



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

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (1912-2018)

Farah Paredes
Aris Balbuena
Rossana Gómez

**LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS
EN LA REPÚBLICA DOMINICANA
(1912-2018)**



LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (1912-2018)

Farah Paredes
Aris Balbuena
Rossana Gómez

Santo Domingo, 2021

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

© Farah M. Paredes Viera, Aris M. Balbuena García, Rossana I. Gómez Ramírez, 2021
Sobre la presente edición
© Instituto Nacional de Migración (INM RD), 2021

Dirección ejecutiva: Wilfredo Lozano
Coordinación técnica: Germania Estévez

Edición y corrección: Aimara Vera
Diseño y diagramación: Laura Longa M.
Imagen de cubierta: Shutterstock
Impresión: Impresos Tres Tintas, SRL

ISBN: 978-9945-9295-1-5 (Impreso)
ISBN: 978-9945-9295-2-2 (Online)

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro) sin la autorización previa del INM RD.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Introducción	9
1. Marco analítico y metodológico	13
1.1. Marcos interpretativos de políticas (<i>policy frames</i>)	15
1.2. Construcción de la matriz y definición de criterios de análisis	18
2. Hallazgos	25
2.1. Análisis de la matriz: ¿políticas para quiénes, en cuáles dimensiones y de qué tipo? Una aproximación a la caracterización de la política migratoria	26
2.2. Hitos, dinámicas y transformaciones de la política migratoria de la República Dominicana: una historia causal con un componente normativo	39
2.3. Perspectivas de la política migratoria a partir de un análisis del marco estratégico del Estado dominicano	73
3. A modo de conclusión. Retos de la política migratoria	79
4. Recomendaciones	87
Bibliografía consultada	91
Matriz de instrumentos de política migratoria	99

ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1: Ambigüedad en el marco de las políticas	17
Cuadro 2: Descripción de las variables y elementos incluidos en la matriz de instrumentos de política migratoria	19
Figura 1: Enfoques de abordaje de las migraciones desde las políticas públicas	21
Cuadro 3: Instrumentos de política por población migrante, según dimensión	28
Cuadro 4: Instrumentos orientados a la población inmigrante	30
Cuadro 5: Instrumentos orientados a la población emigrante	31
Cuadro 6: Instrumentos orientados a las poblaciones retornadas, víctimas de trata y refugiadas	33
Cuadro 7: Instrumentos que abordan aspectos referentes a las poblaciones inmigrantes y emigrante e instrumentos que abarcan a más de dos poblaciones	35
Cuadro 8: Total de instrumentos por dimensión, según tipificación bajo enfoque de derechos para todas las poblaciones	36
Gráfico 1: Línea de tiempo de políticas públicas orientadas a la población inmigrante (1990-2018)	56
Gráfico 2: Línea de tiempo de políticas públicas orientadas a la población emigrante (1960-2017)	66

INTRODUCCIÓN

En términos históricos el tema migratorio ha sido estratégico para la República Dominicana, el cual ha requerido y seguirá necesitando la mirada y atención cuidadosa de sus gobiernos. Para quienes migran hacia el país, el crecimiento económico, la paz social y un medioambiente benevolente son algunos de los principales incentivos que motivan su elección como destino. Para la población nacional, la desigualdad social y la falta de oportunidades se convierten en factores de expulsión que la estimulan a buscar mejores condiciones de vida en otras latitudes. A partir de estos flujos, el Estado dominicano puede y debe identificar las fortalezas y debilidades en su marco institucional para la atención, gestión y ordenamiento de las distintas realidades (o problemáticas) sociales, políticas y económicas que suponen las migraciones. Comprender (o conocer) el contexto histórico en que el Estado dominicano ha construido un entramado institucional y jurídico para gestionar las migraciones y cómo lo ha hecho, en un momento determinado y atendiendo a factores específicos, es imprescindible para el diseño de políticas públicas sustentadas en la evidencia de cara al futuro.

Conforme a los resultados presentados en el *Perfil migratorio de República Dominicana* (OIM e INM RD, 2017), el país es un espacio de origen, tránsito y destino de la migración. Gestionar esta realidad supone el principal desafío para los decisores en el desarrollo e implementación de una política migratoria integral, justa e inclusiva.

Respecto a la política migratoria del país se tiene la percepción y la opinión prevalente de que esta no ha sido articulada de forma coherente o eficaz. Así lo expresa gran parte de los expertos y actores vinculados a la gestión migratoria que fueron entrevistados como parte de los esfuerzos del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD) para determinar prioridades de investigación que respondieran a los grandes vacíos y retos de dicha política.

Desde el punto de vista analítico, se podría decir que esta apreciación sobre la política migratoria del Estado dominicano ocurre cuando:

1. La política pública no alcanza los objetivos que en ella se encuentran explícitamente declarados (NO ES EFICAZ).
2. Cuando los actores son incapaces de reconocerla como un conjunto de acciones coordinadas y coherentes desde los distintos espacios del gobierno que tienen competencia en materia migratoria (NO ES COHERENTE).
3. Cuando la toma de decisión no está basada en evidencia que permita evaluar los resultados alcanzados en el tiempo (ES AMBIGUA).

Esto significa que para comprender la política migratoria en su conjunto es necesario analizar la exactitud y franqueza de los objetivos planteados, los cuales deben ser vistos en su contexto temporal, social, económico, político e institucional. Es igualmente importante observar aquellos objetivos no enunciados de las políticas, muchas veces motivados por el debate que se ha sostenido históricamente entre migración deseada y no deseada, así como la sensibilidad que genera el tema a nivel de la opinión pública.

Las opiniones expresadas por los expertos y actores entrevistados fueron asumidas como insumos en la reflexión sobre los aspectos que han caracterizado la política migratoria de la República Dominicana. Asimismo, funcionan como hipótesis de trabajo en el análisis efectuado, el cual está acompañado por una mirada general al conjunto de instrumentos normativos y administrativos que integran el marco institucional para la gestión de las migraciones en un período de casi cien años de historia.

En este estudio la política migratoria está entendida como el conjunto de instrumentos normativos y acciones administrativas que tocan directa o indirectamente el quehacer del Estado dominicano sobre las migraciones. Se podría decir que, vistas en conjunto, estas acciones e instrumentos constituyen el cuerpo de la política migratoria¹. Cada instrumento es una decisión que se da en un espacio-tiempo jurídico e institucional.

La política migratoria es examinada considerando su coherencia, identificando los niveles de fragmentación y las ambigüedades presentes a lo largo del tiempo y estableciendo su pertinencia en relación con las características cambiantes de

1 El marco de gobernanza de la migración de la OIM (MiGOF) define la política de migración como la "ley y la política que afecta el movimiento de personas" e incluye la política de "viajes y movilidad temporal, inmigración, emigración, nacionalidad, mercados laborales, desarrollo económico y social, industria, comercio, cohesión social, servicios sociales, salud, educación, aplicación de la ley, política exterior, comercio y asuntos humanitarios" (OIM, 2015).

los flujos migratorios y el contexto económico, social y político. Como herramienta teórico-metodológica, en este trabajo se recurre a los marcos interpretativos de políticas, los cuales proveen una serie de conceptos que ayuda a entender la dinámica y los desafíos que enfrentan las políticas públicas para ser eficaces, coherentes e integrales. Incluye un análisis causal desde la historia, es decir, un ejercicio de construcción histórica en el que se narran los hitos que desencadenan la toma de decisiones en un contexto social, económico y político dado. Esto se combina con la sistematización de los instrumentos de política levantados en una matriz en la que se identifican distintos elementos sobre los cuales versa el análisis.

Con este estudio se busca motivar el debate sobre los grandes vacíos existentes de cara a la visión país y el desarrollo que se pretende alcanzar como nación. El propósito ha sido fomentar la reflexión sobre las fortalezas del Estado para garantizar el bienestar de las personas a partir de sus políticas sectoriales y posibilidades de reforma.

El informe se organiza en cuatro capítulos:

- El primero, dedicado a la presentación del marco analítico y metodológico, contiene los elementos conceptuales que guían el estudio y la descripción del tratamiento dado a los instrumentos de política como parte del proceso de análisis;
- El segundo desarrolla los principales resultados obtenidos de la aplicación de la metodología, muestra un examen de las políticas a partir de distintos criterios utilizados para clasificarlas y tipificarlas, así como un análisis que integra el contexto en el que se promulgan las medidas, poniendo el foco en hechos del orden local e internacional que sirvieron de catalizadores para la adopción de nuevas políticas a nivel nacional. También se prepararon flujos de línea de tiempo a fin de visualizar la dinámica que siguió la política migratoria conforme a la población objetivo;
- El tercer y cuarto apartado recogen las conclusiones y las recomendaciones, respectivamente.

1. MARCO ANALÍTICO Y METODOLÓGICO

Para la definición del problema que aborda este estudio se partió de un conjunto de cincuenta entrevistas a profundidad realizadas a expertos, decisores, investigadores, directores de medios de comunicación, representantes de organismos internacionales, sociedad civil, institutos de investigación y consorcios del sector privado, con el fin de explorar sus opiniones sobre la política migratoria y las necesidades de investigación del Estado dominicano. Estas entrevistas constituyen un recurso generado para uso interno del INM RD, es decir, un insumo que contribuye a identificar, de la mano de actores expertos, aquellas líneas de investigación que responden a los grandes vacíos y retos de la política migratoria.

Una de las preguntas centrales de estas entrevistas explora la opinión de los expertos sobre la política migratoria en sentido general. Este ejercicio es fundamental para comprender las percepciones que existen sobre esta y los retos que enfrenta. La información recogida a partir de estas entrevistas sirvió para formular preguntas de investigación e hipótesis de trabajo. Esta caracterización *a priori* es puesta en diálogo con el contexto histórico, las categorías analítico-conceptuales y los hallazgos a lo largo de este estudio.

La hipótesis que guía el estudio es que la política migratoria de República Dominicana ha sido poco articulada y coherente y con bajos niveles de eficacia.

Para dialogar con el supuesto anterior y explorar cuán acertada es esta percepción, se desarrolló una narrativa histórica basada en las principales medidas (normativas y administrativas) impulsadas desde principios del siglo XX, delimitadas a partir de los antecedentes citados en la propia Ley General de Migración 285-04. También se consideraron otros instrumentos de política impulsados en fecha posterior a dicha Ley y hasta 2018. En el examen de la política se determinaron los elementos centrales a los que se debe prestar atención según el marco analítico y los objetivos propuestos. Algunas de las variables estudiadas a partir

de una metodología de análisis de marcos interpretativos fueron la definición del problema atendido (o enunciado) por la medida, la población migrante a la que se dirige (inmigrante, emigrante, etc.) y una descripción breve del contexto en el que surge o de su aplicación.

Asimismo, como parte del proceso analítico, los instrumentos fueron clasificados según la dimensión a la que refiere la acción (económico, social, control migratorio, otras), reconociendo que la migración es un fenómeno multidimensional y que son diversas las esferas desde las cuales el Estado puede responder. Este ejercicio permitió explorar cuáles aspectos de las migraciones han sido priorizados desde la política pública.

Además, los instrumentos en cada dimensión fueron tipificados según su carácter incluyente o excluyente con respecto al problema que aborda y los derechos de las poblaciones migrantes. Es a partir de esta tipificación que se identifican los niveles de coherencia o ambigüedad en la política migratoria, es decir, considerando si tiende a la inclusión o exclusión o se presenta dispersa y ambigua. La disposición de la información en la matriz permite un análisis agregado de todo el conjunto de instrumentos, análisis para cortes temporales específicos, así como por dimensiones y tipo de población migrante.

Es importante señalar que la revisión realizada de los instrumentos de política pública fue de carácter general, centrada en determinar el objetivo principal de la medida (el problema central que dice atender) y las posibles implicaciones de la respuesta dada en términos de derechos de las poblaciones migrantes. En este sentido, fue imperativo analizar las transformaciones que ha sufrido el Estado, a fin de visibilizar el espacio jurídico-institucional en el que se enmarcan las políticas a lo largo del tiempo. Esta lectura crítica del Estado como agente de la política migratoria, permitió construir una historia causal que se desprende de un análisis que toma distancia de los instrumentos particulares para observar la política migratoria en su conjunto.

Las políticas públicas constituyen un campo de estudio idóneo para la aplicación de un enfoque transdisciplinario, dado que permite la comprensión del mundo a través de la unidad del conocimiento proveniente de distintas disciplinas de las ciencias sociales. Este estudio busca abordar desde una perspectiva cualitativa la complejidad de la política migratoria a través de un diálogo entre lo analítico y lo sintético, dando una mirada sistémica al conjunto de instrumentos que la conforman.

El enfoque multidisciplinario permitió llevar a cabo un encadenamiento analítico en tres etapas: la descripción del todo y su clasificación, el análisis del

contexto que define el marco interpretativo en el que surgen las políticas (historia causal con un componente normativo) y las perspectivas a la luz del marco estratégico del Estado (el deber ser a partir de lo enunciado por el Estado en su marco jurídico-institucional).

Para complementar este ejercicio, también se consultaron otros estudios con valoraciones sobre algunas medidas de política en particular o sobre el accionar del Estado frente a las migraciones en sentido general. A continuación, se describen los aspectos conceptuales que sustentan la metodología y se explican los pasos agotados para la construcción de la matriz y la definición de los criterios de análisis.

1.1 MARCOS INTERPRETATIVOS DE POLÍTICAS (POLICY FRAMES)

La metodología de marcos interpretativos de políticas parte de una serie de conceptos que ayudan a entender la dinámica y los desafíos que enfrentan las políticas públicas para ser eficaces, coherentes e integrales.

La política pública es entendida como la “intervención del Estado expresada en un conjunto de decisiones interrelacionadas, orientada a resolver o aminorar un problema público y que sigue un proceso formal que lleva a dictar documentos formales que expresan las decisiones y un proceso político que muestra la confrontación de intereses” (Olavarría, 2007).

En el proceso de construcción de las políticas públicas, los actores políticos están haciendo sentido de un problema de “política” y, por tanto, se adhieren a una cierta perspectiva de la realidad. Estas perspectivas hilvanan un conjunto de decisiones que se dan en el espacio jurídico institucional que constituye la acción del Estado.

Los marcos de políticas son formas de “seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja” (Rein y Schön, 1996). Son esquemas interpretativos que estructuran la realidad en torno a un tema en el proceso de formulación de políticas.

Enmarcar se trata de hacer una diferencia entre lo que es y no es importante respecto a un problema de política pública. Partiendo de esto, los marcos de políticas toman la forma de una historia causal con un componente normativo (Stone, 1989). Esta conceptualización permite, a los fines de este estudio, analizar la política migratoria como una construcción histórica en la que aparecen hitos que desencadenan la toma de decisiones que se presentan en un contexto social, económico y político dado y se concretan en instrumentos de política. De esta manera, esa historia causal

va asignando responsabilidades a ciertos actores institucionales y exigiendo una respuesta política determinada con un objetivo específico.

La teoría explica que, desde la perspectiva de los actores que la formulan, los marcos de políticas son concebidos como coherentes en términos de cómo definen el problema y la acción política para resolverlo (Hajer y Laws, 2006). Sin embargo, distintos actores involucrados en el proceso de la definición de las políticas pueden mantener marcos diferentes a la hora de definir el problema, lo que da paso a conflictos y a una fase de negociación en su formulación. En este proceso, la realidad institucional del Estado, en tanto responsable de atender el problema e implementar las políticas, se torna fundamental.

La prevalencia de cierto marco en la normativa genera “monopolios políticos” (Baumgartner y Jones, 1993). Las negociaciones sobre qué marco dominará la política están sujetas al contexto político del momento y quedan representadas en las normas. Es en ese momento donde surge la ambigüedad. Este es un concepto clave para comprender las relaciones entre actores públicos y las respuestas políticas planteadas. Por lo tanto, es más probable que exista ambigüedad en las políticas relacionadas con temas complejos, en los que la información es limitada, incierta o contradictoria, como es el caso de las migraciones.

El siguiente cuadro ilustra la distinción analítica realizada en el transcurso de este estudio para el análisis general de la ambigüedad.

Otra categoría analítica importante tomada para este estudio es la fragmentación. La fragmentación de la acción gubernamental ha sido una estrategia de solución para los llamados problemas complejos² (Rittel y Weber, 1973) que solo pueden ser atendidos apostando a la división de sus componentes, como es la gestión de las migraciones.

La fragmentación surge en el contexto de los proyectos de reformas de la administración pública y descentralización del Estado, iniciados en la década de los 90 y que se constituyeron en tendencia global, buscando una mayor eficiencia de la acción estatal. Sin embargo, al fragmentar las políticas se hace necesaria una amplia coordinación entre varios ámbitos dentro del gobierno a fin de lograr resultados significativos sobre el problema en cuestión. Esta coordinación es un

2 Por definición, los problemas complejos están inherentemente interconectados con otros problemas y, por tanto, su atención requiere la intervención de varias instituciones del Estado (Peters, Savoie y Centre Canadien de Gestion, 1998).

proceso complejo, costoso que requiere superar resistencias de todas las instituciones involucradas.

Cuadro 1: Ambigüedad en el marco de las políticas (Dekker, 2017)

La ambigüedad está determinada por:		
Contexto del problema (falta de información)	Complejidad para la definición del problema	Racionalidad limitada: los decisores tratan información limitada sobre temas complejos y enfrentan limitaciones para procesar esta información dispersa (Jones, 1999).
Contexto político (lucha entre actores)	Controversias sobre la definición del problema	Los actores buscan impugnar los entendimientos políticos de la ciudadanía y exponer alineaciones del poder. [...] la ambigüedad del proceso de toma de decisiones permite a los responsables políticos aplacar a múltiples actores en una controversia política. [...] la ambigüedad se usa a propósito para resolver conflictos y acomodar las diferencias.

Sin coordinación, esta fragmentación puede (y suele) hacer más ineficiente la operación de las políticas o programas, perdiendo coherencia debido a la competencia entre distintos marcos de política, la falta de intercambio de información (Cejudo, 2016), así como la desconexión entre el diseño, implementación y evaluación de las políticas (Verhoest *et al.*, 2012).

Una coordinación efectiva no puede ser solo resultado de una intervención desde la autoridad superior; necesita de la participación de las partes, porque los problemas complejos solo pueden ser atendidos con intervenciones articuladas, en el que las distintas “soluciones” interactúen, se refuercen y sean coherentes (Rittel y Weber, 1973).

En el contexto nacional, el análisis sobre la migración y las políticas generadas para gestionarla obliga a plantear preguntas como: ¿Cuál marco ha prevalecido en el contexto histórico de las contiendas entre distintos actores públicos? ¿Existe marco único a partir del cual el gobierno dominicano hoy mira la migración como

un problema que amerita atención pública? ¿Tiene el Estado una visión coherente del contexto del problema de las migraciones y posiciones compartidas o es más bien ambigua? ¿La fragmentación de la política migratoria la ha hecho más, o menos coherente? ¿Cómo se gestiona la fragmentación? Estas son las preguntas orientadoras del análisis y han sido puestas en diálogo con las opiniones de personas expertas, que forman parte del corpus analítico y se trata de dar respuesta a partir de los hallazgos y conclusiones de este estudio.

1.2 CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ Y DEFINICIÓN DE CRITERIOS DE ANÁLISIS

Como parte de la metodología utilizada para el análisis, se elaboró la matriz de instrumentos de política migratoria (ver Cuadro 2) con la cronología de las principales medidas de política pública identificadas. La matriz abarca un periodo de largo alcance a partir de lo que reconoce la propia Ley de Migración como sus antecedentes normativos hasta 2018.

La mayoría de estos instrumentos tanto de orden normativo como administrativo tienen como eje específico el tema migratorio, mientras que otros lo abordan de manera secundaria. Se realizó un relato analítico de contexto del problema en cuestión y el contexto político e institucional, así como una síntesis temática que alimenta la narrativa del presente estudio. Se clasificó el conjunto de las políticas por dimensiones dependiendo de la problemática que atendían o atienden. Luego se realizó una tipificación conforme a criterios según el enfoque de derechos que será explicado más adelante.

Cuadro 2: Descripción de las variables y elementos incluidos en la matriz de instrumentos de política migratoria

Título del instrumento de política	Problema objetivo del instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derechos
Nombre con que se identifica el instrumento.	Necesidad a la que busca responder el instrumento, conforme se encuentra enunciado o a partir del contexto.	<p>Población impactada directa o indirectamente por el instrumento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Emigrante (E) 2. Inmigrante (I) 3. Refugiada (Ref) 4. Víctimas y sobrevivientes de Trata (TT) 5. Retornada (R) 	<p>Normativa nacional Administrativa</p> <p>Normativa Internacional</p> <p>Normativa binacional</p>	<p>Seguridad nacional y control migratorio</p> <p>Desarrollo económico</p> <p>Desarrollo social</p> <p>Nacionalidad y registro</p> <p>Protección a población vulnerable</p>	<p>Análisis narrativo del contexto del problema y el contexto político (entendido como la lucha de intereses entre actores) y lo que enuncia el instrumento (en cuanto al problema y la solución).</p>	<p>Incluyente</p> <p>Excluyente</p> <p>Ambigua</p> <p>No aplica</p>

DELIMITACIÓN DE DIMENSIONES Y TIPOLOGÍAS PARA EL ANÁLISIS

La determinación de las dimensiones de clasificación de los instrumentos y la forma de tipificarlos parte de la reflexión de las migraciones como fenómeno multidimensional y de algunos enfoques de análisis considerados pertinentes para examinar la política migratoria.

Aunque se establezca que en cualquier país el problema que intenta atender la política es regular los flujos migratorios, este planteamiento tan general resulta simplista. El hecho de que los procesos migratorios están supeditados a un conjunto de factores de causalidad y efecto, traspasados por variables de tipo económicas, políticas, demográficas, sociales, culturales e institucionales-políticas, que se dan en un contexto y tiempo específicos, significa que el Estado queda interpelado a responder desde múltiples frentes. De ahí la importancia del análisis del marco interpretativo de las políticas.

De igual forma, la diversidad de enfoques desde los cuales se puede abordar el tema migratorio es muy amplia. En la Figura 1 se muestran algunas perspectivas de análisis que resultan de interés no solo para abordar las migraciones como un problema de investigación, sino también para el examen de la política migratoria como tal.

Con base en la reflexión anterior, se optó por clasificar los instrumentos de política según las dimensiones de competencia del Estado a la cual refieren. Como resultado, se identificaron cinco dimensiones principales que se atienden desde la política migratoria en República Dominicana: 1. control migratorio/seguridad nacional, 2. desarrollo económico, 3. desarrollo social, 4. nacionalidad/registro civil y 5. protección a población vulnerable.

Figura 1: Enfoques de abordaje de las migraciones desde las políticas públicas

Migración como amenaza	Enfoque de derechos humanos	Enfoque del desarrollo
<p>Perspectiva de seguridad en el sentido amplio de la palabra. Es el marco de referencia para cuestiones relativas a la defensa de la soberanía territorial y económica, pero también tiene que ver con las amenazas construidas desde lo político-identitario, por lo que se busca la protección de cierta “esencia” o características fundamentales de la sociedad (Campesi, 2012).</p>	<p>Contribuye a visibilizar las vulnerabilidades a las que se encuentra expuesta la población migrante. Parte del reconocimiento de la asimetría de poder que puede existir entre las personas inmigrantes y los nacionales en un determinado país, asociada a la distinción que hacen las leyes entre nacionales y extranjeros (Bustamante, 2007). Lo anterior se articula a otros factores de vulnerabilidad como la condición de irregularidad, el género, la pertenencia étnico racial, el momento del ciclo de vida, el estatus socioeconómico, entre otros (Maldonado Valera, Martínez Pizarro, & Martínez, 2018). Desde este enfoque suelen promoverse medidas migratorias de corte social.</p>	<p>Tiene como principal objetivo capitalizar o potencializar impactos positivos de la migración en el ámbito socioeconómico. Parte del supuesto de que las personas migrantes pueden aportar nuevas capacidades, aumento de la fuerza de trabajo, inversiones y diversidad cultural a las comunidades de acogida, y que contribuyen a sus comunidades de origen mediante la transferencia de capacidades y recursos financieros (OIM, s. f.).</p>

CONTROL MIGRATORIO/SEGURIDAD NACIONAL

Esta dimensión comprende las medidas de regulación del movimiento de personas, incluidas la entrada, la permanencia y la salida. La inmigración irregular es considerada como uno de los factores de riesgo y amenaza “en contra de la paz, los intereses, estabilidad y seguridad de la Nación”³, por esta razón las políticas de control migratorio suelen cruzarse con las de seguridad nacional en aspectos

3 Considerando cuarto, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Nro. 139-13.

tales como control de fronteras, persecución de la inmigración no autorizada y de la trata y tráfico ilícito de personas.

DESARROLLO ECONÓMICO

Comprende las políticas o medidas relacionadas con el desarrollo económico que apunten al establecimiento de un sistema económico sostenible, integrador y competitivo, tal como se plantea en el Tercer Eje de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Abarca las acciones orientadas a erigir “una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que crea y desconcentra la riqueza, genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global”. Esta dimensión incluye las políticas de migración laboral, la gestión de las remesas, la atracción de inversionistas extranjeros, entre otras.

DESARROLLO SOCIAL

Apunta a la creación de condiciones para el ejercicio de derechos fundamentales y se centra en “poner en primer lugar a las personas en los procesos de desarrollo”. Esta noción coincide con el Segundo Eje de la Estrategia Nacional de Desarrollo, que procura “una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades”.

NACIONALIDAD Y REGISTRO

Esta dimensión comprende el conjunto de medidas orientadas a generar un vínculo jurídico en virtud del cual una persona es reconocida como miembro de la comunidad política del Estado. La incorporación a la comunidad política que constituye el Estado implica el disfrute de todos los derechos (incluyendo los políticos) y la integración plena a la sociedad de acogida. Esta dimensión de análisis abarca las medidas tomadas por el Estado dominicano que inciden o norman el acceso a la nacionalidad y al registro civil.

PROTECCIÓN A POBLACIÓN VULNERABLE

Esta dimensión comprende el conjunto de mecanismos institucionales y políticas cuyos objetivos primordiales son la atención y protección de la integridad física, la dignidad y los derechos de las poblaciones vulnerables nacionales y extranjeras ante distintos riesgos de daño o perjuicio inminente. Incluye todas las figuras de refugio y asilo, así como el tratamiento a las víctimas de trata y tráfico ilícito de personas.

La delimitación de dimensiones permite identificar los aspectos de la migración a los cuales se presta atención desde la política. Si bien se reconoce que estas no se comportan de forma aislada y que mantienen un estrecho vínculo, cada una presenta particularidades. Por ejemplo, aunque protección a población vulnerable y desarrollo social refieren directamente a garantía de derechos, la primera abarca las medidas que responden a situaciones en las que el Estado reconoce que ya se han materializado ciertas violaciones o que implican un alto nivel de riesgo y vulnerabilidad para la población migrante.

En cuanto a la tipificación, vale señalar que la conceptualización de los tipos de políticas de migración sigue siendo un área poco investigada. Hasta la fecha no se ha establecido una tipología generalmente aceptada de políticas de migración. Las primeras investigaciones diferenciaban entre los tipos de políticas de migración a nivel nacional e internacional (Gardiner, 1978), mientras que los enfoques más contemporáneos enfatizan las comparaciones cruzadas entre áreas de políticas.

El enfoque de derechos es la perspectiva analítica que ha sido transversal a lo largo del estudio para el análisis de tipologías de marco de las políticas. En este estudio se comprenden la integración y el desarrollo a partir del ejercicio y disfrute pleno de los derechos de las poblaciones implicadas, como el propósito final de todas las políticas (al menos en teoría), desde la perspectiva de un Estado de derecho a fin con la definición contemporánea del Estado dominicano según su ordenamiento jurídico. En este sentido, los instrumentos pueden ser tipificados como incluyentes, excluyentes o ambiguos, según se orienten o no a generar condiciones para una mayor integración y disfrute de derechos de las poblaciones sobre las que se aplican las normativas o las decisiones institucionales.

El enfoque de derechos está contemplado en la Constitución de 2010, la cual define la República Dominicana como un Estado social, democrático y de derechos en su artículo 7; y en su artículo 8 lo hace el garante de estos derechos para toda la población en su territorio. Por su parte, la integración, concebida como un proceso dinámico que facilita la participación efectiva de todos los miembros de una sociedad en la vida económica, política, social y cultural, se encuentra incorporada en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030) en su Segundo Eje Estratégico. Las políticas de integración son aquellas que ayudan a determinar las oportunidades que tiene la población migrante para participar en la sociedad y benefician a todas las poblaciones migrantes.

2. HALLAZGOS

Este capítulo contiene los resultados del análisis realizado y se encuentra integrado por tres apartados que se articulan entre sí. El primero, “Análisis de la matriz: ¿políticas para quiénes, en cuáles dimensiones y de qué tipo? Una aproximación a la caracterización de la política migratoria”, contiene los resultados generales del tratamiento dado a los instrumentos de política levantados. Es un resumen del proceso de sistematización que se llevó a cabo mediante la matriz de instrumentos de política migratoria, que da cuenta del número de medidas consideradas, según dimensión de política, población migrante a la que atiende y tipificación según enfoque de derechos. Partiendo del análisis del contexto que también integra la matriz, así como de la temporalidad en la que van formulándose las medidas de política, se plantean algunas posibles explicaciones del comportamiento de la política.

El segundo apartado, “Hitos, dinámicas y transformaciones de la política migratoria de la República Dominicana: una historia causal con un componente normativo”, se articula al apartado anterior, sumando elementos para la comprensión de la política migratoria desde la historia causal. Se da espacio al análisis amplio del contexto histórico, político e institucional en el que surgen los instrumentos de política migratoria. Se tocan elementos sobre los movimientos migratorios, el contexto internacional, los cambios en el Estado, las transformaciones en la economía, entre otros.

Reconociendo las características y desafíos de la política migratoria, que se desprenden de las dos primeras partes del capítulo, así como los compromisos del Estado dominicano que se recogen en instrumentos estratégicos como La Estrategia Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se cierra con algunas reflexiones sobre la orientación a futuro de la política migratoria, contenidas en el apartado “Perspectivas de la política migratoria a partir de un análisis del marco estratégico del Estado dominicano”.

2.1 ANÁLISIS DE LA MATRIZ: ¿POLÍTICAS PARA QUIÉNES, EN CUÁLES DIMENSIONES Y DE QUÉ TIPO? UNA APROXIMACIÓN A LA CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

La matriz de instrumentos de política migratoria considera un total de 77 instrumentos, identificados principalmente en los antecedentes de la Ley General de Migración y complementados con la inclusión de normativas posteriores y anteriores a dicha ley, utilizando como referente el *Perfil migratorio de República Dominicana 2017*, elaborado por la OIM y el INM RD. En este apartado se describen los resultados generales del proceso de sistematización de los instrumentos, según las variables definidas para la matriz. Es decir, se da cuenta de la cantidad de instrumentos según tipo de normativa, la población a la que se dirigen, su clasificación por dimensiones y su tipificación según enfoque de derechos.

Los instrumentos fueron clasificados en normativa nacional, normativa internacional, normativa binacional o instrumentos administrativos. Las normativas nacionales son las leyes, códigos y decretos dictaminados por el Estado dominicano. La normativa internacional incluye los acuerdos y tratados internacionales ratificados por el Estado dominicano. La normativa binacional recoge los acuerdos y tratados entre República Dominicana y Haití. Los instrumentos de carácter administrativo son aquellas circulares, disposiciones y ordenanzas emitidas por la autoridad competente en la materia dentro del gobierno dominicano. En total, se incluyen 27 medidas de tipo administrativas⁴, 40 normativas nacionales, 3 normativas internacionales y 7 normativas binacionales.

Dado el periodo tan amplio que se analiza, muchos instrumentos incluidos no se encuentran vigentes. Sin embargo, siguen teniendo valor para el análisis en tanto dan cuenta de cómo se ha venido regulando y respondiendo al tema migratorio a través del tiempo. Dicho esto, también es importante señalar que

4 Dado el dinamismo que caracteriza la formulación de medidas de tipo administrativa (se emiten con regularidad para tratar asuntos operativos de las instituciones) y considerando que el mapeo de las políticas se circunscribió a fuentes específicas y líneas de investigación trabajadas en el momento de la elaboración de este análisis, la cantidad de este tipo de medidas incluidas en la Matriz puede estar muy por debajo del total de las que han sido promulgadas durante el periodo que abarca el estudio.

63 % (49/77) de las medidas analizadas fueron promulgadas a partir de 2000, lo que sugiere una regulación mayor alrededor del tema en tiempos recientes.

En el Cuadro 4 se muestra el total de instrumentos distribuidos según tipo de población migrante y dimensión. Por grupo migrante, predominan las medidas que atienden a población inmigrante de manera exclusiva (55.8 %), seguidas por las que abarcan la trata y el tráfico (10.3 %) y la emigración (9 %). El 10.4 % abarca a población emigrante e inmigrantes, mientras que el 3.9 % concierne a más de dos poblaciones. Este último caso corresponde con la Ley General de Migración, su Reglamento de aplicación y la Estrategia Nacional de Desarrollo.

La tendencia de entender el tema migratorio como una cuestión solo de inmigración dominó las políticas desde finales del siglo XIX hasta entrados los años noventa, ligado al menos a dos elementos:

- 1) Durante las primeras décadas del siglo XX se veía en la inmigración la posibilidad de que el país se encaminara hacia el “progreso”, idea que algunos pensadores de la época sustentaban argumentando que estos flujos compensarían la falta de mano de obra que impedía una economía más avanzada, mientras que para otros aportaría a la transformación cultural (Castro y Feliz, 2019), convirtiendo a la inmigración en un tema importante en materia de política, no solo como un fenómeno fortuito al que se respondía de manera reactiva, sino motivada por fines laborales desde la propia regulación.
- 2) La emigración solo empezó a tener magnitudes importantes después de la caída del régimen trujillista, con las persecuciones políticas del balaguerato y la crisis de los años ochenta (Bissainthe, 2003). Es decir, que los flujos de inmigración predominaron por mucho tiempo y estaban más presentes en la agenda pública.

Atendiendo a la clasificación por dimensión, del total de instrumentos analizados son mayoría los que corresponden a control migratorio/seguridad nacional (28.5 %) y desarrollo social (27.2 %), seguidos por las medidas de desarrollo económico (15.6 %), protección de población vulnerable (14.3 %) y nacionalidad y registro (11.7 %).

El cruce entre tipo de población y dimensión arroja que para inmigrantes (atendiendo a los que tratan exclusivamente a esta población) tienen mayor peso los instrumentos relacionados con el control migratorio/seguridad nacional (32.5 %), para emigrantes y retornados los de desarrollo social (71.4 % y 100 %, respectivamente) y para víctimas de trata y tráfico y personas refugiadas los de protección a población vulnerable (75 % y 60 %).

Cuadro 3: Instrumentos de política por población migrante, según dimensión

Población	Dimensión de la política							Total
	Abarca varias dimensiones	Control migratorio /Seguridad nacional	Desarrollo económico	Desarrollo social	Nacionalidad y registro	Protección población vulnerable		
Emigrantes (E)			5		1	1	7	
Inmigrantes (I)	14	11		11	7		43	
Retornados (R)			3				3	
Refugiados (Ref)		2				3	5	
Víctimas de trata y tráfico (TT)		2				6	8	
Inmigrantes / Emigrantes	2	2	1	1	1	1	8	
Abarca varias poblaciones		2		1			3	
Total	2	22	12	21	9	11	77	

Partiendo de los periodos en que empiezan a aparecer las normativas o acciones de política para ciertas dimensiones o tipos de población migrante, es posible sugerir que con el paso del tiempo ha habido una comprensión más amplia de las migraciones como un fenómeno complejo. Por ejemplo, todas las medidas identificadas en la dimensión de desarrollo social fueron impulsadas a partir de los años noventa, así como las que atienden a víctimas de trata y tráfico y a población retornada. Es decir, el Estado empieza a abordar el tema migratorio desde diversas esferas de competencia, a la par con su desarrollo como aparato de control que se va sofisticando y consolidando, y que se reconoce como inserto en dinámicas transnacionales.

Es importante resaltar que, aunque cada instrumento ha sido clasificado en una única dimensión, no se pierde de vista que estas se cruzan y se encadenan en muchos aspectos. Por ejemplo, el tema de la regularización aparece tanto en la dimensión de control migratorio/seguridad nacional como en las de desarrollo social y desarrollo económico. La dimensión en la que se clasifican los instrumentos corresponde con la predominante, de acuerdo con lo que se enuncia respecto al problema que busca atender la medida.

En un intento por realizar un análisis más complejo sobre la intencionalidad y objetivos de la política, quizás no explícitos, se cruzan las variables de población objetivo y dimensión de la política, con la tipología según enfoque de derechos y el contexto. Entendiendo que la mirada del Estado puede variar frente a cada tipo de población migrante, los resultados de la clasificación y tipificación se muestran para cada uno de estos. Primero refiriendo a los instrumentos que tratan a una sola población en particular y luego a los que abarcan a más de una.

Como muestra el cuadro anterior, en el levantamiento realizado predominan los instrumentos dirigidos a la población inmigrante. La clasificación por tipología arroja que el tratamiento a este grupo desde la perspectiva de derechos ha sido disperso: 38.5 % de los instrumentos se consideran de carácter excluyente, 35.9 % incluyentes y 25.6 % ambiguos. En la dimensión de nacionalidad y registro y en la de desarrollo económico predominan las medidas de tipo excluyente (71.4 % y 60 %, respectivamente). En control migratorio/seguridad nacional predomina lo ambiguo, con el 54.5 % de las medidas así tipificadas. Por otro lado, resalta la preeminencia de un enfoque de política inclusivo para la dimensión de desarrollo social.

En la dimensión de desarrollo social se identificaron medidas que de forma directa regulan cuestiones relativas a derechos fundamentales de la población migrante, sin que en el ejercicio de tipificación se llegara a examinar el cumplimiento de estas,

solo lo que enuncian. Como se verá más adelante, todas las medidas en esta dimensión, para todas las poblaciones, fueron tipificadas como incluyentes.

Cuadro 4: Instrumentos orientados a la población inmigrante

Dimensión de la política	Tipificación según enfoque de derecho			
	Ambigua	Excluyente	Incluyente	Total
Control migratorio / Seguridad nacional	6	4	1	11
Desarrollo económico		6	4	10
Desarrollo social			9	9
Nacionalidad y registro	2	5		7
Total	8	15	14	37

Nota: Se excluyen los instrumentos que por su generalidad y/o tema que abordan fueron categorizados como “no aplica” en la tipificación según enfoque de derechos.

Si se analiza en función del tiempo⁵, es posible notar que el impulso de políticas que contribuyen a la creación de condiciones para el ejercicio de derechos fundamentales de la población inmigrante es reciente. Prácticamente, se trata de una tendencia del siglo XXI. Aquí incide el hecho de que la inmigración, particularmente la haitiana, por mucho tiempo fue concebida casi exclusivamente desde las perspectivas económica y de amenaza, lo cual se aprecia en el predominio del enfoque excluyente o ambiguo en las dimensiones de nacionalidad y registro, desarrollo económico y control migratorio/seguridad nacional, como antes se indicó.

Desde la mirada económica se reducía la inmigración haitiana a una cuestión de mano de obra, evidenciada en el uso extendido de la categoría de braceros en los instrumentos de política, encasillándoles como un recurso productivo, apenas considerando elementos relativos al resguardo de sus derechos. Esto

5 El año de promulgación o entrada en vigor de los instrumentos fue incluido como variable en la Matriz.

empieza a cambiar en la medida en que las personas inmigrantes haitianas se integran de manera más notoria en sectores económicos distintos a la industria azucarera, así como a otras esferas de la vida social. La inmigración que sale del batey empieza a plantear nuevos retos en términos de política migratoria.

También empieza a tener cierta constancia, a partir de la década de los 80, la presión internacional y de organizaciones de derechos humanos en torno a las condiciones de la población inmigrante en el país. Ejemplo de ello es lo ocurrido a finales de los ochenta y principios de los noventa, cuando organismos internacionales, locales y eclesiásticos realizaron denuncias contra el maltrato que recibían braceros haitianos en los bateyes, lo cual jugó a favor de que se estableciera un diálogo entre ambos gobiernos, Haití y República Dominicana, para responder a la situación (Silié, 1998).

En relación con las personas emigrantes, como muestra el Cuadro 6, la mayoría de los instrumentos de política revisados corresponden a la dimensión de desarrollo social y todos, contando las demás dimensiones, tienden a la inclusión. Esto refleja un tratamiento diferenciado en comparación con la inmigración.

Cuadro 5: Instrumentos orientados a la población emigrante

Dimensión de la política	Tipificación según enfoque de derecho
	Incluyente
Desarrollo social	5
Nacionalidad y registro	1
Protección de población vulnerable	1
Total	7

El desbalance entre el enfoque de expansión de derechos hacia la población emigrante mientras que se restringen para la inmigrante, puede explicarse en cierta medida por el vínculo que se genera a través de la nacionalidad, que viene acompañado por una serie de compromisos por parte del Estado que no se extienden a cualquiera que resida en los límites del territorio del Estado-nación y a la vez pueden traspasar estos mismos límites y reconocerse frente a individuos que se encuentran fuera del territorio.

Así, la nacionalidad se comporta como una suerte de distinción y los criterios para su asignación pueden variar más allá del lugar de nacimiento. Un claro ejemplo es el reconocimiento del derecho a la nacionalidad de hijos/as de dominicanos/as nacidos en el exterior, mientras esta posibilidad queda restringida para nacidos/as en territorio dominicano de padres extranjeros bajo la condición migratoria “en tránsito”. Esta categoría abarca a quienes se encuentran en situación irregular, pero también se extendió a trabajadores temporeros⁶ que habían residido en el país durante décadas a disposición del capital azucarero, según lo estableció la Sentencia del Tribunal Constitucional 168-13.

Más allá de la valoración de los criterios establecidos para acceder a la nacionalidad, en materia de política pública no se puede ignorar que una proporción importante de la población inmigrante ha residido en el territorio nacional por un periodo prolongado, recibiendo desde el Estado un tratamiento diferenciado, que excluye a su descendencia de ese derecho, lo cual contribuye a la estructuración de una sociedad jerarquizada alrededor de este criterio.

Para que las personas nacidas en el país, descendientes de padres inmigrantes puedan acceder a la nacionalidad, los padres deben regularizarse bajo categorías migratorias específicas que así lo permitan. En contraste, desde 1994 una reforma constitucional consagró el derecho a la doble nacionalidad para emigrantes dominicanos y sus descendientes. Más adelante también se le concede el derecho al voto en las elecciones del país.

El cuadro 6 muestra los instrumentos para las poblaciones víctimas de trata y tráfico, personas retornadas y refugiadas, según dimensión y tipificación por enfoque de derechos.

Como una expansión de las políticas orientadas a la población emigrante, aunque incipientes, resaltan las medidas inclusivas hacia la migración de retorno, concentradas en la dimensión de desarrollo social. Diseñar respuestas de política pública dirigidas a la categoría específica de migrante retornado, resulta de la manifestación cada vez más compleja del fenómeno mismo de

6 Las personas migrantes dedicadas al corte de la caña en ingenios azucareros eran dotadas por sus empleadores de un documento de “identificación de bracero,” conocido como la “ficha”, el cual fue utilizado por muchos para el registro de nacimiento de sus hijos e hijas (Riveros, 2014). Aunque era un documento aceptado por las Oficinas del Estado Civil, normativas como la Circular 17-2007 y la Resolución 12-2007 inician desde lo normativo un cuestionamiento de la validez de los registros de nacimiento así procesados y, posteriormente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 168-13 de la JCE asume su nulidad, dejando en condición de apatridia a miles de personas.

la migración, que no se agota en un desplazamiento unilateral, sino que comprende idas, vueltas y paradas transitorias, movimientos que incluso pueden convertirse en cíclicos.

Un factor que ha incidido de forma importante en los retornos, son los cambios en las políticas migratorias de los países receptores de la emigración dominicana, particularmente Estados Unidos por ser el principal destino. Se destaca cómo con la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRCA) de 1996, se criminalizan muchas acciones que empiezan a ser motivo de deportación, transformándose en un objeto de atención para República Dominicana (Arboleda, 2019). En principio, desde el Estado dominicano se continuaba el tratamiento de esta población a partir de la persecución del delito, evidenciado en la forma en que las autoridades recibían a las personas deportadas y el seguimiento que se hacía del expediente criminal, aunque las sentencias a lugar fuesen cumplidas en el extranjero, de acuerdo con el sistema de justicia del país que deporta y en el que se infringió la ley.

Cuadro 6: Instrumentos orientados a las poblaciones retornada, víctimas de trata y refugiada

Dimensión de la política	Tipificación según enfoque de derecho				Total
	Población retornada	Víctimas de trata y tráfico	Población refugiada		
	Incluyente	Incluyente	Ambigua	Incluyente	
Control migratorio / Seguridad nacional		1	2		3
Protección de población vulnerable		6		3	9
Desarrollo social	3				3
Total	3	7	2	3	15

Nota: Se excluyen los instrumentos que por su generalidad y/o tema que aborda, fueron categorizados como “no aplica” en la tipificación según enfoque de derechos.

Hasta hace relativamente poco, se dio curso a algunas iniciativas para transformar esta mirada y se amplió la problematización de la migración del retorno, más allá de las deportaciones (INM RD, 2019b). Sin embargo, las políticas específicas hacia esta población todavía son muy limitadas.

En relación con la población víctima de trata y tráfico, los instrumentos de política tienen una tendencia de protección e inclusión. La misma situación de vulneración de derechos hace que las acciones que se conciben para esta población, al menos en sus enunciados, tiendan al resguardo de la dignidad e integridad, por lo que las limitaciones de las políticas públicas en este sentido no son tan evidentes al apreciar solo la tipificación. Además del número de iniciativas, se tendría que profundizar en el alcance y nivel de implementación, aspectos que se exploran en el análisis de hitos y contexto, pero que no se agotan. También queda pendiente profundizar en el análisis sobre el impacto de las políticas en las dos poblaciones específicas que dicen atender, víctimas de trata y víctimas de tráfico, comúnmente vistas en conjunto, las cuales, aunque se trata de fenómenos correlacionados, tienen sus propias particularidades⁷.

La reflexión anterior puede extenderse al accionar del Estado frente a las personas refugiadas. Sin embargo, a pesar del carácter de vulnerabilidad intrínseco de esta población, el 40 % (2/5) de las normativas evaluadas resultan ambiguas, sin lineamientos suficientemente claros y operativos, en el sentido de que permitan que la población a la que se dirigen pueda efectivamente beneficiarse de estas (Pelletier, 20 de junio de 2019; Pelletier, 20 de junio de 2018).

Pasando ahora a los resultados de tipificación de instrumentos que abarcan a más de una población, el cuadro 7 contiene los que se dirigen a población inmigrante y emigrante de manera conjunta y aquellos que conciernen a más de dos poblaciones. Las medidas con estas características que fueron tipificadas son pocas y se encuentran distribuidas entre dimensiones y tipologías con cierta uniformidad.

Las normativas identificadas que abarcan varias poblaciones y distintas dimensiones tienen la particularidad de que el contenido podría considerarse incluyente dentro de una dimensión para un grupo específico y no para otros. Este tratamiento diferenciado por dimensiones y poblaciones en un mismo instrumento condujo a su tipificación de “excluyente”. La tipificación “ambigua” se utilizó cuando a todas las poblaciones o dimensiones incluidas en el instrumento se da un tratamiento poco claro o contradictorio en términos del enfoque de derechos.

7 La trata está considerada como un delito contra la persona, mientras que el tráfico ilícito de personas es un delito contra el Estado.

Cuadro 7: Instrumentos que abordan aspectos referentes a las poblaciones inmigrante y emigrante e instrumentos que abarcan a más de dos poblaciones

Dimensión de la política	Tipificación según enfoque de derecho					Total
	Inmigrante y emigrante			Abarca varias poblaciones		
	Ambigua	Excluyente	Incluyente	Ambigua	Incluyente	
Abarca varias dimensiones	1					1
Desarrollo social					1	1
Control migratorio / Seguridad nacional			1	2		3
Nacionalidad y registro		1				1
Protección de población vulnerable	1					1
Total	2	1	1	2	1	7

Nota: Se excluyen los instrumentos que por su generalidad y/o tema que aborda, fueron categorizados como “no aplica” en la tipificación según enfoque de derechos.

En el Cuadro 8 se muestra el total de instrumentos analizados por dimensión y según la tipología del enfoque de derechos: 54.5 % instrumentos fueron tipificados como incluyentes, la mitad de los cuales corresponde a la dimensión de desarrollo social; 24.2 % se consideran excluyentes, distribuidos con cierta uniformidad entre las dimensiones de control migratorio/seguridad nacional, nacionalidad y registro y desarrollo económico; 21.2 % se tipifican como ambiguos, en gran medida concentrados en la dimensión de control migratorio/seguridad nacional (el 71.4 % del total de instrumentos ambiguos corresponde a esta dimensión).

Cuadro 8: Total de instrumentos por dimensión, según tipificación bajo enfoque de derechos para todas las poblaciones

Dimensión de la política	Tipificación según enfoque de derecho			
	Ambigua	Excluyente	Incluyente	Total
Abarca varias dimensiones	1			1
Control migratorio/ Seguridad nacional	10	4	3	17
Desarrollo económico		6	4	10
Desarrollo social			18	18
Nacionalidad y registro	2	6	1	9
Protección de población vulnerable	1		10	11
Total	14	16	36	66

En resumen, el ejercicio de tipificación muestra que entre los instrumentos de política considerados predominan los de carácter incluyente, concentrados mayoritariamente en las dimensiones de desarrollo social y protección de población vulnerable, y distribuidos entre los distintos tipos de población migrante.

Las medidas con un enfoque de derechos excluyente, aunque se reparten en tres dimensiones de forma relativamente balanceada, están dirigidos en el 93.7 % (15/16) a población inmigrante. Es decir, aunque prime en las medidas de política analizadas una mirada incluyente hacia las migraciones en sentido general, la perspectiva excluyente se focaliza casi exclusivamente hacia los inmigrantes.

La ambigüedad en las políticas migratorias, que se expresa con mayor peso en la dimensión de control migratorio/seguridad nacional, también se focaliza hacia la población inmigrante, al obtener que, del total de medidas de este tipo, para esa dimensión en particular, el 60 % se dirige a inmigrantes, 20 % a personas refugiadas y el restante 20 % refiere a varias poblaciones.

En contraposición a lo que ocurre en desarrollo social, en el caso de nacionalidad y registro, la mayoría de los instrumentos se consideran excluyentes. Si cruzamos con el dato de tipo de población, se observa que estas medidas restrictivas están dirigidas a la población inmigrante y su descendencia. La misma tendencia se genera en control migratorio/seguridad nacional, con un amplio número de instrumentos que tratan la inmigración y tienen carácter ambiguo, seguidos en cantidad por los tipificados como excluyentes.

Desde las políticas públicas sobre nacionalidad y registro y control migratorio/seguridad nacional, predominan hacia la población inmigrante perspectivas que fluyen entre lo restrictivo y lo ambiguo. Si se considera que la condición de regularidad y nacionalidad son factores determinantes para el acceso efectivo a otros derechos, dada la diferenciación que desde el propio Estado se establece, podría hablarse de una ambigüedad generalizada en las políticas públicas hacia esta población. También podría valorarse como una coherencia hacia la exclusión, en tanto la ambigüedad se presta a una discrecionalidad que tiende a la exclusión cuando predomina una visión de la inmigración como amenaza.

En sentido general, las dificultades para la regularización y el acceso a la nacionalidad, que además implica un riesgo de apatridia, limitan la posibilidad del ejercicio efectivo de derechos. Por ejemplo, la Ley General de Salud establece el principio de universalidad, lo cual contempla como elemento la protección financiera⁸. Aunque la población inmigrante puede tener acceso a los servicios públicos de salud, a pesar de no encontrarse en condición regular, sí se enfrentan a barreras para el acceso al aseguramiento y, por tanto, a la protección financiera en salud. Aunque el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) permitió la estadía regular de una amplia proporción de población inmigrante, el documento expedido inicialmente no se consideró apto para la inscripción en la seguridad social. Se requirió la emisión de la Resolución 377 del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) en 2015 y el Decreto 96-16 en 2016 para corregir este *impasse*.

8 De acuerdo con la OPS (s. f.), "el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud implican que todas las personas y las comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, determinados a nivel nacional, de acuerdo con las necesidades, así como a medicamentos de calidad, seguros, eficaces y asequibles, a la vez que se asegura que el uso de esos servicios no expone a los usuarios a dificultades financieras, en particular los grupos en situación de vulnerabilidad".

Lo anterior es un claro ejemplo de una normativa de carácter incluyente (Ley General de Salud), cuyos impactos pueden ser potenciados por otras (PNRE), pero no ocurre, ya sea por no tomar en cuenta la interrelación con otras dimensiones o por tener una perspectiva de exclusión. En este caso, se requiere de otras normativas correctivas (Resolución 377 del CNSS y Decreto 96-16) que no hubiesen sido necesarias en un contexto de mayor coherencia hacia la inclusión entre las dimensiones de política.

Cuando se trata de población emigrante, la inclusión es relativa al derecho al voto y acciones específicas de desarrollo social y protección de derechos, como, por ejemplo, la creación de organismos con esa función definida: es el caso del Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior (CONDEX) y el Instituto de Dominicanos y Dominicanas en el Exterior (INDEX)). Así también el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) contempla estos ejes tanto en su ley orgánica como en su plan estratégico 2015-2020.

Por otro lado, aunque no se ha incorporado en el estudio la perspectiva de género de forma integral, sí se realizó un esfuerzo por observar la presencia de la mujer como sujeto de las medidas implementadas o las normativas elaboradas.

En general, se resalta la emergencia de las mujeres migrantes vinculadas a la grave manifestación de violencia de género y violación de derechos humanos que significa la trata de personas. Por lo demás, no se identificaron medidas específicas que atiendan las particularidades de la migración femenina, aun cuando se ha determinado que las mujeres en contextos migratorios se encuentran en posiciones de mayor vulnerabilidad. Algunos elementos por considerar en este sentido son la discriminación por género en el mercado laboral, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la corresponsabilidad parental, las familias transnacionales, la situación de retorno, las cadenas globales de cuidados, el tratamiento de las remesas y el costo de los envíos, entre otros.

En suma, lo que un instrumento dice, hace y cómo se comporta en relación con otros, el marco institucional, el conjunto de actores en un contexto político determinado, es lo que puede llegar a determinar su coherencia o ambigüedad en términos de tipificación de marco. En el siguiente capítulo, se examina la dinámica de la política migratoria desde la perspectiva histórica, como una historia causal que encuentra su comprensión en el engranaje que va creando entre un hecho y otro y con sus contextos.

[...] la República Dominicana ha desarrollado una serie de programas y proyectos de legislación, pero no una política migratoria, una política integral,

holística, transversal que toque a todos y cada uno de los sectores relacionados con la migración [...], ese es el siguiente paso donde deberíamos encaminarnos al lograr que el país pueda desarrollar una política migratoria y como tal estén concentrados todos estos pequeños esfuerzos.

Experta entrevistada 8

2.2 HITOS, DINÁMICAS Y TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA: UNA HISTORIA CAUSAL CON UN COMPONENTE NORMATIVO

Las distintas medidas que se recogen en el apartado anterior fueron impulsadas en contextos históricos, institucionales y políticos específicos, elementos que contribuyen a configurar el marco de la política migratoria. A continuación, como un ejercicio central de la metodología de marcos interpretativos de políticas, se relatan y analizan los hitos y dinámicas en torno a las cuales se han sostenido las transformaciones y continuidades de la política migratoria del país.

Es importante resaltar, que los marcos de política no cambian de manera incremental y fluida, solo tienden a ser reemplazados en situaciones de cambio político, que obedecen a su vez a cambios en el contexto económico, social y cultural de una sociedad a lo largo del tiempo. Esta disrupción en la manera de enmarcar las políticas puede ser causada por cambios en el poder político o por eventos externos que proporcionan nueva información sobre el tema de la política en cuestión.

En este acápite se elabora una narrativa por periodos sobre las dinámicas en la política migratoria de la República Dominicana, acompañada de hechos que tienen interrelación con el contexto nacional e internacional y se convierten en dinamizadores de las modificaciones que se han sucedido en el tiempo.

Para ampliar el análisis, también se abordarán las transformaciones sociales e históricas que contextualizan la configuración del Estado dominicano en términos institucionales a la luz de las políticas migratorias que fueron implementadas en el transcurso de casi 100 años de historia.

Uno de los retos analíticos más importantes de este estudio es la mirada en conjunto de la política migratoria en el tiempo. El recorrido por cada uno de los instrumentos que componen el cuerpo de la política migratoria da la oportunidad de hilvanar una historia que permite comprender el contexto político e institucional y los marcos que definieron e impulsaron los cambios en la política migratoria. De esa manera, se construyó la historia causal con un componente

normativo de la política a lo largo del tiempo. Es allí donde también reside el aporte más sustancial.

A partir el siglo XIX, con la consolidación de los Estados nacionales y la importancia cada vez mayor de la gestión de fronteras, el registro y control de los flujos migratorios ha adquirido una relevancia estratégica para los Estados en todo el mundo. Asimismo, el siglo XX trajo el tácito reconocimiento de los asentamientos de inmigrantes y las comunidades de emigrantes en el exterior.

LA POLÍTICA MIGRATORIA DURANTE LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX (INTERVENCIÓN NORTEAMERICANA (1916-1924))

Durante las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, coexistían dos visiones distintas sobre el rol de la migración en el desarrollo de la República Dominicana. Por un lado, la visión que había predominado entre la élite cultivada del país (correligionarios de la “ideología del progreso”) (González, 1985) era que la migración tenía un rol “civilizador” y resultaba necesaria para asegurar el desarrollo social y cultural de la nación. Por el otro, la concepción de la migración desde la perspectiva económica, la consideraba como un medio de producción, mano de obra cautiva, fundamental para el incipiente desarrollo capitalista agroexportador (Báez, 1986).

Por momentos, ambas visiones se encontraban y solapaban, sobre todo cuando se argumentaba el factor demográfico y la necesidad de mitigar la despoblación en esta parte de la isla y por tanto era vital para la supervivencia de la nación y el control de su territorio.

A principios de siglo XX, la República Dominicana era una nación joven que luchaba por consolidarse como un Estado-nación, sacudirse de las divisiones internas provocadas por dos guerras de independencia (la de 1844 y, en 1865, la restauradora) y de los conflictos internos que se sucedían entre grupos de interés político (conservadores y liberales), social y económico distintos. Estas disputas marcaron la constitución del Estado dominicano, en el sentido moderno del término.

Las primeras décadas del siglo XX se caracterizaron por “[...] alteraciones del paisaje agrario, en las formas de propiedad de la tierra y el uso de suelos, y en las relaciones laborales y sociales” (San Miguel, 2019).

En ese periodo tuvo lugar la lucha entre el modo de vida rural frente a la “ideología del progreso” (González, 1985), que imperaba entre las élites del país, cuyo trasfondo era la disputa por la redistribución de la tierra y la eliminación de

los terrenos comuneros⁹ para la imposición de grandes latifundios dedicados al cultivo de la caña de azúcar. El resultado fue la instauración de un sistema capitalista agroexportador frente al desarrollo agrario en pequeñas propiedades que predominó durante las últimas décadas del siglo XIX.

La creciente importancia del azúcar trastocó las relaciones de poder y supuso la implantación de un sistema de explotación agraria que transformó decisivamente la economía y las relaciones sociales, la ecología y la distribución de las riquezas en el país.

La introducción del ferrocarril, que permitió expandir las aspiraciones del país a participar en el comercio exterior y la implantación del libre mercado, dio al Estado la posibilidad de tener algún tipo de control y acceso a una mayor parte del territorio, hasta entonces, remoto o inaccesible.

“El punto clave y crucial en este periodo de la historia dominicana debe ser la confrontación ambigua y muchas veces contradictoria entre estas ideologías del progreso (y sus políticas resultantes) y una realidad obstinada” (Baud, 2019).

En 1912, la Ley de Migración (5074) facilitaba la inmigración de colonos provenientes de Europa, Estados Unidos y las antiguas colonias españolas del Caribe para el fomento de la agricultura dominicana, dando continuidad a lo que había sido el espíritu de la primera legislación migratoria que tuvo el país, que data del 5 de junio de 1879. La ley 5074 requería “permiso para inmigrar al país a los naturales de colonias europeas en América, los de Asia, los de África y los de Oceanía, así como los *braceros* de otra raza que no sea la caucásica”¹⁰.

La expansión de la industria azucarera desde finales siglo XIX se convierte en un factor de atracción de suma importancia en la historia de las inmigraciones en República Dominicana a partir de 1900. Desde la corriente que priorizaba la cuestión económica de la inmigración, se articuló un discurso sobre el desabasto de brazos que afectaba la industria del azúcar, la cual, más que escasez de trabajadores/as, tiene detrás la indisponibilidad del campesinado dominicano de incorporarse a las plantaciones por los bajos salarios que se ofrecían (Veras, s.f.). Esta demanda fue cubierta por inmigrantes provenientes de Haití y del Caribe angloparlante.

La necesidad y posibilidad de contratar mano de obra extranjera ocurre en el marco de la combinación de diversos factores: un sistema de plantaciones que

9 Tierras de propiedad común que se manejaba bajo una especie de sistema corporativo familiar y en las que no había una distribución exacta de las parcelas.

10 Ley de Inmigración 5074 del 11 de mayo de 1912.

funciona sobre la base del uso extensivo del factor trabajo y con tendencia a su sobreexplotación (Lozano, 1980); una clase campesina local con alternativas al trabajo asalariado de las plantaciones que, por tanto, no responde en la medida necesaria a esta demanda (San Miguel, 2014), y un contexto geopolítico en el que la situación de pobreza y la inestabilidad política en otros territorios del Caribe hacían de las plantaciones de caña en República Dominicana una oportunidad de mejoría.

Los denominados “cocolos”, braceros de las Antillas inglesas, eran reclutados por agentes privados de las plantaciones en países como Saint Kitts y Nevis, Anguila, Antigua, Montserrat y San Martín (Verité, 2012). Sin embargo, esta población se fue desplazando a otros sectores de la economía y fue atraída por el surgimiento de refinerías petroleras en lugares como Aruba y Curazao, por lo que se fue haciendo predominante el trabajo de inmigrantes haitianos, especialmente a partir de 1930 (Riveros, 2014).

En el curso de estas transformaciones económicas, movimientos migratorios y condiciones políticas, tiene lugar la intervención norteamericana de 1916-1924, decisiva para sentar las bases de un Estado que emanaba de un proyecto de nación frágil y difuso. Este es el primer hito en cuanto a las transformaciones del Estado y un cambio en el marco de la política migratoria de la República Dominicana para el periodo considerado en este estudio.

La intervención no solo implicó la toma del control de las recaudaciones, sino que también significó una redefinición del Estado. El modelo de un pertrecho Estado liberal se impuso.

La modernización de la República Dominicana fue acelerada por la ocupación militar norteamericana al poner al país en contacto con otros modos de vida y sistemas de organización y administración que facilitaron grandemente la conducción del Estado (Moya-Pons, 2008).

Con la pérdida de soberanía, se fortalece en la política migratoria la visión más utilitaria en términos económicos, a pesar de la resistencia de amplios grupos de la élite nacional, que seguían viendo la potencialidad civilizatoria de la migración (Castro y Félix, 2019). Esta disyuntiva sobre el rol que debía tener la migración en el desarrollo del país marcó una pauta para la política del Estado que continuaría (y continua) por décadas y se hilvana en la política migratoria al concebir cuáles grupos sí y cuáles no eran convenientes para la construcción de una identidad en fraguas. Como señala Bruce Calder (1984) en su obra *El impacto de la intervención: la República Dominicana durante los Estados Unidos de 1916-1924*, “Durante 6 de los 8 años que duró la Ocupación, los oficiales militares trataron de rehacer

la sociedad dominicana, diseñando e implementando programas orientados a cambiar la vida política, económica y social”.

Durante el gobierno de ocupación militar se emitió una serie de órdenes ejecutivas orientada a controlar la inmigración no caucásica, mientras que sistemáticamente se fueron deponiendo las concesiones (de tierras y otros beneficios) que eran otorgados a los inmigrantes caucásicos como parte del proyecto “civilizador” sustentado en la Ley de Migración de 1912.

LA POLÍTICA MIGRATORIA POSINTERVENCIÓN NORTEAMERICANA Y LA DICTADURA

Durante el gobierno de Horacio Vásquez (1924-1930) se crea la Inspectoría de Inmigración (hoy Dirección General de Migración), en función de control y regulación, que, aunque dependía de la Secretaría de Interior y Policía, también tenía enlaces con la Secretaría de Agricultura. Por lo tanto, el marco predominante del fomento de la migración laboral hacia el sector agroindustrial, remanente de la Intervención Norteamericana, siguió orientando el modelo de gestión de las migraciones en el país. Ese modelo respondía a la hegemonía de una visión del Estado que debía procurar el desarrollo a través de la administración de la demanda de los mercados internacionales. Luego del retiro de las tropas norteamericanas, Vásquez retomó el proyecto para la creación de colonias agrícolas con migrantes caucásicos, que había sido desmontado durante el gobierno de ocupación (Castro y Feliz, 2019).

En 1929, se firma el tratado fronterizo dominico-haitiano. La delimitación de los límites geográficos con Haití es un punto neurálgico en la política migratoria dominicana. Este tratado no fue exitoso, lo que conllevó a una militarización de la frontera (Herrera, 2015) y al reinicio de nuevas negociaciones entre Haití y República Dominicana, siendo una de las prioridades de Rafael Leónidas Trujillo, una vez que alcanzó la presidencia de la República Dominicana.

En 1934, Trujillo emitió una ley de colonización de terrenos del Estado, que estimulaba el asentamiento de agricultores de origen europeo en la franja fronteriza. Esta última ley¹¹ contenía un acápite interesante, según el cual, las

11 La Ley de Colonización de Terrenos del Estado es la Ley 758 de 1934. Ver <https://www.sismap.gob.do/Municipal/Directorio/Dir/Details/152>; <https://acento.com.do/opinion/la-inmigracion-laboral-codigo-trabajo-dominicano-1-2-8556742.html>; http://www.poderjudicial.gob.do/documentos/pdf/leyes/LEY_ley_51_1938.pdf

fronteras podían estar ocupadas en un 25 % por europeos, siempre que fueran de raza blanca. El reglamento de esta ley consignaba que el 70 % de los empleados de las empresas debían ser dominicanos, aunque en este último punto tuvo que ceder ante las presiones de las corporaciones azucareras dominicanas (Herrera, 2015)¹².

En 1935, ambos países reiniciaron negociaciones sobre los límites fronterizos que desembocaron en la firma del Protocolo de marzo de 1936, posteriormente ratificado el 14 de abril de ese mismo año. Aunque insatisfecho con los resultados de la negociación (Arias, 1991), el Protocolo dio el impulso necesario para que Trujillo implementara una agresiva política de dominicanización de la frontera, acción permeada transversalmente por un propósito de blanqueamiento e hispanización (Muñiz y Morel, 2019). Estos elementos pasaron a ser fundamentos de la construcción del Estado como pilar del imaginario colectivo y la acción en la política pública.

En este contexto, la frontera y su dominicanización están llamadas a adquirir un valor simbólico muy caro para el discurso político fundacional. De hecho, la dominicanización ha sido la única política específica de desarrollo de la franja fronteriza puesta en marcha por el Estado dominicano (Dilla, 2007).

De alguna manera, esta situación colocaba en competencia a dos distintos marcos de política, por un lado, la inmigración como una fuente necesaria de mano de obra barata para sostener el modelo agroexportador, y por otro, la inmigración como una amenaza a esta idea de nación blanqueada, asediada por el fantasma de una “invasión pacífica” (Rodríguez Huerta, 2015).

Para Lilón “El problema de la frontera entre ambos países era que no existía una línea divisoria territorial. De allí la constante penetración de ciudadanos haitianos a territorio dominicano, debido no solo al tradicional intercambio comercial fronterizo, sino a otras causas como la alta tasa demográfica haitiana y su mayor pobreza con respecto a la República Dominicana” (Lilón, 1999).

Claramente, el Protocolo de 1936 no fue una solución definitiva para el problema fronterizo y Trujillo encontró en esta insatisfacción una excusa para recurrir a la violencia a fin de ejercer el control de la supuesta invasión de la

12 El Código del Trabajo de 1951 repite esa segmentación entre mano de obra nacional y extranjera. Inaugura la sección denominada “nacionalización del trabajo”, pero de nuevo concede al Poder Ejecutivo la discrecionalidad de otorgar permisos para empresas agrícolas para la contratación de “braceros extranjeros” por encima del porcentaje permitido. Con esta determinación se protegía a la industria azucarera y en la práctica no se afectaba el sector económico que más trabajadores extranjeros empleaba.

frontera. En este sentido, Jose Israel Cuello plantea que “La imposición haitiana de condiciones onerosas a Trujillo, y la consecuencia interna del nuevo acuerdo (el Protocolo de 1936), que le colocó en ridículo frente a sus adversarios internos, son elementos a tener en cuenta como determinantes en la decisión que un año después condujo a una matanza masiva de haitianos en la zona fronteriza del norte” (Cuello, 1991, p. 14).

La matanza de 1937 constituye uno de los hitos catalizadores de la política migratoria durante las décadas siguientes, en cuanto que la política, generada a partir de ese hecho, fue instrumental para subsanar la situación de aislamiento político y económico que sufrió la República Dominicana en el ámbito internacional a raíz de la matanza, al tiempo que buscaba mejorar la imagen internacional que tenía el régimen (Gardiner, 1979).

Este hecho puso en evidencia la visión fragmentada de la política migratoria, que por un lado protegía los intereses económicos de los ingenios y otros sectores agrícolas (café, cacao y tabaco) y, por el otro, intentaba contener la supuesta “invasión pacífica”. Esto aludía a la distinción entre dos tipos de inmigrantes planteada por autores como Jean Price-Mars y Joaquín Balaguer, posteriormente: el “intruso” (que se refiere a la migración de asentamientos fronterizos) y el contratado (que se refiere a la migración laboral) (Price-Mars y Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 2000) (Balaguer, 1983). La matanza de 1937, como hecho político, estuvo orientada a aquellos inmigrantes haitianos asentados en la frontera norte (Dore, 2015).

En ese contexto, el Estado dominicano retoma el proyecto de dominicanización del trabajo amparado en la Ley 51 de 1938. Sin embargo, en su artículo 4 esta Ley permitía al Poder Ejecutivo conceder permisos válidos para las empresas agrícolas, de modo que pudieran contratar braceros extranjeros en exceso de la cuota establecida. Dicha normativa indicaba que solo el 30 % de la plantilla total de cualquier empresa o industria podía ser ocupada por personas extranjeras. Este es un claro ejemplo de la ambigüedad que ha acompañado a la política migratoria dominicana, si se toma en cuenta el contexto de que incluso antes de la intervención norteamericana (1916-1924), los ingenios más importantes eran de capital norteamericano (Castillo, 1985) y paulatinamente pasarían a manos de Trujillo por medio de la apropiación.

La expansión capitalista en la República Dominicana supuso el establecimiento de un monopolio en la industria azucarera por parte del capital norteamericano (Cordero y Del Castillo, 1980) y los propios intereses del tirano. El Estado dominicano se veía compelido a realizar excepciones a la importación de braceros para

acomodar los intereses de los grupos económicos que dominaban la industria azucarera, que se reducían a tener suficiente mano de obra barata para mantener los bajos costos de producción del azúcar en el país. A la vez, el Estado trataba de acomodar los intereses de la opinión pública nacional en su momento, que abogaba por la nacionalización del trabajo, partiendo del marco de que la migración tenía un rol fundamentalmente civilizatorio y, por tanto, el tipo de migración que era traída a los ingenios no contribuía al progreso ni al proyecto “civilizatorio” debido a la connotación racial y colonial que tenía la idea del progreso para las élites de la época¹³. El 14 de abril de 1939 se promulga la Ley de Inmigración 95, que, aunque más amplia, daba continuidad al enfoque de atraer mano de obra inmigrante, sobre todo, pero no exclusivamente, para el fomento de la industria azucarera. Cultivos como el café y el cacao habían ganado un auge importante gracias a los beneficios para su transporte que supuso la instauración de un sistema ferroviario y la alta demanda en los mercados internacionales, desplazando la primacía del cultivo tradicional del tabaco en el Cibao (San Miguel, 2019). No obstante, esta política incluía una serie de restricciones de movilidad en los bateyes y marginación del disfrute de derechos sociales laborales para los trabajadores de la industria azucarera.

En su afán por mejorar la imagen del país en el ámbito internacional, se da la aprobación de los primeros instrumentos sobre refugio y asilo político. En su calidad de embajador extraordinario de misiones especiales, Trujillo acudió al llamado del presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt en la Conferencia de Evian, donde se discutió la situación de los judíos que huían de la persecución del nazismo en Austria y Alemania. Para paliar ese problema y mejorar su imagen,

13 Desde finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, el marco que dominó la política migratoria fue la necesidad de poblar el territorio. Este “problema” de índole demográfico planteaba que la baja densidad poblacional era la causa de la falta de progreso económico, social y cultural del país, mientras aludía a la situación de desventaja frente al vecino Haití e indirectamente alimentaba la idea de la “invasión pacífica” debido a la disparidad poblacional entre ambos países. Sin embargo, este argumento quedó desarmado cuando en 1914 el entonces director general de Estadísticas presenta un informe donde establecía que la República Dominicana en ese momento ocupaba el quinto lugar en términos de densidad poblacional entre los países soberanos del continente (Ver informe que presenta el director general de Estadísticas al secretario de Estado de Hacienda y Comercio correspondiente al año 1914, GO Nro. 12650, octubre 13 de 1915, en Castro y Feliz, 2019). Esto fue posteriormente refrendado con los resultados del Censo de Población de 1920, no obstante, durante todo el gobierno de Trujillo, la política de puertas abiertas para migrantes caucásicos se mantuvo sostenida sobre este argumento y es parte de lo que constituye la política de blanqueamiento no solo de la frontera, sino del país en su conjunto.

República Dominicana implementó lo que parecía una política de puertas abiertas a cierto tipo de inmigración, un hecho que se constata con la acogida de inmigrantes españoles, algunos de los cuales huían de la Guerra Civil Española (1936-1939)¹⁴, así como refugiados judíos que se establecieron originalmente en Puerto Plata. A pesar del carácter “humanitario” de la medida y de la persecución de un fin político personal de regresar a la presidencia por parte de Trujillo, dicha política también buscaba promover el desarrollo agropecuario e industrial de la República Dominicana, con el mismo carácter racista que había distinguido las políticas anteriores.

Desde 1939 la Dirección General de Migración (DGM), dependencia de la Secretaría de Interior y Policía, constituyó el único órgano rector del control migratorio y de extranjería en la República Dominicana. La DGM definía las políticas y ejecutaba las medidas de control migratorio, por lo tanto, ejercía un control exclusivo en la gestión migratoria y dominaba el marco de las políticas. Por tratarse de una institución bajo la dependencia de los aparatos represivos, la DGM marcó el tono de la política migratoria en los años venideros, enfocándola fundamentalmente como un problema de seguridad nacional.

Posteriormente, luego de la caída del régimen, la Ley de Inmigración 95 siguió vigente (con modificaciones puntuales hasta 1984) durante 65 años, hasta que, en 2004, se promulga la Ley General de Migración 285-04, que de alguna manera intenta adecuarse al contexto del siglo XXI, cuya incidencia será analizada más adelante.

Luego de la adopción de la Ley de Inmigración de 1939, en 1948 aparece la Ley 1683 sobre Naturalización en un contexto no democrático y de posguerra. En esta ley, la naturalización está prevista como un derecho al que podían acceder los residentes regulares, propietarios e inversionistas extranjeros, y establecía claras restricciones a ese derecho para la población trabajadora migrante que entraba bajo condiciones de contratación temporal. Esta excepcionalidad era un remanente de la Ley 5074 de 1912 y condicionaba la naturalización a la obtención previa de un permiso de residencia. Según parece, el espíritu de esta medida era atender la necesidad de naturalización de los migrantes que se habían asentado y habían generado arraigo en las colonias

14 “Vicente Llorens, en su estupenda *Memorias de una emigración*, relata que en el grupo de 274 refugiados que se embarcaron junto a él en Francia con destino a la República Dominicana [...]” (Del Castillo, 2015, 9 de octubre).

agrícolas del Estado, manteniendo de manera tácita la distinción entre los distintos tipos de migrantes.

[...] en República Dominicana, si tú me preguntas cuál es la política migratoria [...] mantener a una cierta migración fuera [...].

Experto entrevistado 1

En 1951 se aprueba el Código Laboral que obliga a las empresas a colocar dominicanos en no menos del 70 % de los puestos de trabajo. Esta medida es una continuidad de las demandas sociales para “nacionalización del trabajo”, sin embargo, concede al Poder Ejecutivo la discrecionalidad de otorgar permisos a empresas agrícolas para la contratación de “braceros extranjeros” por encima del porcentaje permitido. Con esta determinación se protegía a la industria azucarera y se daba un falso aliciente a aquellos sectores cuya aspiración era que la inmigración constituyera un proyecto “civilizador”, dando continuidad a la política de “blanqueamiento” (Herrera, 2015). Esta dinámica refleja como los intereses de proteger la identidad nacional encuentran su límite frente a los intereses de sectores económicos cuyas posibilidades de lucro se conectan al fenómeno de la inmigración. Dos marcos interpretativos de política que competían por dominar el marco general de la gestión de las migraciones.

En 1952 se firma un Acuerdo de contratación entre Haití y República Dominicana para la entrada al país de jornaleros temporeros haitianos (vinculado a los ciclos de ciertos rubros agrícolas, particularmente la caña de azúcar). Este acuerdo dio paso a un sistema de incentivo a la migración temporal gestionado por los gobiernos de ambos países, ya que hasta entonces estas contrataciones eran operadas directamente por las empresas. En el marco de este acuerdo, los derechos sociales¹⁵ debían ser garantizados por el gobierno de Haití y sobre todo por la empresa contratante, mientras eximía de toda responsabilidad al gobierno dominicano.

Con este tipo de actos, sin pretenderlo, se sentaban las bases para la constitución de un Estado que reconocía su doble personalidad jurídica, pública y

15 El citado Acuerdo Bilateral establecía que las empresas tenían la posibilidad de utilizar por un periodo limitado los servicios de jornaleros haitianos, pero las obligaba a proveer documentación, alimentación y certificado de salud. Las empresas también debían pagar salarios iguales a los trabajadores extranjeros y a los nacionales, así como a proveerles de viviendas a ellos y sus familias, además de seguro social.

privada, en tanto contratista de mano de obra e intermediador con las empresas que operaban los ingenios, y el reconocimiento de obligaciones con el Estado haitiano. Este solapamiento de roles del Estado era un reflejo de cómo se entrelazaban los intereses privados y políticos personales de Rafael Leónidas Trujillo, quien ya en ese entonces había expropiado una gran cantidad de tierras y era propietario o accionista de gran parte de los ingenios azucareros (Del Castillo, 1985).

Este tipo de medidas, aunque ambiguas y hasta contradictorias, porque trataba de delegar la responsabilidad del Estado dominicano sobre los derechos de todas las personas en su territorio, lo irían comprometiendo paulatinamente y exponiéndolo a las jurisdicciones internacionales.

El Acuerdo de 1952 establecía un riguroso control sobre la movilidad de los trabajadores haitianos limitando su libertad de tránsito a la periferia de los centros de su actividad laboral, bajo pena de repatriación. Este es uno de los hechos que constataba el trato diferencial del Estado dominicano a la población inmigrante proveniente de Haití respecto a la población inmigrante de otros orígenes. Esto fue recurrente y era evidente a principios del periodo de estudio que comprende este trabajo. Con el tiempo se formalizó.

El aumento de la producción azucarera incidió en el incremento de la inmigración haitiana hacia la República Dominicana. Es también el momento en que se cristaliza el modelo de integración diferenciador, que excluía a la población inmigrante haitiana de participar en la vida social del país, dificultando su interacción con las comunidades dominicanas en las zonas cañeras. Este acuerdo fue renovado varias veces hasta su interrupción a mediados de la década de 1960.

[...] la política dominicana migratoria, en resumen, está dirigida por la ideología; no es coherente porque no tiene una aplicación uniforme [...], el lado punitivo de la política migratoria es altamente selectivo.

Experto entrevistado 3

LA POLÍTICA MIGRATORIA DURANTE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (1961-1978 Y 1978-1986)

La década de los 60 representa un momento de gran inestabilidad política y económica para República Dominicana. Este no fue solo un momento de cambios a nivel político (transición democrática), sino también social (inicio de la

emigración dominicana más significativa) y económico (transformación de la industria azucarera)¹⁶.

Luego de la caída de la dictadura de Trujillo en 1961, y durante la presidencia transitoria de Rafael Bonelly, fue promulgada en 1962 la Ley sobre Cédula de Identidad, que declaraba la obligatoriedad de portación de cédula de identidad para dominicanos mayores de 16 años y extranjeros residentes. Dicha ley establecía también los mecanismos de obtención de cédula para los extranjeros que hubieran pasado el periodo de más de 60 días e identificaba a migrantes regulares, ya que podían acceder a cédula legal. Esta medida definía la regulación para la permanencia de personas extranjeras, otorgando a la cédula de identificación una función cercana al control migratorio. Su art. 40 hacía referencia a los braceros y “trabajadores importados” por las compañías industriales o agrícolas indicando que debían obtener su cédula al momento de su entrada y que los funcionarios de Migración no permitirían su permanencia en el país hasta después de obtener sus cédulas. Para “braceros y trabajadores importados” se permitía la solicitud colectiva por medio de apoderados, lo cual, en teoría, debía facilitar el proceso para quienes ingresaban al país en contingentes.

Una vez celebradas las primeras elecciones democráticas en 30 años, el recién electo presidente Juan Bosch promulga la Constitución de 1963, considerada una de las más progresistas de República Dominicana. Esta nueva Constitución, que abogaba por el establecimiento de la justicia social junto a otros aspectos basados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Hernández Polanco, 2018), abrió paso a la posibilidad de una reforma agraria y procuró retomar el control de los bienes del Estado. Como parte de esta reapropiación de los bienes que Trujillo y su familia habían cooptado (12 ingenios en total), se crea la Corporación Azucarera Dominicana a través de la Ley 78. Este organismo pasó a administrar el 60 % de la producción total azucarera del país, convirtiendo al Estado dominicano entre 1961 y 1966 en el principal productor, contratista de mano de obra y propietario de la industria en el país¹⁷.

16 En ese momento el país se encontraba aislado en el ámbito internacional y comercial, debido a las sanciones económicas que había impuesto la Organización de Estados Americanos y los EE. UU., a raíz del intento de asesinato promovido por Trujillo contra el entonces presidente de Venezuela Rómulo Betancourt (Hernández Polanco, 2018).

17 El resto de la producción quedó distribuida entre dos productores privados: Central Romana (30 %) y Casa Vicini (10 %).

En cuanto al tema migratorio, la Constitución continuó en alguna medida la misma línea de pensamiento sobre el tema de la nacionalidad, la priorización de la frontera con fines de preservación de la identidad y la relevancia del sector agroindustrial¹⁸. La dominicanización cultural continuaría siendo un tema de importancia. Los elementos citados son fundamentales para entender la política migratoria del país.

El gobierno de Juan Bosch duró 9 meses y el país volvió a caer en periodo de gran inestabilidad social, política y económica, que desembocó en la guerra civil de 1965, una segunda invasión norteamericana, y el retorno de Joaquín Balaguer a la presidencia en 1966, iniciando sus doce años de gobierno autoritario y represivo.

Una de las primeras acciones de Balaguer fue la creación del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) mediante la Ley 7 de 1966, motivado por la necesidad de coordinar las operaciones de los ingenios del Estado y demás dependencias ligadas a la producción de azúcar.

En el contexto de transformación de la economía dominicana de una economía agropecuaria al impacto limitado del modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones), en 1968 durante el gobierno de Joaquín Balaguer, se declara el desarrollo turístico como actividad económica estratégica de interés nacional. A partir de estas acciones, se hacía evidente que el modelo de la industria azucarera que existía en el país y las condiciones del azúcar en el mercado internacional estaban obligando al Estado a replantearse el rol de la industria en la economía dominicana y su necesaria transformación.

Entre 1970 y mediados de los años ochenta se produjo un cambio fundamental en la afluencia de los trabajadores migratorios haitianos hacia los ingenios dominicanos (Báez y Lozano, 2005). Si bien hasta principios de los ochenta, los acuerdos intergubernamentales para la contratación de braceros haitianos

18 La Constitución de 1963 establecía como dominicanas a "Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en la República en representación diplomática o que estén de tránsito en ella" (art. 89.2) y continuó la política de priorización de la frontera y el desarrollo agrícola, estableciendo que "Se declara de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza, así como la difusión de la cultura y las tradiciones del pueblo dominicano. El aprovechamiento agrícola e industrial de los ríos fronterizos se continuará regulando por los principios consagrados en el artículo 6 del Protocolo de Revisión de 1963 del Tratado de Fronteras de 1929 y en el artículo 10 del Tratado de Paz, Amistad y Arbitraje de 1929" (art. 88).

continuaron rigiendo el sistema de gestión de la migración laboral, las relaciones bilaterales entre Haití y República Dominicana se vieron trastocadas con la muerte de François Duvalier (1971) en Haití.

En 1977 el Estado dominicano ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Esta rectificación pudo estar motivada por un cambio sustantivo en la política exterior norteamericana, su cariz instrumental en el ascenso y descenso de Balaguer al poder y la necesidad de salvaguardar la imagen internacional del gobierno dominicano ante los señalamientos de violación sistemática de derechos humanos. Con la llegada de Jimmy Carter a la presidencia de los EE. UU., la política estadounidense hacia América Latina se reenfocó en el respeto a los derechos humanos y el desmantelamiento de los gobiernos autoritarios en la región (Lozano, 2018).

En 1978 el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) ocupó el poder, dando fin a “los 12 años de Balaguer”, considerado como un gobierno represivo que fue transicional entre la dictadura y la democracia y preservaba muchos de los elementos ideológicos del régimen de Trujillo en el contexto de la Guerra Fría.

La Ley 199 sobre uso de tarjetas de turismo fue un antecedente de la Ley de Visado 875 aprobada en 1978, que venía a subsanar las limitaciones de la primera. El surgimiento de esta última normativa puede tener como motivación el desarrollo turístico y los cambios que se produjeron en la economía dominicana, pero incluye otros tipos de visa, como las de estudiantes, diplomáticos, residentes, entre otras. Estos tipos de visado quedan descritos en la Ley, excepto la visa para residencia.

En la década de los 80 caduca el sistema de contratación mediante el cual se otorgaban permisos de trabajo estacional a los inmigrantes para laborar en los ingenios azucareros. Con el derrumbe de los precios del azúcar, la industria entra en crisis. Coulange Méroné (2018), al hacer referencia a Báez y Lozano (1998;2005), afirma que la extensión de la crisis agraria agravó la situación de los productores rurales dominicanos e incidió en la emigración, especialmente hacia Estados Unidos.

Esa migración acentuó la escasez de mano de obra nativa en cultivos como el café, el arroz y el maíz, y favoreció la entrada de trabajadores haitianos (Báez y Lozano, 1985). En 1980, por ejemplo, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) estimó que 28.6 por ciento de los trabajadores en la cosecha del café para ese año eran haitianos. A mediados de los años ochenta, Báez y Lozano (1985) estimaron que 54% de los jornaleros en el café, y el 19% de

aquéllos que laboraban en la producción arrocera eran de origen haitiano. De igual forma, la presencia de trabajadores de origen haitiano en cultivos tales como plátano, piña, tomate, tabaco y otros aumentó durante las décadas de 1980, 1990 y 2000 de una manera tal que hoy en día representan una mano de obra vital para la producción de estos rubros agrícolas (Báez y Lozano, 2005) (Coulange Méroné, 2018).

En las zafras efectuadas de 1981 a 1985 el sistema formal de contratación de mano de obra migrante registró un aumento sustancial en el número de braceros haitianos (19,000 contratados cada año). Este incremento obedecía a medidas para transparentar y regular el sistema de migración laboral y con ello combatir el tráfico de trabajadores, considerado como una de las problemáticas pendientes de resolver por parte de la política migratoria en términos históricos. Si bien el tráfico de trabajadores migrantes continuó, disminuyó considerablemente en comparación con los años setenta (Báez Evertsz y Lozano, 2005).

Llega también a su fin el régimen de Duvalier hijo (1986) en Haití y la inestabilidad política, social y económica del vecino país dio paso a una aceleración de la inmigración haitiana hacia República Dominicana, coincidente con el declive de la industria azucarera y la expansión de nuevos ejes de desarrollo, como es el caso de la construcción. Esto lleva a la diversificación ocupacional y expansión geográfica de la inmigración que sale de los bateyes para emplearse en otros sectores de la economía.

No obstante, de espalda a estos hechos se generó una percepción en la opinión pública nacional de que “durante los gobiernos del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) se abrieron las compuertas a la migración haitiana y se inició la inmigración haitiana masiva” (Báez Evertsz y Lozano, 2005). El discurso del aumento de la inmigración durante la gestión de este partido, vino acompañado de los prejuicios generados en torno a la figura de José Francisco Peña Gómez, líder histórico del PRD, a quien los sectores nacionalistas acusaban de tener ascendencia haitiana y una agenda de dominación político-racial oculta, trayendo nuevamente a la palestra pública el fantasma de “la invasión pacífica”.

Montado en este discurso, Balaguer retornó al poder en 1986. Su segundo periodo de gobierno se enfocó en una serie de reformas orientadas a la transformación de la economía dominicana. El CEA inició un proceso de desmantelamiento de los principales ingenios del Estado y con gran parte de sus tierras fueron arrendados a empresas privadas para la instalación de zonas francas industriales o incluso a particulares y militares, a modo de prebendas políticas. Se hacía

evidente que el Estado estaba desmontando la ya maltrecha industria azucarera, sumida en una profunda crisis¹⁹.

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN LAS POSTRIMERÍAS DEL SIGLO XX Y PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI

En el Gráfico 1 se muestran los hitos más importantes referidos a la población extranjera que contextualizan la política migratoria más actual. Desde una mirada en conjunto, la política migratoria se muestra mucho más controversial, fragmentada y ambigua cuando se trata de esta población. Este gráfico, que ofrece una síntesis de la evolución y la dinámica de la política migratoria del Estado dominicano hacia la población inmigrante, comienza relatando lo que ocurre a partir de 1990, con la intención de ilustrar el contexto de la política migratoria más reciente.

El desmonte de la industria azucarera conllevó una serie de medidas de política migratoria, en la que el Estado pretendía desvincularse de los compromisos que generaba dicha migración. En 1990, Balaguer promulgó el Decreto 417-90 que dispone la Regularización Migratoria de Jornaleros de Nacionalidad Haitiana. Por medio de este Decreto se ordenaba regularizar la situación de trabajadores azucareros, otorgándoles un carné donde se especificaban su condición laboral y residencia, introduciendo un carácter individual a la contratación²⁰. La promulgación de este instrumento estuvo asociada a la preocupación internacional sobre las condiciones de la población migrante haitiana, que en ese momento trasciende el plano puramente laboral. Organizaciones de derechos humanos e internacionales publicaron informes que denuncian la

19 La crisis de la industria azucarera y sus causas constituyó una tradición de estudio dentro de las ciencias sociales en la República Dominicana y ha sido ampliamente analizada por diversos autores, entre los que destacan José del Castillo, José Israel Cuello, Frank Báez Evertsz, Micheal Baud, Frank Moya Pons, Martin Murphy, entre otros. El abordaje de las causas y consecuencias de dicha crisis y el impacto que tuvo en términos sociales, económicos y políticos, si bien es importante para comprender algunas de las medidas de política migratoria que se dieron durante los años 90, su análisis escapa al alcance del presente estudio.

20 En su artículo 4, el Decreto dispone que el Gobierno Nacional, y particularmente el Consejo Estatal del Azúcar y las empresas privadas dedicadas a la industria azucarera, en la medida de los recursos disponibles, continuarán ejecutando, cada vez con mayor amplitud, los programas de salud, educación, alimentación, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y viviendas, en favor de todos los trabajadores del país y especialmente de quienes prestan sus servicios en los cañaverales, bateyes y factorías de los ingenios.

participación de fuerzas policiales y militares en los reclutamientos de braceros y prácticas abusivas de las autoridades del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) dentro y fuera de los períodos de zafra.

Según Informe de la OEA, el Decreto de referencia “consigna ciertas provisiones laborales y de derechos humanos en favor de los braceros haitianos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, s/f). El informe también señala que “las medidas que están siendo dictadas por el Gobierno dominicano son superficiales y que su verdadero propósito es contener la opinión pública internacional”.

Finalmente, su aplicación, leída en el contexto histórico de esa época, demostró que su objetivo, tal como lo había afirmado la OEA, fue calmar la presión internacional respecto a las obligaciones del Estado para con los trabajadores extranjeros en República Dominicana.

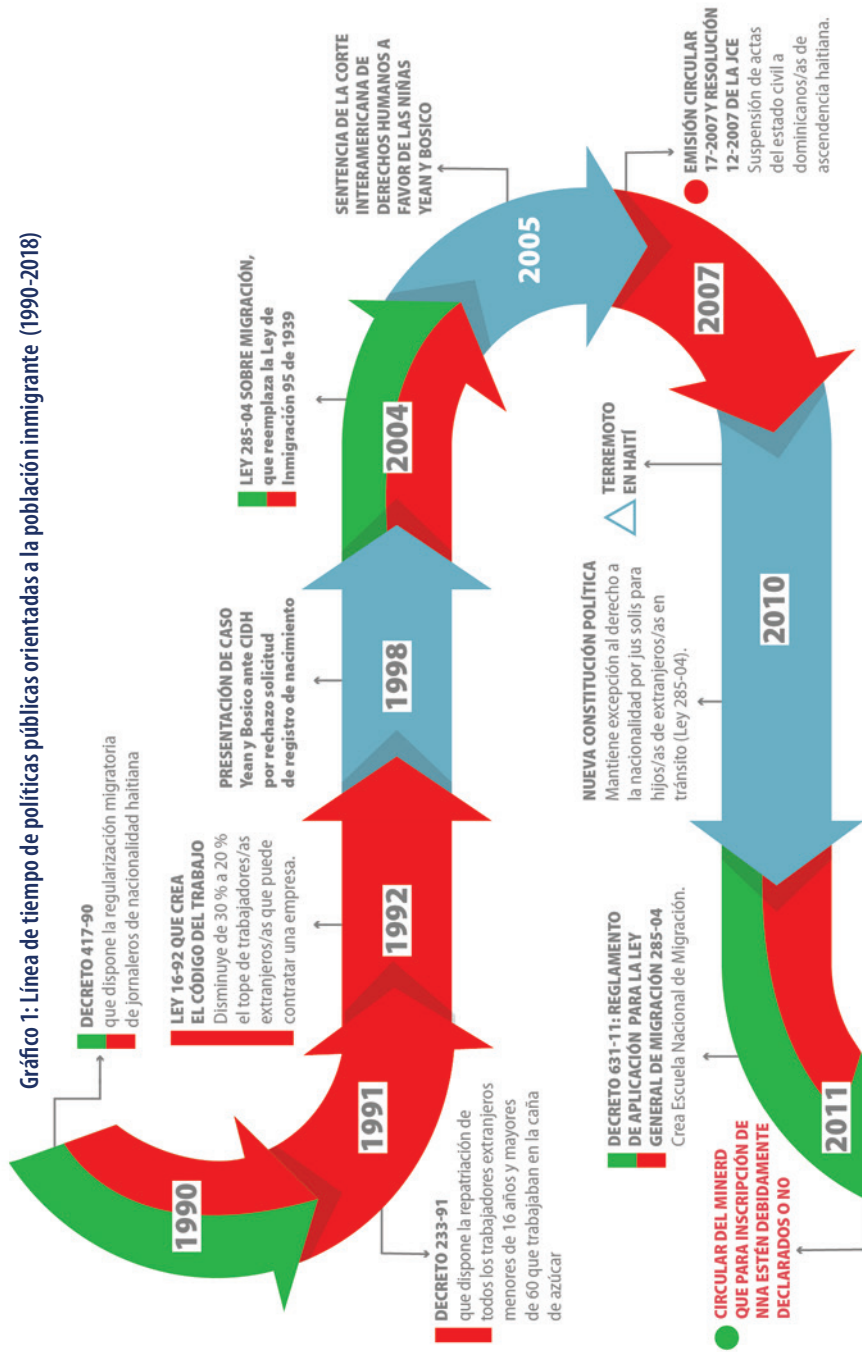
Las denuncias internacionales contra el Estado dominicano se habían multiplicado y hacían referencia específica al trabajo forzoso de niños, niñas y adolescentes. Ante lo que el gobierno de la época (Joaquín Balaguer) reaccionó acusando a las organizaciones de derechos humanos de llevar a cabo un complot internacional.

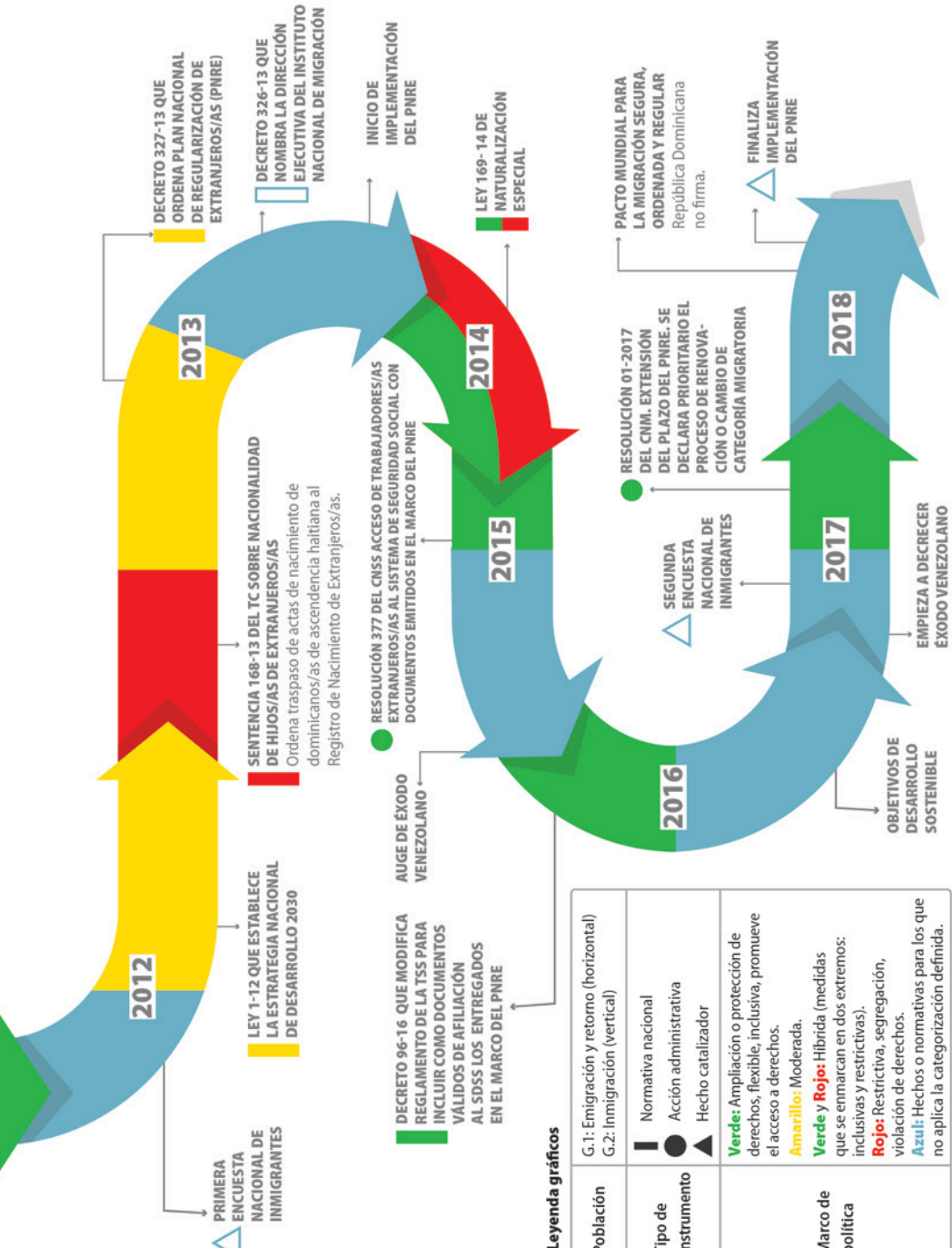
Como respuesta a las denuncias de violaciones de derechos humanos en el marco del esquema de migración temporal, en 1991 se promulgó el Decreto 233-91 que dispuso la repatriación de todos los extranjeros menores de 16 años y mayores de 60 que trabajaban en los ingenios azucareros. Se articula así una respuesta desde el marco de la soberanía nacional a las denuncias sobre violaciones a derechos humanos. Según informes sobre derechos humanos, se estima que unas 35 mil personas fueron expulsadas y muchas otras se fueron por su propia iniciativa para evitar la persecución y abusos de los militares²¹. Sin embargo, la situación generada y la persistencia de las denuncias internacionales “[...] obligó por primera vez al gobierno dominicano a crear una comisión negociadora que junto a sus colegas haitianos empezaron a debatir las condiciones de los inmigrantes haitianos. Por otra parte, se aprobó un plan para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en los bateyes dominicanos del Consejo Estatal del Azúcar” (Silié, 1998).

Las respuestas del Estado a la inmigración haitiana siguieron siendo excluyentes. En 1992, la Ley 16-92 crea el Código del Trabajo, en el que se disminuye de 30 % a 20 % el tope de trabajadores extranjeros que una empresa podía contratar. La entrada en vigor del Código restringió la contratación formal de trabajadores extranjeros y se presentó como una medida protectora de la mano de obra local.

21 Recuperado de www.progressio.org.uk/sites/default/files/Inmigrantes%20haitianos.pdf.

Gráfico 1: Línea de tiempo de políticas públicas orientadas a la población inmigrante (1990-2018)





Leyenda gráficos

Población	G.1: Emigración y retorno (horizontal) G.2: Inmigración (vertical)
Tipo de Instrumento	<ul style="list-style-type: none"> ! Normativa nacional ● Acción administrativa ▲ Hecho catalizador
Marco de política	<ul style="list-style-type: none"> Verde: Ampliación o protección de derechos, flexible, inclusiva, promueve el acceso a derechos. Amarillo: Moderada. Verde y Rojo: Híbrida (medidas que se enmarcan en dos extremos: inclusivas y restrictivas). Rojo: Restrictiva, segregación, violación de derechos. Azul: Hechos o normativas para los que no aplica la categorización definida.

El Código Laboral realiza concesiones en virtud de tipo de trabajo y vínculos de la persona extranjera en el país, así como de sector económico (empresas agrícolas e industriales, art. 145). Al no tener en cuenta otros indicadores económicos y la transformación de la propia economía del país, como, por ejemplo, el auge de ciertos sectores (construcción y turismo), en la práctica la normativa no responde a la demanda de mano de obra de esos rubros. Esta medida se enmarca en una tradición en la política migratoria dominicana, donde se pretende regular la migración laboral a la vez que se generan excepciones para los sectores que históricamente han demandado más mano de obra migrante, defendiendo así los intereses de sectores económicos y élites de antaño, que han lucrado ampliamente con la explotación de dichos trabajadores en condiciones laborales deplorables.

Una nueva normativa, como fue el Código Laboral y luego la Ley General de Migración, no resolvió ni ha resuelto el gran dilema que históricamente ha enfrascado a esta sociedad respecto a la migración laboral y su gestión en el país. El quimérico balance entre la demanda e intereses de sectores de poder económico; la desidia del Estado, en tanto garante de derechos, y el contradictorio discurso de la nacionalización del trabajo anclado en un anhelo nacionalista han dado paso a una de las grandes contradicciones y ambigüedades históricas de la política migratoria de la República Dominicana. Este tema sigue generando debate²² en cuanto a las necesidades de estos sectores económicos y las exigencias de la gestión de la migración laboral.

Por otro lado, un hito importante que se da en el contexto internacional es el caso de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico sobre registro de nacimiento presentado en 1998 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En 1999, un año después de presentado el caso, el Estado dominicano decidió reconocer la competencia contenciosa de la CIDH.

En el ínterin del proceso deliberativo de la CIDH sobre el caso de Yean y Bosico, se da uno de los hitos más trascendentales de la política migratoria con la

22 Esta problemática intentó ser resuelta años después con la Ley 285-04 que en su Art. 49 establece que el Consejo Nacional de Migración (CNM) "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 sus 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".

promulgación mediante decreto de la Ley General de Migración 285 en 2004, la cual reemplaza la Ley 95 vigente desde 1939. Varios anteproyectos fueron elaborados y revisados con anterioridad a la versión que finalmente fue aprobada, en un tránsito que se inició a fines de la década de los 90. Esta ley puede decirse que es tanto ampliatoria de derechos, en algunos tópicos, como excluyente en otros. Esto, a pesar de su sustentación en múltiples estudios sobre el tema migratorio en el país²³, se atribuye al proceso de debate político al que fue sometido el proyecto de ley durante años y la presión de los intereses encontrados de los distintos actores (incluso dentro del propio gobierno) que intervinieron en su formulación, fundamentalmente en torno al derecho a la regularización y las condicionantes para acceder de la población extranjera en situación irregular. “[...] las diferentes posiciones que se tenían en el país de este tema, y del tipo de política a establecer, estancó la elaboración de una ley que fuera el reflejo de esos cambios [de la sociedad dominicana] y que pudiera convertirse en una eficaz política pública sobre las migraciones” (Báez Evertsz *et al.*, 2018).

La Ley 285-04 es un claro ejemplo de cuándo la ambigüedad es resultado de acomodar diferencias que se presentan en la competencia entre marcos de política que sostienen los distintos actores para la definición de esta política pública.

De manera llamativa, luego de la aprobación de la Ley 285-04, en 2005 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emite una sentencia a favor de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico al considerar que el Estado dominicano había violado sus derechos de acceso a la nacionalidad. Cabe la duda de si con la aprobación de la ley mediante decreto el Gobierno buscaba anticipar o remediar alguna situación que pudiese evitar la sentencia de la CIDH.

A partir de este momento el derecho a la nacionalidad aparece como eje desencadenante de un proceso de reforma del marco de políticas migratorias. Sin embargo, la vinculación estrecha entre migración y nacionalidad en la definición del problema antecede a las coyunturas más recientes. Esta se cimenta en el origen mismo de la Constitución política y la narrativa histórica de la nación, haciendo de la diferenciación un principio fundamental de la política.

Si bien la aprobación de una nueva ley de migración fue un avance institucional, esta no fue plenamente operativa hasta que se logró la aprobación de su reglamento siete años más tarde, el 19 de octubre de 2011, a través del Decreto 631-11. La dilatación en la aprobación del Reglamento pudo deberse a la

23 Particularmente, Báez Evertsz y D’Oleo (1985); Báez Evertsz y Lozano (1992); Báez Evertsz (1994).

necesidad de acomodar distintos intereses por parte de actores que manejaban diferentes marcos de política.

En ese contexto varios de sus artículos fueron sometidos a acciones de inconstitucionalidad por organizaciones de la sociedad civil. Estos fueron los artículos 28, 36, 49, 56, 58, 62, 100, 101, 103, 138 y 139, los cuales abordan temáticas como la nacionalidad, el registro de nacimiento de hijos de madres extranjeras, las cuotas sobre trabajadores temporeros, las condiciones y restricciones de movilidad de las personas que tienen categoría de trabajador temporero, los cambios de categoría migratoria para trabajadores temporales y los casos de expulsión del territorio nacional. La Suprema Corte de Justicia se pronunció²⁴ en 2005 afirmando la constitucionalidad de cada uno de los artículos.

En 2007 la Junta Central Electoral emitió la Circular 017-07 y la Resolución 12-07 a través de las cuales se dispone la suspensión temporal de la entrega de actas de estado civil a personas dominicanas de ascendencia haitiana. Ambas decisiones se basaron en la disposición de la Ley 285-04 sobre registro de nacimiento de hijos de madres extranjeras en situación irregular, la cual establece que los “no residentes” son personas en tránsito y que por tanto no tienen derecho a la nacionalidad dominicana.

En 2010, luego de una consulta popular con distintos sectores, surge una nueva Constitución, la cual ratifica las disposiciones de la Ley 285-04 relativas a las restricciones del acceso a la nacionalidad por *ius soli*. Mientras que los derechos de las personas dominicanas en el exterior aumentan, al reconocerse en la nueva Constitución su derecho a ocupar cargos electivos en el exterior.

El Reglamento 631 para la implementación de la Ley General de Migración se promulga en 2011. El proceso de reordenamiento de la gobernanza migratoria en la República Dominicana a partir de la aprobación de este reglamento fue un paso de avance trascendental para la transformación del marco de la política migratoria, otorgando competencia a nuevos actores.

El Consejo Nacional de Migración (CNM) es un aporte interesante como entidad supraministerial y plurisectorial que reconoce la multidimensionalidad y la coordinación necesaria en el abordaje de las políticas migratorias. No obstante, en 2018 (marco temporal de este estudio) no existía un mecanismo operativo para que el CNM cumpliera su rol de órgano articulador de la política migratoria

24 Ver Sentencia 9 del 14 de diciembre de 2005. B.J. Nro. 1141, diciembre 2005. www.poderjudicial.gob.do/consultas/consultas_sentencias/detalle_info_sentencias.aspx?ID=114110009

conforme al mandato que le asigna la Ley 285-04. Igualmente, con su creación, se asumió que el CNM podría articular un marco de políticas migratorias coherente dentro del propio Estado, con la inclusión de nuevos actores. Sin embargo, al no ser operativo como mecanismo institucional, el CNM no ha sido eficaz para dar coherencia a la política, haciendo de la fragmentación un problema y no una solución.

Paralelamente, en 2011 el Ministerio de Educación emite una circular a través de la cual instruye a directores distritales, regionales y de centros educativos a proceder con la inscripción de niños, niñas y adolescentes extranjeros, estén debidamente declarados o no, en el marco del reconocimiento del Estado dominicano de la universalidad del derecho a la educación. Esta medida operó como contención ante la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Migración y como una forma de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes extranjeros en el sistema escolar público en el país.

En respuesta a esta disposición ministerial, la Circular 7475 de la Dirección General de Migraciones (DGM) de fecha 25 de mayo de 2012, dirigida al Ministerio de Educación (MINERD), prohibió a partir del 1 de junio de ese año, la admisión en sus aulas de estudiantes extranjeros en situación irregular o indocumentados, de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Migración y su reglamento. La decisión se tomó después de un plazo concedido para la normalización de los estudiantes extranjeros dentro del sistema escolar y a fin de aplicar el Reglamento 631 de la Ley General de Migración que expresa el requisito de visa de estudiante. No obstante, esta decisión generó un *impasse* entre el MINERD y la DGM, que se resolvió con la creación de una comisión para sentar las bases de su aplicación, y la disposición fue aplazada. Esta situación ilustra la contestación política existente entre los distintos actores institucionales aun dentro del gobierno. A la vez muestra cómo los marcos dominantes se adquieren en las instituciones políticas y administrativas, así como en la cultura en sentido más amplio tanto a través de los efectos instrumentales de las políticas como mediante nuevas reglas y organizaciones (Ingram, Schneider y De León, 1999).

Por otro lado, en 2012 ocurren dos hechos de trascendencia: se promulga la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y el gobierno dominicano (Oficina Nacional de Estadística y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) con apoyo de la cooperación internacional (UNFPA y Delegación de la Unión Europea en la República Dominicana) realiza la primera Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2012).

Es necesario fortalecer el sistema estadístico nacional, los registros administrativos, contar con censos como líneas de base general para la definición de política pública que es central [...].

Experto entrevistado 6

La realización de la ENI 2012 catalizó una serie de acontecimientos. En primer lugar, un debate en la opinión pública sobre percepción y evidencia de la realidad migratoria en el país y las consecuencias de las decisiones tomadas en esta materia. Un ejemplo puntual fue el uso de los resultados de la ENI 2012 que hizo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 168-13²⁵. El Tribunal la utilizó para argumentar su dictamen sobre la nacionalidad de hijos/as de extranjeros/as, ordenando el traspaso de actas de nacimiento de dominicanos/as de ascendencia haitiana al Registro de Nacimiento de Extranjeros desde 1929 hasta 2007, inclusive²⁶.

Para las personas que ya disponían de documentos que las reconocían como nacionales dominicanas, la Sentencia 168 constituyó un retroceso fundamental en sus derechos que generó una oleada de críticas de parte de la comunidad internacional. Adicionalmente, esta medida puso en evidencia al propio Estado dominicano, ya que obligó al gobierno a poner en marcha el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), originalmente contemplado en el artículo 151 de la Ley 285-04²⁷.

Reaccionando a la Sentencia, el gobierno emitió ese mismo año el Decreto 327 que ordena el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), y la Ley 169 de Naturalización Especial que establece un régimen especial sobre nacionalidad e instaura dos grupos de beneficiarios: el Grupo A²⁸, a favor del cual se estableció un procedimiento de auditoría para validar las actas de nacimiento, a fin de restituir la nacionalidad dominicana a favor de las personas de este grupo, y el Grupo B, que determinó un procedimiento especial de registro en los libros de extranjería para las personas descendientes de padres

25 Ver literal 1.1.1 al 1.1.3 de la Sentencia 168-13.

26 La teoría explica que cuando los decisores se enfrentan a una cantidad desproporcionada de información, no sistematizada, tienden a utilizar solo la información dependiendo de si esta cumple con el marco dominante de políticas.

27 Según indica la ley, dicho plan debía ser realizado a 90 días de la designación de los miembros del CNM.

28 Este grupo está constituido por personas nacidas en República Dominicana de padres extranjeros entre el 16 de junio de 1929 y el 18 de abril de 2007 inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano.

extranjeros que nunca habían sido inscritas en el registro civil dominicano²⁹. Para hacer operativas estas disposiciones en 2014 se promulga el Reglamento 250 de la aplicación de la Ley 169³⁰.

La Ley 169 y el PNRE fueron medidas implementadas por el gobierno en respuesta a la Sentencia 168 del Tribunal Constitucional. Sin embargo, su aplicación fue confusa y distintos actores reclamaron la falta de claridad en la entrega de información sobre los procesos a las personas afectadas³¹. Estas disposiciones generaron mucha controversia respecto a sus alcances y las soluciones propuestas al problema enmarcado en la Sentencia 168. Diversas organizaciones se pronunciaron en contra de la Ley 169 y fueron presentadas varias acciones de inconstitucionalidad pidiendo la nulidad de algunos artículos y del Decreto 250 que aprobó el reglamento de su aplicación.

Esta serie de acontecimientos visibilizó la falta de conocimiento profundo sobre la situación de la población inmigrante en el país y la dimensión del problema. Este es un momento donde debido a la urgencia y la presión de actores nacionales e internacionales se pone en evidencia la reactividad y la ambigüedad de la política. Para responder a la necesidad de información y capacitación que acompañe la creación de una adecuada gestión migratoria, en un contexto de gobernanza, el gobierno decide dar cumplimiento al mandato de la Ley 285 que en su artículo 11 ordena la creación del Instituto Nacional de Migración, el cual inició sus operaciones en 2015.

[...] en los últimos tres años fue una decisión política de apoyar a las investigaciones [...] ha sido una apuesta para fortalecer la capacidad de investigación gubernamental y con ello superar la ambigüedad y mejorar la efectividad de las políticas migratorias.

Experta entrevistada 5

Desde el enfoque de derechos, las marchas y contramarchas se hacen continuas en este periodo (ver Gráfico 1). En 2015 surgen medidas ampliatorias de derechos,

29 De esta manera, se esperaba que las personas del grupo B pudieran aplicar a la regularización de su situación como migrantes y que luego (de dos años) pudieran optar por la nacionalidad dominicana por la vía de la naturalización ordinaria.

30 En 2016 el INM RD realizó la Evaluación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, del régimen especial y del proceso de registro en el libro de extranjeros y regularización (Báez Evertsz *et al.*, 2018).

31 *Ibidem.*

como la Resolución 377 del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) que otorga acceso al sistema de seguridad social a aquellos trabajadores extranjeros que tengan documentos en el marco del PNRE. Más adelante, en 2016, se decreta la modificación (Decreto 96) del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social para incluir como documentos válidos de afiliación al Sistema de la Seguridad Social aquellos que fueran entregados en el marco del PNRE. Un avance importante para el reconocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes en el país.

Un hecho trascendental que supone un desafío para la política migratoria nacional se da en 2015 con el auge de la inmigración venezolana hacia la República Dominicana, producto de la crisis política y económica que atraviesa ese país. El flujo de entradas de nacionales venezolanos se registra con fuerza desde ese año y en los subsiguientes, convirtiéndose en un hecho catalizador que moviliza el tema migratorio en el país y cuestiona su gestión desde la demanda específica de un nuevo grupo de población inmigrante, con solicitudes y perfiles distintos a la población haitiana.

En 2017 se realiza la Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2017), esta vez analizando adicionalmente la realidad de los/as descendientes de migrantes afectados por la Sentencia 168. Estos esfuerzos muestran claramente la determinación del Gobierno dominicano de resolver la ambigüedad producto de la falta de información sobre la población migrante en la República Dominicana y el impacto de sus políticas.

A su vez, en 2017 el Consejo Nacional de Migración (CNM) emite una resolución extendiendo el plazo del PNRE hasta 2018 y declarando prioritario el proceso de renovación o cambio de categoría migratoria. Esta situación mostró lo complejo que fue el proceso y la imprevisibilidad de los plazos otorgados.

Por otra parte, teniendo como eje de discusión pública la inmigración hacia República Dominicana, el gobierno de ese momento decidió no firmar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018). Esta decisión estuvo marcada por el rechazo de amplios sectores y una opinión pública en convulsión en la que el eje del debate estuvo en la población que el país recibía como inmigrante y no en la que tiene como emigrante y a la que ha destinado gran parte de sus esfuerzos para incluirla y hacerla parte de la construcción de la nación.

Llama la atención la negativa de firmar el Pacto cuando el Estado dominicano ha dado pasos importantes en materia migratoria de manera independiente, pero conforme a los propios principios, objetivos y metas planteados en dicho instrumento internacional, tales como el acceso universalizado a la salud, la educación primaria y la seguridad social para trabajadores migrantes en situación regular, así

como esfuerzos sostenidos para generar investigación y facilitar el intercambio de información en un contexto de diálogo internacional³². La teoría explica que cuando los tomadores de decisiones se enfrentan a una cantidad desproporcionada de información, no sistematizada ni analizada, tienden a utilizar solo la información dependiendo de si esta cumple con el marco dominante de políticas, como ha ocurrido con los resultados de la ENI 2012.

LA TRANSFORMACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS O EL INICIO DE LA EMIGRACIÓN DOMINICANA (1960-2018)

En este acápite retomamos la línea temporal de la narrativa, esta vez para analizar los instrumentos de política dirigidos a la población dominicana emigrante. Esta separación busca analizar los instrumentos de política dirigidos a esta población en su propio contexto.

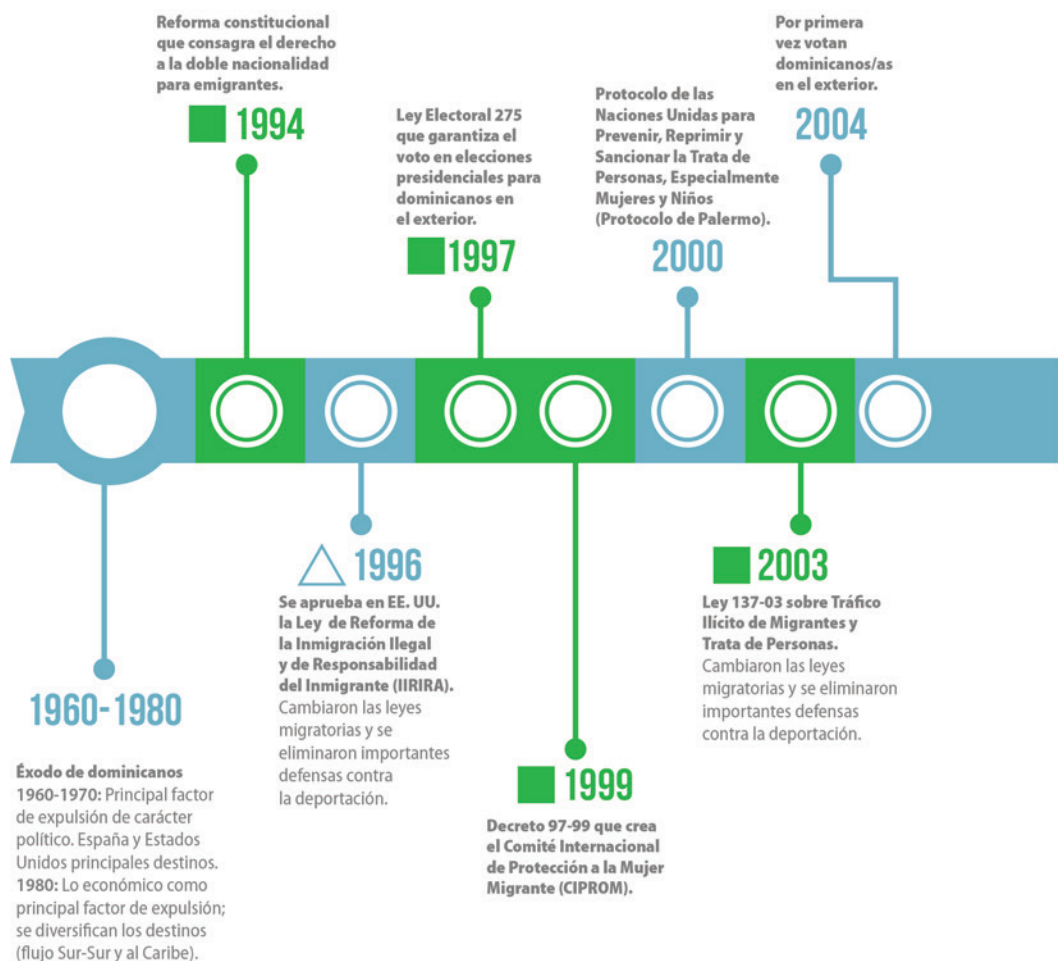
Los cambios políticos y económicos ocurridos a partir de 1960 también dinamizaron los desplazamientos de nacionales dominicanos fuera del país. La dictadura trujillista había impuesto a los ciudadanos dominicanos un control severo de la movilidad del campo a la ciudad y hacia el exterior. Esta medida logró contener de alguna manera la emigración de dominicanos al exterior, al menos durante esos años. Una vez derrocado Trujillo, se restablecieron las libertades de movimiento y se dio inicio a la primera ola de emigración dominicana que tuvo a Estados Unidos como principal destino.

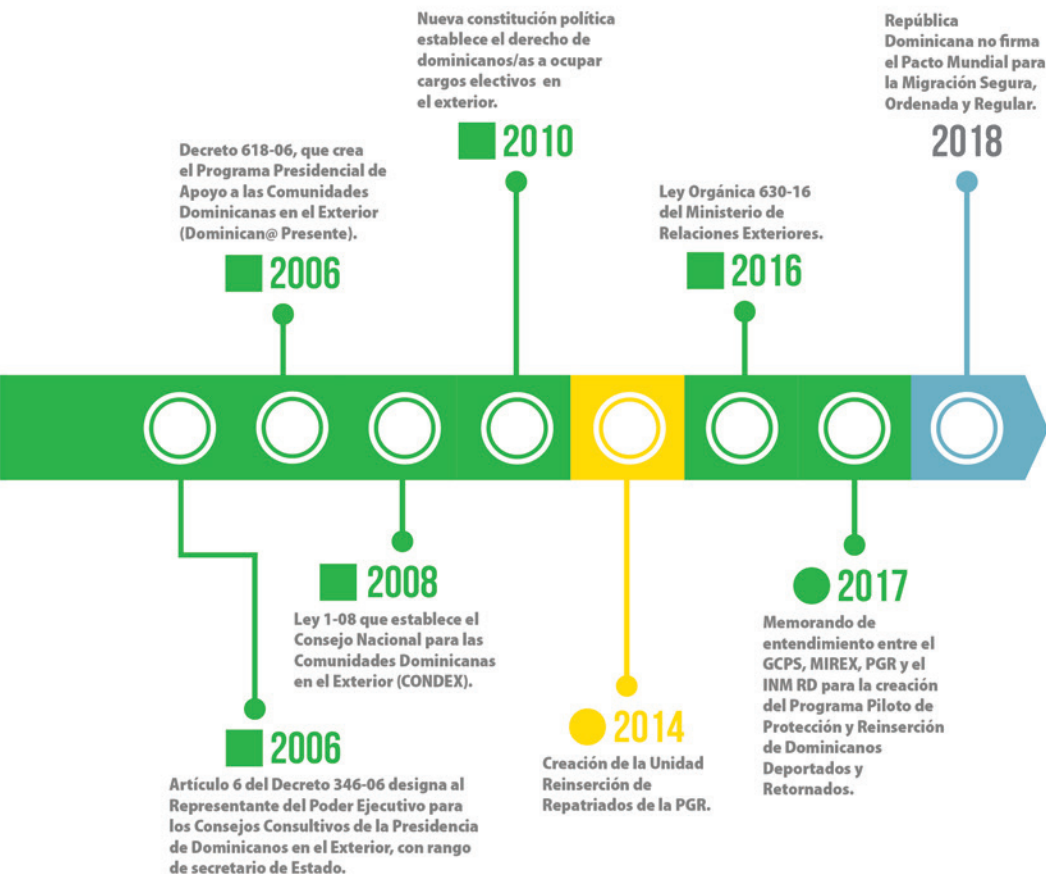
La primera ola migratoria se construyó a personas de clase media y media alta que se vieron obligados a emigrar por causas políticas. Estos dejaron el camino abierto para que principalmente en las décadas de los 80 y los 90 la emigración dominicana aumentara exponencialmente (Hernández Polanco, 2018; Bissainthe, 2003).

La síntesis reunida en el Gráfico 2 se inicia en 1960, década que marca el éxodo dominicano impulsado por coyunturas políticas, con España y Estados Unidos como principales destinos. En la década de 1980 las razones son otras y la situación económica se convierte en el motivo expulsor. A este *continuum* del éxodo se agrega la diversificación de destinos, un flujo que llega al sur de América Latina y otras islas del Caribe. Esta tendencia se observa en el gráfico de línea de tiempo que se presenta a continuación.

32 Como el caso de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM).

Gráfico 2: Línea de tiempo de políticas públicas orientadas a la población emigrante (1960-2017)





Leyenda gráficos

Población	G.1: Emigración y retorno (horizontal) G.2: Inmigración (vertical)
Tipo de instrumento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Normativa nacional ● Acción administrativa ▲ Hecho catalizador
Marco de política	<p>Verde: Ampliación o protección de derechos, flexible, inclusiva, promueve el acceso a derechos.</p> <p>Amarillo: Moderada.</p> <p>Verde y Rojo: Híbrida (medidas que se enmarcan en dos extremos: inclusivas y restrictivas).</p> <p>Rojo: Restrictiva, segregación, violación de derechos.</p> <p>Azul: Hechos o normativas para los que no aplica la categorización definida.</p>

El reconocimiento de la población nacional en el exterior como sujeto de políticas no aparece hasta la segunda mitad de la década de los 90, junto con el surgimiento de la discusión a nivel internacional sobre remesas y su impacto en el desarrollo.

Las décadas de 1960 a 1990 evidencian la ausencia total del diseño e implementación de políticas orientadas hacia la población dominicana en el exterior. Esto a pesar de que de 1950 a 2000 la diáspora dominicana creció de 10,219 a 520,151. En 2016 el INM RD estimaba que la población de origen dominicano que vivía fuera del país era de 2,245,466³³ personas (Abaunza, 2016).

Esta evidencia es contundente para entender a la República Dominicana como un país fundamentalmente de emigrantes. No obstante, parecería ser que, en la comprensión del marco de política que tenían los decisores, la emigración no constituía un problema para los países emisores. Más bien, la ausencia de acción del Estado parece indicar que “Aunque la migración se puede percibir como una ‘fuga de cerebros’, ella representó una ‘válvula de escape’ para el régimen político al facilitar la salida de dominicanos insatisfechos con su condición de vida” (Espinal y Hartlyn, 1998).

La emigración se convirtió en una especie de sistema de seguridad social alternativo para el Estado dominicano ante su imposibilidad de dar respuesta a las necesidades económicas y sociales de su población. Mas allá de eso, Portes y Guarnizo (1991) sugieren que, a partir de los años 80, a través de las remesas familiares y las inversiones de los emigrados en la República Dominicana, se generó una dinámica de dependencia de la economía dominicana hacia las divisas debido a la mano de obra de dominicanos en el exterior. Esta dependencia continúa hasta la actualidad y de alguna manera puede explicar el entusiasmo repentino del Estado dominicano de otorgar derechos políticos a sus nacionales en el exterior.

En este contexto se da un cambio trascendental en la política migratoria. En 1994, por iniciativa del Poder Legislativo, el Estado dominicano concede el derecho a la doble nacionalidad de los dominicanos residentes en el exterior, reconociendo la dimensión e importancia de la emigración y ampliando la nación fuera de los límites territoriales. Esta expansión de derechos respondía a las demandas

33 La información ofrecida por el INM RD se basa en datos de la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense 2015 y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas de España, EUROSTAT y UNDESA.

de una amplia comunidad de dominicanos que exigían el reconocimiento por parte del Estado de sus aportes económicos³⁴, sociales y culturales a la República Dominicana y la existencia de “una dominicanidad desterritorializada y transnacional” (Dore, 2006). En palabras de Silvio Torres-Salliant: “Hay que reconocer su aporte material al mejoramiento de la sociedad emisora. De hecho, para externar el juicio más escandalizante de esta reflexión, hay que reconocerle su derecho a reconceptualizar el pasado y el futuro, así como la fisionomía de la nación dominicana” (Torres-Salliant, 1999).

Luego de que Estados Unidos adoptara en 1996 una Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad Inmigrante (IIRIRA), la cual ocasionó cambios en las leyes migratorias y eliminó importantes defensas contra la deportación, la República Dominicana, mediante la Ley Electoral 275 (1997), garantizó el voto de personas dominicanas en el exterior. En ese mismo año asciende a la presidencia de la República Leonel Fernández, un emigrante dominicano que había residido en la ciudad de Nueva York. De esta manera, para efectos del Estado dominicano, la población emigrante se convierte en un actor de relevancia en la toma de decisiones electorales y políticas y adquieren un rol fundamental en el acontecer nacional.

Comienza un periodo de rápida expansión de los derechos de la población dominicana en el exterior, como una manera de reconocer la importancia del vínculo económico y social que prevalece, fundamentalmente, a través del envío de remesas y el efecto de descomprensión social. Se trataba de una especie de reivindicación del Estado dominicano hacia su población desplazada, la extensión de la comunidad imaginada en un marco de corresponsabilidad de los Estados en acciones de protección de sus connacionales más allá de sus fronteras. La República Dominicana se reconocía entonces, como un Estado transnacional (Duany, 2011).

En 1999 se crea el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM) para la protección de los derechos de la mujer migrante dominicana. El incremento de la migración de mujeres dominicanas ha sido progresivo. Entre las décadas de 1960 y 1980, se registraba un promedio de 80 mujeres por cada 100

34 En 1994, según estimaciones del Banco Mundial basadas en datos de balanza de pagos del FMI, la República Dominicana recibió el equivalente a 797,500,000 millones de dólares (al dólar de hoy) y esa cifra solo fue incrementándose hasta alcanzar 7.42 billones en 2019, según informaciones provenientes de la misma fuente.

hombres y en los años 2000 representaban el 52 % del total de migrantes hacia el exterior (García y Paiewonsky, 2006).

Esta feminización de la migración fue particularmente dramática en España donde la incorporación masiva de la mujer española al mercado laboral entre 1985 y 1990 y el envejecimiento de la población generaron una enorme demanda de mano de obra femenina migrante a fin de alimentar las cadenas de cuidados. Otro factor importante fue la puesta en marcha de la política de contingentes laborales entre España y República Dominicana. Según las estadísticas de permisos de trabajo a extranjeros del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, en 1991 el 84 % de los permisos de trabajo concedidos a personas de República Dominicana correspondieron a las mujeres y en 1993 alcanza la cifra más alta de 85 % (Marrero Peniche y Gutiérrez Guerra, 2009).

Dichos acuerdos no previeron protección ante los casos de explotación y los delitos de trata de personas, por tanto, la creación del CIPROM es una respuesta desde el Estado dominicano hacia el tema de protección y en consonancia con lo que empezó a discutirse en ese momento en el marco de nuevos fenómenos de relaciones internacionales. La firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (conocida como Convención de Palermo) de 2000 genera una nueva mirada sobre los flujos migratorios y desencadena a su vez la firma de varios protocolos relacionados, entre ellos el de tráfico de personas y el de trata. Su abordaje privilegió la persecución del delito y su tipificación como crimen. La prevención fue impulsada como acción de articulación entre Estados con base en información y advertencia de los peligros y riesgos del engaño en los procesos migratorios.

En esa misma línea de acción, en 2003 se promulgó la Ley 137-03 contra la Trata y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Esta Ley ha significado un avance en materia de protección de las personas y la caracterización de la trata como problemática transnacional. República Dominicana se sumaba a una forma de entender y resolver el problema desde una visión global.

Algunas medidas de protección de víctimas están enunciadas en esa Ley y otros dispositivos de políticas. Actualmente, su mirada sigue siendo la persecución del delito como estrategia disuasoria al carecer de un enfoque preventivo consistente y una perspectiva de género que incorpore la discusión actual sobre los límites porosos entre el crimen de la trata y el fenómeno del trabajo sexual y condiciones de explotación laboral (Vargas, 2019). No obstante, es importante resaltar los esfuerzos que se han realizado en la materia y el reconocimiento

que el Gobierno dominicano ha tenido sobre la necesidad de generar más información³⁵ a fin de fortalecer esta política para atender las vulnerabilidades de víctimas potenciales y restaurar plenamente a las sobrevivientes. Desde 2007 y hasta la actualidad, funciona la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CITIM) que ha sacado dos Planes de Acción, el último en el período 2017-2020.

En el caso de República Dominicana como país de acogida, la trata tiene una característica particular debido al tipo de migración femenina haitiana que ha sido invisible a lo largo de la historia. Este ocultamiento favorece condiciones de explotación que no han sido investigadas en sus límites con la trata, como es el caso del servicio doméstico. La mirada puesta en la explotación y el comercio sexual puede estar ocultando otras formas de explotación o situaciones de riesgo.

El énfasis puesto en la trata para fines de explotación sexual y explotación sexual comercial está vinculado al contenido mismo de la Ley 137-03 y al Protocolo de Palermo. Varios estudios sobre trata en el ámbito regional hacen señalamientos críticos al Protocolo de Palermo en este aspecto, considerando que muestra una “sobrerepresentación de la trata para explotación sexual ligado a políticas moralistas de regulación y control sobre el cuerpo de las mujeres” (Viteri, Ceja y Yépez 2017:55) (Vargas, 2019).

Por fuera ha quedado también la trata interna como crimen y problema que atender en el país y el análisis acerca de cómo son las redes que vehiculizan situaciones de tráfico y/o trata (Vargas, 2019; Sørensen, 2019). En la consideración de esta temática han tenido un fuerte rol organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Departamento de Estado de Estados Unidos³⁶.

35 El Instituto Nacional de Migración, con el apoyo de la Delegación de la Unión Europea en el país, desarrolla un programa de investigaciones sobre el tema de trata de mujeres dominicanas en el exterior y mujeres extranjeras en el territorio nacional.

36 El monitoreo de la trata tiene su punto de partida en el Informe sobre Trata de Personas (TIP por sus siglas en inglés) que es emitido anualmente por la Oficina del Departamento de Estado de los Estados Unidos, el cual clasifica a los Gobiernos en función de sus esfuerzos para identificar y combatir la trata. El Informe divide a los países sobre la base de su cumplimiento de la Ley de Protección de Víctimas de Trata (TVPA). República Dominicana ha estado en el nivel 2, donde se encuentran los países que no cumplen plenamente con los estándares mínimos de la TVPA, pero hacen esfuerzos significativos (Sørensen, 2019)

Paralelamente, en 2004 los dominicanos votan por primera vez en el exterior. En 2006, mediante decreto presidencial, se designa al representante del Poder Ejecutivo para los Consejos Consultivos de la Presidencia de Dominicanos en el Exterior, con rango de secretario de Estado y se crea el Programa Presidencial de Apoyo a las Comunidades Dominicanas en el Exterior. En 2008, a través de la Ley 1-08, se establece el Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior (CONDEX).

Por otro lado, en 2014 aparece la población retornada como sujeto de las políticas sociales a través de la creación de la Unidad de Reintegración de Repatriados de la Procuraduría General de la República. Esta Unidad orienta y atiende a dominicanos y dominicanas en situación de retorno forzado y busca implementar programas mediante la firma de acuerdos con diferentes organizaciones y empresas para fomentar su capacitación e inserción laboral.

Para la población dominicana en el exterior se materializan más instancias y medidas. En 2016 se actualiza la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) y se establecen las funciones del Viceministerio de Asuntos Consulares y Migratorios para proteger el patrimonio del Estado dominicano en el exterior y asistir y defender a la población dominicana en el ejercicio de sus derechos en territorios extranjeros, así como “participar en la elaboración y ejecución de la política migratoria del país, de acuerdo con la Ley de Migración y en coordinación con otras instituciones del Estado”.

De esta manera, se fortalece el vínculo del Estado dominicano con su población emigrante. La nueva Ley 630-16 también crea el Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior y el Instituto de Dominicanos y Dominicanas en el Exterior (INDEX) cuya función es “desarrollar programas, proyectos y acciones para promover la defensa de los derechos de los dominicanos y dominicanas en el exterior para mejorar su calidad de vida y fortalecer sus vínculos con el país y con sus comunidades de origen”. En 2017 se firma un acuerdo entre el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Migración con el fin de desarrollar un programa piloto para la protección y reinserción de personas deportadas y retornadas, aun con resultados limitados.

2.3 PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA A PARTIR DE UN ANÁLISIS DEL MARCO ESTRATÉGICO DEL ESTADO DOMINICANO

La reflexión sobre los retos y desafíos en materia de política migratoria implica el análisis de su dinámica histórica y de las respuestas que se han dado a los problemas planteados, contenido desarrollado en el capítulo anterior. De esta manera, se puede examinar el momento en el que se encuentra el país para pensar en el futuro y el desarrollo al que se propone llegar.

La secuencia de estas decisiones tomadas en el conjunto de la política migratoria en la historia reciente refleja la idea de una nación que se expande hacia afuera como comunidad política y se cierra hacia adentro en aras de salvaguardar su identidad cultural y sobre la base de la idea de la migración como amenaza (Campesi, 2012), desconociendo el carácter dinámico de la construcción de las identidades y el impacto inevitable, no solo de la inmigración, sino también de la emigración y el retorno. Esta es una de las características fundamentales de la política migratoria de la República Dominicana.

También ilustra la fragmentación de la política y la susceptibilidad de las respuestas institucionales en materia migratoria, tal como se señala en la siguiente opinión:

[...] todo el enfoque debe ser integral, como se ha usado la palabra, porque aquí en este país se hacen muchas políticas de parches, parches que trató de corregir un problema acá, pero sin mirar el efecto por otro lado, sin mirarlo integralmente y sin observar por eso los fundamentos no solo de la economía, sino de la misma institucionalidad que hemos estado dando, incluso en qué se fundamentan esas instituciones [...].

Experta entrevistada 2

República Dominicana cuenta con una política migratoria, pero carece de integralidad. Una de las valoraciones más reiteradas de los expertos entrevistados, es que no existe una política migratoria coherente y articulada. También atribuyeron una serie de características a la política, definiéndola como ambigua, reactiva (dominada por la opinión pública y/o la presión internacional), selectiva e inconstante. La falta de cumplimiento de la norma y su desajuste con la realidad, también fueron elementos señalados. Esta aproximación que funcionó como hipótesis de trabajo en el transcurso del estudio, de alguna manera se encuentra reflejada en la secuencia que siguieron los hechos.

[...] si yo tuviera que definir la política migratoria dominicana en primer lugar diría que hay una ausencia de criterio general y de aplicación uniforme de la regla [...]

Experto entrevistado 4

Sin embargo, uno de los grandes avances que se observa durante los últimos 6 años es la apertura a la discusión sobre las migraciones y la necesidad del fortalecimiento de su gobernanza.

El horizonte a mediano y largo plazo que se ha planteado la sociedad dominicana está plasmado en la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030). Este es el instrumento de planificación de mayor jerarquía en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública de República Dominicana, que a su vez reúne la visión concertada de nación a largo plazo y los compromisos asumidos por los poderes del Estado y los actores políticos, económicos y sociales.

La END 2030 marca hacia dónde se debería dirigir el país en los ámbitos económico, social, cultural y político, incluido lo relativo al tema migratorio. La visión de nación a largo plazo que se pretende alcanzar en 2030 ha sido definida en el artículo 5 de la Ley 1-12 y establece que:

República Dominicana es un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social, que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y se inserta competitivamente en la economía global.

La visión de nación que recoge dicho instrumento también contempla los principios de equidad, igualdad de oportunidades, justicia social y desarrollo sostenible, planteando como reto el diseño de políticas que respondan a las realidades de una población diversa, para que puedan contribuir y participar del desarrollo. Esto implica que el abordaje de la migración debe ir más allá de lo relativo a la regulación del flujo de personas y tratarse desde una perspectiva aún más integral. Con esto concuerdan muchas de las opiniones recogidas en el marco de un conjunto de entrevistas a profundidad realizadas por el INM RD a expertos para explorar las prioridades de investigación de cara a la política migratoria, como lo indica esta afirmación:

[...] tiene que haber una política de inclusión y de integración con los migrantes, si se decide y se definen que son 10 mil, 20 mil, 100 mil, 200 mil o 300 mil es lo que vamos a aceptar, entonces esos deben tener la garantía de que van a tener todos los servicios y la protección de todos sus derechos, eso es lo que todavía hace falta [...].

Experta entrevistada 7

Las líneas de política establecidas en la END, encaminadas al logro de la visión de nación, se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos para los cuales se han definido objetivos generales, específicos y líneas de acción. El tema migratorio es abordado de manera explícita en el segundo eje estratégico³⁷, a través de los objetivos generales 2.3. Igualdad de derechos y oportunidades y 2.4. Cohesión territorial.

La END plantea el ordenamiento de los flujos migratorios considerando “las necesidades del desarrollo nacional”³⁸, la protección de los derechos de los dominicanos en el exterior³⁹ y la promoción del desarrollo de la zona fronteriza⁴⁰. La END 2030, como instrumento político y de planificación, aborda con cierto grado de integralidad el tema de la política migratoria, fortaleciendo la vinculación entre migración y desarrollo a través de objetivos específicos para la migración laboral, la trata de personas y la regularización de los flujos migratorios. Las dieciséis líneas de acción de la END vinculan a las instituciones del gobierno dominicano responsables de la gobernanza migratoria y cada línea de acción se enlaza al presupuesto nacional.

El desafío es reconocer el proceso migratorio como “transversal”, por ser un fenómeno social multifacético⁴¹ que como tal debería ser abordado. Bajo este enfoque, prevalece la reflexión sobre el papel que juega la migración en

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

38 OE 2.3.7 Ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional.

39 OE 2.3.8 Promover y proteger los derechos de la población dominicana en el exterior y propiciar la conservación de su identidad nacional.

40 OE 2.4.3 Promover el desarrollo sostenible de la zona fronteriza.

41 Para Canales (2013) “[...] la migración es un proceso social, es parte del engranaje que sustenta el funcionamiento de las sociedades actuales, y que debe ser analizada desde perspectivas que permitan comprender como contribuye a la configuración y estructuración de las sociedades”.

la estructura social y económica de la República Dominicana, cuáles garantías están efectivamente al alcance de las personas migrantes, cómo se insertan al modelo de desarrollo y cuáles son las oportunidades de potenciar sus contribuciones a este.

No solo la END llama a reflexionar y abordar la migración como una cuestión multidimensional. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, suscrita por 193 países, entre ellos la República Dominicana, es también un instrumento guía para la planificación nacional que orienta las políticas públicas. Tiene como lema “no dejar a nadie atrás” y plantea diecisiete objetivos globales encauzados a la erradicación de la pobreza, el aseguramiento de la prosperidad para todos y todas y la protección del planeta, con metas específicas para 2030.

La cuestión central es cómo llevar a la práctica de la gobernanza migratoria el diálogo entre desarrollo y garantía de derechos. Si bien la protección de los derechos humanos es un fin en sí mismo, es importante resaltar que las medidas tomadas a tenor de esta también potencian “la posibilidad de contribución de las personas migrantes al desarrollo de las sociedades en las que viven o con las que mantienen algún vínculo” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s. f.).

La introducción en la END 2030 de objetivos específicos que llaman a la reforma del sistema migratorio, la creación y puesta en marcha del Instituto Nacional de Migración (INM RD), el traslado del CONDEX (hoy INDEX) como dependencia del MIREX, así como la reciente creación del Observatorio Fronterizo dentro del MEPYD, han generado efectos simbólicos en el espectro más amplio de los actores que componen el sistema. La puesta en funcionamiento de este entramado institucional constituye un salto cualitativo importante que se apoya en la apertura que demuestra el gobierno dominicano actual. Sin embargo, el gran riesgo de que la fragmentación de las políticas sea un problema y no una solución para atender cuestiones complejas, sigue estando en la falta de una coordinación efectiva de los diferentes actores institucionales y en la ambigüedad e incoherencia que se genera por esa ausencia.

La integración de las políticas supone contar con una plataforma para tomar decisiones estratégicas y administrativas que tengan como principio operativo la acción integrada del gobierno y no solo la suma de acciones aisladas producto de los objetivos individuales de los actores institucionales. Ese espacio es el Consejo Nacional de Migración (CNM), entre cuyas funciones está asesorar al Estado, proponiendo objetivos y medidas para el diseño y ejecución de políticas migratorias en coordinación con otras dependencias estatales.

4 EDUCACIÓN DE CALIDAD



Promoción de las becas para oportunidades de educación internacional (Meta 4.b).

5 IGUALDAD DE GÉNERO



Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas, incluida la trata (Meta 5.2).

8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO



Protección de los trabajadores migrantes (Meta 8.8).
Adoptar medidas inmediatas y eficaces para [...] poner fin a la trata de personas [...] (Meta 8.7).

10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES



Promoción de una gobernanza de la migración basada en la aplicación de políticas planificadas y bien gestionadas (Meta 10.7).
Reducción de los costos de las remesas (Meta 10.c).

16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS



Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños (Meta 16.2).

17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS



Generación de datos desglosados por el estatus migratorio (Meta 17.18).

Asimismo, recomendar medidas especiales en situaciones excepcionales, proponer estrategias que racionalicen el empleo de mano de obra inmigrante en función de los requerimientos del mercado de trabajo y el desarrollo, promover estudios sobre las causas y consecuencias de la migración⁴², su impacto económico, social, político y cultural. También tiene la tarea de diseñar programas de retorno y recomendar acciones que tiendan a desalentar la emigración de talentos y profesionales, entre otras.

En efecto, para que las políticas migratorias sean integrales y exitosas debe darse la coordinación de los objetivos que persiguen las instituciones públicas a partir de la negociación de actores estratégicos; es decir, implica una coordinación de arriba hacia abajo (Peters, 2004). Es por tanto urgente fortalecer el CNM como un espacio de intercambio de información estructurado, con procesos claros de coordinación para la toma de decisiones, que sean finalmente coherentes en la consecución de los objetivos acordados desde una visión multisectorial.

42. Esto incluye la emigración, la inmigración y el retorno.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN. RETOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

El análisis de la política migratoria en su conjunto muestra cambios en las respuestas que se articulan desde lo público frente a estos movimientos, pero también se aprecian continuidades. En sentido general, como se ha señalado en el desarrollo del análisis, en materia migratoria las decisiones del Estado muestran una nación que parece expandirse hacia fuera, con políticas que buscan la inclusión y participación de la población emigrante, pero que se contrae hacia adentro, pues a pesar de recibir un flujo importante de inmigrantes, históricamente aprovechado e incluso motivado por el capital económico, predominan las posturas restrictivas hacia esta población.

En el marco del reconocimiento de derechos a la población dominicana emigrada y a sus descendientes, la expansión del Estado dominicano ha implicado la toma de medidas, como el reconocimiento del derecho a la doble nacionalidad, el voto en el extranjero, la elección de diputados de ultramar, la afiliación de la diáspora y sus familiares al seguro subsidiado del Seguro Nacional de Salud (SENASA), el acceso al plan de vivienda Ciudad Juan Bosch, las becas universitarias para hijos/as de emigrantes residentes en el exterior, entre otras.

Sin embargo, no se percibe que haya una política integradora y una línea conductora de estas acciones. Tal como señala Martínez, “el enfoque de derechos en las políticas y los programas conlleva que estos estén establecidos y definidos a través de un marco institucional y jurídico adecuado. De esta forma, se garantiza la sostenibilidad y el uso eficiente de los recursos” (2019, p. 161)⁴³.

43 Martínez (2019). Consultoría “Evaluar las posibilidades de inclusión en la protección social de la diáspora dominicana en las sociedades de destino y en la República Dominicana”. Informe preliminar, estudio en desarrollo.

Aun así, la atención del Estado a la población dominicana que reside en el extranjero puede considerarse una transformación de la política en el tiempo, que se centraba casi exclusivamente en la inmigración. Este cambio se vincula con las propias dinámicas migratorias, ya que entre los instrumentos de política levantados se aprecia que las medidas dirigidas a la población emigrante empiezan a aparecer con mayor consistencia a partir de la década de los 90, para la cual ya se estimaba un saldo de migración neta de -3.9 para el primer quinquenio y -3.7 para el segundo (Montero Sánchez y Peralta, 2018). Además, existe un fuerte vínculo económico entre el país y sus emigrantes, que se refleja en el peso de las remesas en la economía, un tema de amplio interés en las discusiones sobre migración, pobreza y desarrollo (Gómez Paulino, 2019; Gilbert, Padilla Pérez y Villareal, 2020).

Las acciones para promover respuestas de carácter social a la migración de retorno, aunque incipientes, también pueden entenderse como parte de la mayor atención y comprensión del fenómeno de la emigración.

En lo que se refiere a las acciones dirigidas a la población inmigrante, es incluso más evidente la falta de integralidad cuando se analiza la política hacia este grupo en su conjunto y se evalúa tomando en cuenta el contexto. Saltan a la vista ambigüedades e incoherencias en relación con los objetivos que se enuncian, valoración que también fue compartida por actores clave entrevistados. Aunque en etapas tempranas del siglo XX se pueden encontrar instrumentos de política dirigidos a establecer mecanismos de regulación para la inmigración laboral, la falta de seguimiento del Estado a su cumplimiento y la discrecionalidad de las empresas contratantes en su implementación han resultado en una situación compleja en materia de documentación migratoria. Las consecuencias han escalado al punto de generar conflictos en materia de acceso a la nacionalidad para personas nacidas en el país con padres de origen extranjero, afectando casi exclusivamente a la población migrante haitiana y su descendencia.

Precisamente, el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) “es una política pública diseñada por el Estado dominicano para dar una salida institucional a la situación creada por la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional (TC) que ordenó que, luego de una revisión en los libros de registro civil, se procediera a realizar un proceso de regularización a la población extranjera en condiciones de irregularidad” (Báez Evertsz, 2018, p. 44). Tanto el

PNRE⁴⁴ como la Ley 169-14 (que estableció un régimen especial para las personas dominicanas de ascendencia haitiana que están inscriptas en el registro y que fueron afectadas por la Sentencia del TC) fueron medidas provocadas por la Sentencia 168-13. Es decir, frente al conflicto suscitado por un poder del Estado (el TC) en torno a la situación de nacionalidad y registro de inmigrantes y descendientes de inmigrantes en República Dominicana, ha sido el propio Estado representado por otro de sus poderes (el Ejecutivo) el que tuvo que dictaminar una medida que, protegiendo la institucionalidad ante un posible choque de poderes, se constituyera en solución⁴⁵.

Asimismo, las medidas de control migratorio, seguridad nacional y desarrollo económico primaron por mucho tiempo como las dimensiones desde las cuales el Estado concebía la cuestión inmigratoria. Partiendo de los instrumentos que se recogen en la Matriz, el impulso de acciones de desarrollo social hacia esta población puede ser catalogado como un fenómeno del siglo XXI. Ejemplo de ello son las medidas relacionadas con el sector salud y educación, políticas sectoriales con vocación de universalidad, y por ello tienen el potencial de incluir a la población migrante. Como se mencionó, también se han impulsado acciones puntuales focalizadas a esta población, como la Resolución DGM 03 sobre “Concesiones especiales para la regularización del estatus migratorio de todos los estudiantes extranjeros de nacionalidad haitiana”, la Resolución 377 del CNSS de 2015 y el Decreto 96-16 de 2016, orientados a facilitar la inclusión de las personas regularizadas en el PNRE dentro del Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Sin embargo, la barrera para el acceso de la población inmigrante a derechos se encuentra en las oportunidades y condiciones para su regularización. En la medida en que esta población esté regulada, su inclusión social se efectiviza. Dicho

44 Aunque la Ley General de Migración de 2004 contemplaba un Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, fue el Decreto 327-13 el que lo implementa. En cuanto a la Ley 169, la misma reconoce que “el Tribunal Constitucional ha determinado que el propio Estado dominicano ha sido responsable de irregularidades y deficiencias en esta materia, lo que ha sido una causa importante de la situación que enfrentan las personas que recibieron del Estado dominicano la referida documentación”.

45 Del proceso de regularización participaron 288,467 personas, fueron aprobadas 249,882 y rechazadas 38,585. La ENI 2012 estimó en 524,632 la cantidad de personas extranjeras que residen en territorio dominicano, lo que implicaría que el 52.37 % habría accedido a la regularización mediante el PNRE. Por otra parte, aunque no se puede presumir que todas los migrantes que participaron de la ENI 2012 se encontraban en condición irregular, el 97.70 % informó estar sin documentos al momento de la realización de la encuesta (Báez Evertsz, 2018).

esto, también se encuentran límites a la participación de la población extranjera en programas sociales, dado que en la definición de comunidad política (la que se reconoce con derechos) la nacionalidad es un criterio de distinción⁴⁶. Ejemplo de ello son los programas de transferencia condicionada orientados a la población empobrecida, que tienen como requerimiento contar con la nacionalidad dominicana y poseer cédula de identidad (Peguero, 2019). De esta manera, la regularización de la población extranjera si bien tuvo como resultado la estabilidad de estas personas y la imposibilidad de su deportación, no ha estado directamente relacionada con la garantía de derechos o con políticas específicas que atiendan su vulnerabilidad, excepto en el caso de su inclusión a la seguridad social referida anteriormente en este texto⁴⁷.

En el curso de la historia de la política migratoria del país es visible la importancia de la migración en términos económicos, lo cual aplica tanto para la inmigración como la emigración, aunque manifestado de formas distintas. En lo que respecta a dominicanos y dominicanas en el exterior, el peso de las remesas en la economía, así como la capacidad de incidir en los procesos políticos, dada su magnitud en términos cuantitativos, pueden valorarse como variables que han incidido en el interés de los gobiernos de integrar a esta población a la vida nacional con políticas a su favor.

Por su parte, la inmigración se instrumentaliza en el modelo económico como fuente de mano de obra barata, lo cual se conjuga con la perspectiva de amenaza que percibe este tipo de flujo como “no deseado” y limita el avance de políticas más incluyentes. Es decir, la agenda de desarrollo económico se ha sustentado en gran medida en la disponibilidad de esa mano de obra de bajo costo, que puede ser suplida por la inmigración y no implica el reconocimiento de derechos de esta población, siendo este un punto de enganche con la perspectiva de amenaza.

La forma en que se han integrado las personas inmigrantes en el sector azucarero, en la agricultura en sentido más amplio, y, en periodos más recientes, en el sector construcción, permite suponer que la intencionalidad de aprovechar este

46 Según la encuesta de Evaluación del PNRE, el 84.88 % fue regularizado mediante la categoría de no residente (Báez Evertsz, 2018).

47 En la encuesta a población beneficiaria en el marco de la Evaluación del PNRE, el 86.67 % de los entrevistados manifestó que la regularización ayudó en que no cayeran presos en alguna redada migratoria, mientras que el 90.43 % dijo que le ha ayudado a estar tranquilo y seguro cuando anda en la calle (Báez Evertsz, 2018).

trabajo, como un interés de actores con poder, ha permeado la política migratoria a lo largo del tiempo, teniendo menor peso la perspectiva de derechos.

Concebir la política migratoria desde un marco de desarrollo inclusivo es una transformación de fondo que se encuentra pendiente. Este es un gran reto de cara a la reforma que lleva el entramado jurídico, según lo establecido en la Constitución de la República de 2015. Un primer desafío es que la Ley 285-04 es orgánica y requeriría un diálogo político a lo interno del Congreso Nacional y en la sociedad en su conjunto.

El grado de polarización que genera el tema migratorio establece un escenario delicado para la reforma de instrumentos jurídicos. El resurgimiento global de una ola de pensamiento que ve la inmigración como un riesgo para los Estados nacionales (enfoque de amenaza) y el visible debilitamiento de la comunidad internacional y la perspectiva de derechos, hacen que ese escenario sea aún más delicado. La instrumentalización del tema migratorio para fines electorales supone en los actores la evaluación de los posibles costos políticos que implica asumir posturas al respecto.

Conforme a los monitoreos de la opinión pública nacional e internacional, y la manifestación expresa de varios actores políticos en el país, el tema migratorio corre el riesgo de convertirse en un *clivaje* político que, como en otros países, ha sido el tema que ha determinado ganadores y perdedores en contiendas electorales.

En este contexto, se hace imprescindible que el discurso logre enmarcarse en las necesidades de un desarrollo inclusivo, coherente con la visión de una sociedad cohesionada, que reconoce el aporte de la migración a su economía e integra a inmigrantes y emigrantes de forma genuina, reconociéndoles también como sujetos de derecho.

Avanzar en materia de políticas sociales universales, que procuren condiciones para el bienestar de toda la población, puede arrojar saldos favorables en este sentido. El principio de universalidad en la Ley general de salud ha facilitado el acceso de la población inmigrante a los servicios públicos. Asimismo, una medida como la eliminación del requerimiento del acta de nacimiento para acceder a la educación primaria, formulada como respuesta a un problema importante a nivel país, benefició también a las y los inmigrantes. Fortalecer las políticas sociales desde una visión de universalidad se torna urgente si se consideran la pobreza y las desigualdades que existen en el país en sentido general.

Sin embargo, esto no significa perder de vista la necesidad de políticas sociales focalizadas en las poblaciones vulnerables y empobrecidas. Esta discusión se contextualiza en el amplio debate sobre la universalidad y la focalización de las políticas sociales, ya que bajo este sustrato los servicios que se brindan pueden verse debilitados al aplicarse a poblaciones distintas, con particularidades específicas y sin políticas diferenciadas.

El reconocimiento de derechos requiere, en determinadas situaciones, estrategias políticas concretas. Uno de los grandes retos que enfrenta la política migratoria en la República Dominicana es precisamente el reconocimiento de la población inmigrante como un grupo vulnerable, con necesidades concretas que atender. Esta mirada no implica un marco de diferenciación, sino de sumar esfuerzos para superar barreras que estén impidiendo una integración que favorezca el desarrollo de las comunidades y del conjunto del país.

ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

Finalmente, es urgente que la política migratoria dominicana incorpore un enfoque de género que dimensione los problemas que enfrentan las mujeres migrantes. Ellas han sido sujetos de algunas iniciativas en resguardo de sus derechos, todavía insuficientes. Por ejemplo, en la creación del Comité Internacional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM) con el objeto de desarrollar planes de fortalecimiento de la acción gubernamental y no gubernamental para la protección a la mujer migrante dominicana, especialmente aquellas que son traficadas a otros países con fines de explotación sexual⁴⁸.

CIPROM surge en el escenario estatal con un objetivo y un sujeto de atención específicos: la mujer emigrante dominicana⁴⁹ y en el contexto de acciones para atender una problemática de relevancia transnacional: la trata y el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual, dejando fuera los grandes retos que las mujeres migrantes tienen, como el acceso a salud sexual y reproductiva, condiciones laborales dignas que les garanticen la no explotación y el reconocimiento de su contribución productiva a la economía nacional.

En el caso de las mujeres inmigrantes, a lo largo de la revisión de instrumentos de política pública, no se han identificado medidas específicas dirigidas a ellas, salvo algunas acciones muy puntuales⁵⁰. No se tiene información sobre si estas buenas prácticas se han hecho extensivas a otras regiones del país o su sostenibilidad en el tiempo o si quedaron como planes piloto sin continuidad. No obstante,

48 Art. 1 Decreto 97-99 que crea el CIPROM.

49 Aunque sus voceras han indicado que han realizado acciones para la atención de mujeres haitianas.

50 En la Memoria Institucional del Ministerio de Salud Pública de 2014 se contempla el desarrollo de un “plan de trabajo para el acceso a servicios de salud más amigables a las poblaciones migrantes focalizando las embarazadas haitianas en 4 provincias (Dajabón, Santiago, Elías Pina, La Altagracia)” (Ministerio de Salud Pública, 2014).

existe diversa información que da cuenta de la necesidad de atención imperiosa que tiene esta población.

En un estudio exploratorio realizado por el INM RD sobre salud materna y planificación familiar en dos localidades (observados como estudios de caso), se resalta la existencia de garantías en el acceso a servicios de salud para mujeres inmigrantes, en especial las que se encuentran en situación de embarazo, en el marco de la universalidad del derecho, amparada en la Ley Nacional de Salud. Sin embargo, se constató que el factor idiomático sigue siendo una gran dificultad tanto para el personal de salud como para la propia población usuaria de servicios y que otras medidas de otras entidades como las de control migratorio, por ejemplo, inciden en el acceso a la atención de salud al restringir el tránsito de las personas en las comunidades o cómo algunos niveles del funcionariado de hospitales pueden tomarse atribuciones que no les corresponden negando o condicionando el ingreso de mujeres que requieren atención médica⁵¹ (INM RD, 2019b).

Aquí también pesa la controversia sobre la universalidad del derecho. Esta puede estar garantizada en la generalidad de una ley (la Ley de Salud, por ejemplo), pero su concreción requiere medidas sectoriales y territoriales. Tal como lo expresan Wooding y Ramírez (2014), “una norma igual aplicada a personas con realidades distintas suele derivar en la práctica en desigualdades en lugar de la pretendida igualdad”. En este caso, se requiere información específica sobre la situación de las mujeres migrantes en general (en sus vertientes de emigración e inmigración) y la implementación de políticas que, desde el foco en realidades específicas, fortalezcan la garantía de derechos universales. La universalidad contenida en la normativa no es suficiente.

51 En este estudio se aprecia que, si bien no hay restricción para los desplazamientos de migrantes en situación irregular, los controles que realiza la Dirección General de Migración en comunidades donde estos laboran y residen los condiciona para transitar normalmente. La exigencia de documentación no se realiza solo en las zonas fronterizas, sino en distintos puntos del país y de manera aleatoria.

4. RECOMENDACIONES

¿Cómo lograr que la fragmentación sea una herramienta que haga eficaz la acción del Estado? ¿Cómo hacer más coherente la política pública en materia migratoria? ¿Cómo superar la ambigüedad (falta de información y falta de consenso entre actores)?

LA COORDINACIÓN

- En sentido general, es imperativa la discusión y aprobación del Reglamento Operativo del CNM a fin de hacerlo un órgano de coordinación proactiva, obedeciendo al mandato de la Ley General de Migración 285-04 y su reglamento de aplicación.
- Fortalecer el CNM como un espacio de intercambio de información estructurado, con procesos claros de coordinación para la toma de decisiones, que sean finalmente coherentes en la consecución de los objetivos acordados desde una visión multisectorial. La integración de las políticas supone contar con una plataforma para tomar decisiones estratégicas y administrativas que tengan como principio operativo la acción integrada del gobierno y no solo la suma de acciones aisladas producto de los objetivos individuales de los actores institucionales. Esta implica una coordinación de arriba hacia abajo a fin de que las políticas migratorias sean integrales y eficaces.
- Elaborar un Plan Nacional de Migración desde el CNM y no como iniciativa unilateral, tomando como punto de partida la consulta con actores, la evidencia disponible, así como el mandato de la Constitución y la END 2030.

LA INVESTIGACIÓN

- Desarrollar un mapa de actores, basado en una narrativa estructural, que permita visualizar espacios y actores estratégicos para gestión y paulatina modernización de la política migratoria.

- Fortalecer la capacidad de previsión de la política a través de la investigación prospectiva y estratégica que permita la planificación con base en la identificación de tendencias a nivel nacional e internacional a fin de aminorar la reactividad con que aparecen las medidas, situación que aumenta la ambigüedad, la incoherencia y la inercia aparente de la política migratoria.
- Crear un mecanismo (resolución del CNM) que fomente el intercambio de información entre las instituciones miembros del Consejo Nacional Migración, que derive en la creación de un Plan Nacional de Estadísticas Migratorias con la colaboración de la ONE, el cual incluya un programa de transformación de registros en estadísticas. Esto permitiría la creación de indicadores estadísticos para el monitoreo, la evaluación de la calidad y el impacto de las políticas.

LA COMUNICACIÓN

- Generar un plan de comunicación estratégica para los miembros del CNM a fin de prever y dar respuesta unificada y coordinada a la opinión pública y la sociedad en general sobre los cambios (mandatorios) en la política migratoria.
- Diseñar campañas de información dirigidas a la población en general y a los funcionarios públicos (incluidos aquellos del Poder Judicial y el Poder Legislativo) sobre las causas y consecuencias de la migración a fin de fomentar una mejor comprensión y elevar el debate sobre el fenómeno migratorio a nivel nacional e internacional.

LA REFORMA

- Para atender la coherencia: adecuación del marco normativo conforme a los mandatos estratégicos del Estado (Constitución 2015 y END 2030). Análisis de los escenarios de reforma, tomando en cuenta las condicionantes de la propia Constitución y la END 2030.
- Depositar el peso de la reforma paulatina de la política pública en medidas administrativas que pudieran avanzar una política migratoria basada en derechos, al tiempo que se realiza una discusión pública más amplia sobre la migración que necesita el desarrollo de República Dominicana. Para ello es necesario realizar un diagnóstico de las problemáticas sectoriales que luego sean atendidas de manera intersectorial.

LAS POBLACIONES VULNERABLES

- Reconocer la población inmigrante como un grupo vulnerable, con necesidades concretas que atender y como sujeto de medidas urgentes de protección.
- Desarrollar políticas focalizadas que promuevan la integración plena en la sociedad dominicana de los inmigrantes y sus descendientes admitidos en el territorio de forma regular.
- Diseñar políticas transversales que atiendan la migración desde el origen a fin de desalentar la emigración irregular o sin herramientas necesarias que garanticen la integración plena y constructivas de los migrantes dominicanos en el exterior.

LA POBLACIÓN DOMINICANA EN EL EXTERIOR

- Desarrollar políticas específicas a partir de evidencia para la vinculación al desarrollo nacional de las comunidades dominicanas en el exterior, más allá del carácter instrumental de las remesas. Aprovechar el capital humano de la diáspora y fomentar el fortalecimiento de sus comunidades a través de políticas culturales implementadas a través de la red consular y las embajadas.
- Fomentar la discusión sobre la migración desde el origen y las consecuencias futuras del crecimiento de las comunidades dominicanas en el exterior (dada por la persistente emigración o bien por la expansión de las comunidades dominicanas por extensión de la nacionalidad dominicana). Tomando en cuenta las capacidades limitadas del Estado dominicano para dar respuesta a los compromisos adquiridos con esta población.
- Fortalecer la red consular y las políticas vinculadas a la emigración, incluidos los siguientes tópicos: definir servicios dirigidos a la población dominicana en el exterior en condiciones de vulnerabilidad, así como protocolos de atención; mayor difusión sobre los servicios consulares y de informaciones que puedan ser de interés para dominicanos/as emigrantes o con proyectos migratorios y la diversificación de los canales de información, y fortalecer las relaciones con las autoridades y asociaciones de migrantes en los diferentes países de destino.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Abaunza, C. (2016). La emigración dominicana: Cifras y tendencias. OMBICA. <http://obmica.org/images/Publicaciones/Informes/2.-La-emigracion-dominicana-cifras--y-tendencias.pdf>
2. Arboleda, J. (2019). *Caracterización de la población dominicana retornada de cara a la formulación de políticas públicas considerando su reinserción a la sociedad dominicana y a la protección social*. Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD) y Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales.
3. Arias N., L. (1991): *La política exterior en la Era de Trujillo*. Editorial PUCMM.
4. Báez Evertsz, F. (1986). *Braceros haitianos en la República Dominicana*. Instituto Dominicano de Investigaciones Sociales.
5. Báez Evertsz, F. et al. (2018). *Evaluación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, del régimen especial y del proceso de registro en el libro de extranjeros y regularización: Resumen informe final de resultados*. INM RD.
6. Báez Evertsz, F. & R. F. D'Oleo (1985). *La emigración de dominicanos a Estados Unidos: Determinantes socio-económicos y consecuencias*. Fundación Friedrich Ebert.
7. Báez Evertsz, F. y W. Lozano (2005). Los cambios de la inmigración haitiana y la polémica de sus cifras. En *Revista Dominicana de Política Exterior*, pp. 92-105. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.
8. Balaguer, J. (1983). *La isla al revés: Haití y el destino dominicano*. Librería Dominicana.
9. Baud, M. (1992). Sugar and unfree labour: Reflections on labour control in the Dominican Republic, 1870–1935. *The Journal of Peasant Studies*, 19:2, 301-325.
10. Baud, M. (2019). Realidades y utopías de progreso en la República Dominicana, 1880-1930. En Cassá, R., J. C. Chez. Academia Dominicana de la Historia (Eds.). *Historia general del pueblo dominicano: Tomo 4: "Advenimiento de la Modernización (1880-1930)*, pp. 63-84. Editora Búho.
11. Baumgartner, F. R., y B. D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.

12. Bissainthe, J. G. (2003). Migración transnacional. Dominicanos en New York City. En *Ciencia y Sociedad*, vol. 28 (1). Instituto Tecnológico de Santo Domingo. <https://www.redalyc.org/pdf/870/87012383006.pdf>
13. Bustamante, J. A. (2007). La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo. *Revista Latinoamericana de Población*, 1(1), 1-25. <https://www.redalyc.org/pdf/3238/323827539007.pdf>
14. Calder, B. (1984) *The Impact of Intervention: the Dominican Republic during the U.S. of 1916-1924*. University of Texas Press.
15. Campesi, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines de la teoría social contemporánea. En *Crítica Penal y Poder* (3), pp. 166. <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/3657/6724>
16. Canales, A. I. (2013). Migración y desarrollo en las sociedades avanzadas: Una mirada desde América Latina, en *Polis* [online]. vol.12, n.35, pp.85-117.
17. Capdevila, L. (2004). Una discriminación organizada: las leyes de inmigración dominicana y la cuestión haitiana en el siglo XX. En *Tebeto: Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura* <https://mdc.ulpgc.es/cdm/singleitem/collection/tebeto/id/313/rec/34>
18. Castro, A. y A. Félix (2019). *Inmigración, pensamiento y nación: 1880-1930*. Editora Búho.
19. Cejudo, G. M. (2016). *La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos*. Working Paper Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
20. Cejudo, G. & C. Michel (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*. 50.
21. Chong, D. y J. N. Druckman (2007). A Theory of Framing and Opinion Formation in Competitive Elite Environments. *Journal of Communication* 57 (1): 99–118.
22. Coulange Méroné, S. (2018). Elementos sociohistóricos para entender la migración haitiana a República Dominicana, en *Papeles de Población*, [S.l.], v. 24 (97), p. 173-193, <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8876>
23. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (s/f). *Informe anual 1991*. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.V.htm>
24. Cordero, W y J. del Castillo (1980). *La economía dominicana durante el primer cuarto del siglo XX*. Fundación García Arévalo.
25. Cuello, J. I. (1991). Prólogo, en Arias, L. *La política exterior en la Era de Trujillo*. PCMM.
26. Del Castillo, J. (2015, 9 de octubre). El exilio republicano en Santo Domingo. *Diario Libre*. <https://www.diariolibre.com/opinion/lecturas/el-exilio-republicano-en-santo-domingo-NE1512960>

27. Del Castillo, J. (2005). La migración haitiana en la República Dominicana: nuevas dimensiones de un viejo problema. En *Revista Dominicana de Política Exterior*, pp. 13-25. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.
28. Del Castillo, J. (1985). The Formation of the Dominican Sugar Industry: From Competition to Monopoly, from National Semiproletariat to Foreign Proletariat, en M. Moreno *et al.* (ed), *Between 289 Slavery and Free Labor: The Spanish-Speaking Caribbean in the Nineteenth Century*, pp. 125-234. The John Hopkins University Press.
29. Dekker, R. (2017). Frame ambiguity in policy controversies: critical frame analysis of migrant integration policies in Antwerp and Rotterdam, *Critical Policy Studies*, 11:2, 127-145.
30. *Diario Digital RD*, (2013, 4 de diciembre). Trujillo patrocinó inmigración haitiana, afirma Pastor Vásquez. *Diario Digital RD* <https://www.diariodigital.com.do/2013/12/04/trujillo-patrocinio-inmigracion-haitiana-afirma-pastor-vasquez.html>
31. Dilla Alfonso, H. (2007). La construcción sociohistórica de la frontera dominico-haitiana. En Dilla Alfonso y Cedano (coords.) *Frontera en transición*, p. 51. Grupo de Estudios Disciplinarios Ciudades y Fronteras.
32. Dore, C. (2006). Cambios en la visión (y la realidad) del proceso emigratorio de la República Dominicana, 1960-2005. En González G., Carlos (2006), *Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes. Tomo I*. Instituto de los Mexicanos en el Exterior.
33. Dore, C. (2015). *Crónica de una razón apasionada: Artículos periodísticos 1997-2000*. Tomo 2. Editorial Funglode.
34. Duany, J. (2011). *Blurred borders: Transnational migration between the Hispanic Caribbean and the United States*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
35. Embajada de los Estados Unidos en la República Dominicana (s/f). *Informe de Derechos Humanos 2017: República Dominicana*. <https://do.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/>
36. Espinal, R. y J. Hartlyn (1998). Las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana, en Lozano, W. (Eds.), *Cambio político en el Caribe, escenarios de la postguerra fría: Cuba, Haití y República Dominicana*. FLACSO, Programa República Dominicana.
37. García, M. y D. Paiwonsky (2006). *Género, remesas y desarrollo. El caso de la migración femenina de Vicente Noble, República Dominicana*. UN-INSTRAW.
38. Gardiner, C. H. (1979). *La política de inmigración del dictador Trujillo: Estudio sobre la creación de una imagen humanitaria*. Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.

39. Gilbert, R., R. Padilla Pérez y F. G. Villarreal (2020). Estrategias para el uso productivo de remesas familiares e inclusión financiera: estudio de caso de la cadena de lácteos en la República Dominicana. *Documentos de proyectos*. Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44992/S2000291_es.pdf
40. Gómez Paulino, E. (2019). *Impacto de las remesas sobre el alivio de la pobreza*. Texto de discusión nro. 3. MEPyD. <https://bit.ly/3wVBeo3>
41. Hajer, M. A. y D. Laws (2006). *Ordering through Discourse*. Oxford Handbook of Public Policy, 251–268. Oxford: Oxford University Press
42. Hernández Polanco, J. R. (2018). Del Consejo de Estado al Triunvirato. En Cassá (coord.), *Historia General del Pueblo Dominicano. Las últimas décadas del Siglo XX, 1961 – 2000*. Academia Dominicana de la Historia. Tomo VI. <https://hgpdvol6.academiadominicanahistoria.org.do/6/#zoom=z>
43. Herrera, R. D. (2015). La matanza de haitianos de 1937. En Cassá (coord.) *Historia General del Pueblo Dominicano. Academia Dominicana de la Historia. Tomo V*. <https://hgpdvol5.academiadominicanahistoria.org.do/6/#zoom=z>
44. Ingram, H., A. L. Schneider y P. DeLeon (1999). Social Construction and Policy Design, en Sabatier, P. (edit), *Theories of the Policy Process*, pp. 93–128. Westview Press.
45. Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD) (2019a). *Diagnóstico sobre políticas de atención social a migrantes. Caso migración de retorno*. INM RD.
46. Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD) (2016, 16 de junio). El refugio en la República Dominicana. *INM RD*. <http://inm.gob.do/index.php/noticias/item/297-el-refugio-en-la-republica-dominicana>
47. Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD) (2019b). *Salud materna y planificación familiar de mujeres migrantes haitianas. Caso de dos localidades en República Dominicana*. Resumen ejecutivo. INM RD.
48. Jones, B. D. (1999). Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science* 2 (1), pp. 297–321.
49. Lilón, D. (1999). Propaganda y política migratoria dominicana durante la Era de Trujillo (1930-1961), en *Historia y Comunicación Social*. Núm. 4, pp. 47-71. <https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/view/HICS9999110047A>
50. *Listín Diario*, 2012, 18 de marzo. Crean unidad de migración laboral. <https://listindiario.com/la-republica/2012/03/18/225652/crean-unidad-de-migracion-laboral>
51. Lozano, W. (1980). Azúcar, fuerza de trabajo y desarrollo en República Dominicana (comentario). *Ciencia y Sociedad*, pp. 293-300. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7494104>

52. Lozano, W. (2018). El Gobierno de los Doce Años 1968-1978: Entre el autoritarismo y la reforma conservadora. En Cassá, R. & Academia Dominicana de la Historia. (Eds.) (2018). *Historia general del pueblo dominicano: Tomo 6*.
53. Lozano, W. (1992) (edit). *La cuestión haitiana en Santo Domingo*. FLACSO. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/102516-opac>
54. Lozano, W. & F. Báez Evertsz (1992). *Migración internacional y economía cafetalera: Estudio sobre la migración estacional de trabajadores haitianos a la cosecha cafetalera en la República Dominicana*. Centro de Planificación y Acción Ecuménica, CEPAE.
55. Maldonado Valera, C., J. Martínez Pizarro & Martínez, R. (2018). *Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf
56. Marrero Peniche, G. y Gutiérrez Guerra, I. (2009). Reflexiones sobre la emigración dominicana hacia España. *Anuario Digital CEMI*. CEMI.
57. Ministerio de Salud Pública. (2014). *Memoria Institucional*. <https://repositorio.msp.gob.do/handle/123456789/184>
58. Montero Sánchez, J. y N. Peralta (2018). *La emigración dominicana: cifras y tendencias*. OBMICA: http://obmica.org/images/EDM_2018/2_la_emigracion_dominicana.pdf
59. Moya Pons., F. (2008). *Historia del Caribe: Azúcar y plantaciones en el mundo atlántico*. Editora Búho.
60. Muñiz, A. y C. Morel (2019). La ilegalidad como orden. Hegemonía y política migratoria en la República Dominicana. *Si somos americanos, Revista de Estudios fronterizos*, 19 (2), 27-48. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482019000200027&lng=en&nrm=iso&lng=en
61. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (s.f.). *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_RepOrSPT.pdf
62. Olavarría G., M. (2007) Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *DOCUMENTOS DE TRABAJO* Nro. 11 – diciembre – Instituto de Asuntos Públicos (INAP). Universidad de Chile.
63. OPS (s. f.). *Cobertura universal de salud*. https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9392:universal-health-coverage&Itemid=40690&lang=es

64. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (s. f.). *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales*. OIM. http://www.migration4development.org/sites/default/files/es_sdg_web.pdf
65. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015). Marco de gobernanza sobre la migración. <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>
66. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) e Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD), 2017. *Perfil migratorio de República Dominicana*. INM RD.
67. Paulino Ramos, A. (2015). Luchas políticas durante la primera mitad de la dictadura, en Cassá, R., Chez, C. J. & Academia Dominicana de la Historia (eds.). *Historia general del pueblo dominicano, Tomo V, La dictadura de Trujillo (1930 – 1961)*. Academia Dominicana de la Historia. <https://hgpdvol5.academiadominicanahistoria.org.do/4/>
68. Pelletier, P. (2018, 20 de junio). ¿Refugiado-a eres bienvenido-a en República Dominicana? *Acento*. <https://acento.com.do/opinion/refugiado-bienvenido-republica-dominicana-8577901.html>
69. Pelletier, P. (2019, 20 de junio). En el Día Mundial de las Personas Refugiadas. Ningún venezolano-a es reconocido en República Dominicana. *Acento*. <https://acento.com.do/editorial/en-el-dia-mundial-de-las-personas-refugiadas-ningun-venezolano-a-es-reconocido-en-republica-dominicana-8696579.html>
70. Peters, B. G., Savoie, D. J., & Centre Canadien de Gestion. (1998). *Réformer le secteur public: Où en sommes-nous?* Sainte-Foy. Presses de l'Université Laval.
71. Portes, A. y L. E. Guarnizo (1991). *Capitalistas del trópico: La inmigración en los E. U. y el desarrollo de la pequeña empresa en la República Dominicana*. FLACSO.
72. Price-Mars, J. & Sociedad Dominicana de Bibliófilos, (2000). *La República de Haití y la República Dominicana: Diversos aspectos de un problema histórico, geográfico y etnológico*. Sociedad Dominicana de Bibliófilos.
73. Rein, M., y D. A. Schön. 1996. Frame-Critical Policy Analysis and Frame-Reflective Policy Practice. *Knowledge and Policy* 9 (1): 85–104.
74. Riveros, N. (2014). Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación. Observatorio Migrantes del Caribe (OMBICA). <http://obmica.org/images/Publicaciones/Libros/Riveros%202014%20Bateyes%20y%20documentacion.pdf>
75. Rodríguez Huertas, O. (2015, 9 de marzo) El origen del “cuco” de la invasión de haitianos a República Dominicana. *Acento*. <https://acento.com.do/actualidad/el-origen-del-cuco-de-la-invasion-de-haitianos-republica-dominicana-8229260.html>

76. San Miguel, P. L. (2014). Los campesinos del Caribe: Una perspectiva dominicana. *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*. <http://www.scielo.org.co/pdf/memor/n22/n22a01.pdf>
77. San Miguel, P. L. (2019). Los renglones campesinos y semi-capitalistas (1870-1930). En Cassá, R., Chez, C. J. & Academia Dominicana de la Historia (eds.). *Historia general del pueblo dominicano: Tomo 4: "Advenimiento de la Modernización (1880-1930)*, pp. 21-62. Editora Búho.
78. Schön, D. A. y M. Rein. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books.
79. Silié, R. (1998). Aspectos sociohistóricos sobre la inmigración haitiana a la República Dominicana. En Silié, Inoa y Antonin, *La República Dominicana y Haití frente al futuro*. FLACSO.
80. Sørensen, N. (2019). *La vida antes, durante y después de la trata. Enfoques innovadores para el estudio de la trata dentro y fuera de República Dominicana*. INM RD.
81. Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly* 104 (2): 281–300.
82. Torres-Saillant, S. (1999). *El retorno de las yolas*. Trinitaria y Manatí.
83. Vargas, T. (2019). *Estudio cualitativo sobre la trata de mujeres extranjeras en República Dominicana*. INM RD.
84. Veras, R. A. (s. f.). *Contratos y reclutamientos de braceros: Entradas clandestinas o repatriación*. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=24761>
85. Verhoest, K. (2012). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Palgrave Macmillan.
86. Verité (2012). *Research on indicators of forced labor in the supply chain of sugar in the Dominican Republic*. Verité. www.verite.org/wp-content/uploads/2016/11/Research-on-Indicators-of-Forced-Labor-in-the-Dominican-Republic-Sugar-Sector_9.18.pdf
87. Wooding, B. y A. Ramírez (2014). Estudio diagnóstico: Migración femenina en la República Dominicana. https://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/migracion-genero/WCMS_250211/lang--es/index.htm
88. Wooding, B. y Riveros, N. (2017). Migración laboral haitiana hacia República Dominicana. Realidad, retos y propuestas hacia una gobernanza más efectiva. En *Perspectivas*. Nro. 03-17. Fundación Friedrich Ebert – OMBICA. <http://obmica.org/images/Publicaciones/MigrationPolicyBrief/PerspOBMICAMigracionLaboralHaitianaRD.pdf>

MATRIZ DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MIGRATORIA

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1928	Convención de Derecho Internacional Privado, que aprueba el Código de Derecho Internacional Privado, aprobada mediante Resolución 1055, Gaceta Oficial 4042.	Necesidad de establecer una normativa común para América Latina respecto al derecho privado y patrimonial.	I / E	NI	Desarrollo económico	<p>Norma que pretendió unificar reglas respecto al Derecho Internacional Privado firmado por algunos Estados de Latinoamérica, pero con muchas reservas de varios, entre ellos, República Dominicana. Recoge competencias en lo civil y patrimonial de las personas y también de las empresas como personas de derecho privado. Sin embargo, varios de sus artículos tratan sobre los derechos civiles de los extranjeros (igualándolos a los de los nacionales), aunque habilita a cada Estado de refusal o subordinar a condiciones especiales esos derechos, y sobre nacionalidad. Sobre esto último facilita a que cada Estado contratante aplique su propia determinación en casos de controversia. Agrega que a la pérdida de la nacionalidad debe aplicarse la ley de la nacionalidad perdida, entre otros varios ítems, como, por ejemplo, la clasificación de los tipos de leyes de manera uniforme para garantizar que los extranjeros puedan ejercer sus derechos. En la mayoría de los casos se hacía prevalecer la legislación nacional, por lo que fue meramente declarativo.</p> <p>La República Dominicana planeó sus reservas a la Convención en cuanto a la preeminencia a la "ley del domicilio" o a la ley local por encima de las capacidades y el estado de los dominicanos; así como a la nacionalidad tanto de las sociedades como lo referido a que a ningún dominicano se le reconocerá otra nacionalidad que la dominicana mientras resida en el territorio de la República Dominicana y, en cuanto al domicilio de las sociedades extranjeras, anotando que "cualquiera persona física o moral que ejerza actos de la vida jurídica en su territorio, tendrá por domicilio el lugar donde tenga un establecimiento, una agencia o un representante cualquiera. Este domicilio es atributivo de</p>	No aplica	

	<p>1928</p> <p>Convención sobre la Condición de los Extranjeros, VI Conferencia Internacional de La Habana (Cuba), aprobada mediante Resolución 413. Gaceta Oficial 4525.</p>	<p>Necesidad de establecer una normativa común para América Latina respecto al derecho privado.</p>	<p>I / E</p>	<p>NI</p>	<p>Abarca varias dimensiones</p>	<p>jurisdicción para los tribunales nacionales, en aquellas relaciones jurídicas que se refieren a actos intervenidos en el país cualesquiera que fuere la naturaleza de ellos; "Trata de las personas en atención a sus bienes y patrimonio. Esta normativa tiene un correlato con otras normas más actuales en las que se otorgan privilegios de residencia a las personas que traen inversiones al país o cuando se requiere un determinado capital para radicarse. La migración siempre es evaluada por los países en términos de costos y beneficios tanto para la población receptora como para la emisora (García, 2016). Este último elemento permanece como tendencia en la política migratoria internacional y se observa, por ejemplo, cuando se indica el peso de la población migrante en términos de contribución económica, más que de derechos.</p>	<p>No aplica</p>	
--	---	---	--------------	-----------	----------------------------------	---	------------------	--

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1929	Tratado Fronterizo Dominico-Haitiano.	Delimitación de fronteras entre Haití y República Dominicana.	I / E	NB	Control migratorio / Seguridad nacional	La delimitación de la frontera con Haití es un punto neurálgico en la política migratoria dominicana. Durante la dictadura de Trujillo se llevó adelante una política de dominicanización de la frontera, acción permeada transversalmente por un propósito de blanqueamiento e hispanización (Muñiz y Morel, 2019). Estos elementos pasaron a ser fundamentales en la construcción del Estado como pilar del imaginario colectivo y la acción en la política pública. "En este contexto, la frontera y su dominicanización están llamadas a adquirir un valor simbólico muy caro para el discurso político fundacional. De hecho, la dominicanización ha sido la única política específica de desarrollo de la franja fronteriza puesta en marcha por el Estado dominicano" (Dilla, 2007). A partir de la década de 1930 la frontera fue militarizada e impulsada la inmigración no negra (Muñiz y Morel, 2019; Herrera, 2015).	No aplica	
1932	Ley 279 que fija los impuestos que deberán pagar todos los individuos de nacionalidad extranjera para entrar o residir en la República Dominicana. Santo Domingo, Gaceta Oficial, año LVIII, 3 de febrero de 1932, 4435.	Regulación migratoria.	I	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	Durante la dictadura de Trujillo mediante esta ley se establece el pago de impuestos para migrantes, discriminando según raza. "Para individuos de raza mongólica y los naturales del continente africano, que no sean de raza caucásica, debían pagar los siguientes impuestos: a) por permiso para entrar en el territorio de la República, \$300; por permiso para permanecer en el territorio, \$100 (Herrera, 2015). Los individuos que no eran de raza mongólica (sic) ni naturales del continente africano, de raza negra, pagaban: \$6 para entrar al territorio y para permanecer otros \$6" (Capdevilla, 2004).	Excluyente	

1932	<p>Convención sobre la Condición de los Extranjeros, suscrita en la VI Conferencia Internacional de La Habana (Cuba), aprobada mediante Resolución 413. Gaceta Oficial 4525.</p>	<p>Respuesta regional a la participación política de extranjeros/as en un contexto internacional previo a la guerra fría.</p>	Ref.	NI	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>Este autor sostiene que esta discriminación en los flujos migratorios tiene el objetivo de permitir la presencia de migrantes haitianos en forma de excepcionalidad (se podría decir en términos de ilegalidad o irregularidad según las categorías utilizadas en la actualidad) en un contexto represivo, ya que lo que necesitaban los ingenios azucareros era una mano de obra barata que no estuviera en condiciones de discutir el precio de su trabajo. En ese momento, aunque el precio del azúcar había sufrido un desplome, la dependencia de República Dominicana de esta producción era muy grande.</p>		
						<p>Se genera preocupación en el marco de los Estados nacionales sobre la participación política y militar de los/as extranjeros/as. El comunismo y otras corrientes de pensamiento disidente llegan a la región. La convención de referencia es una respuesta regional de restricción a la participación política de extranjeros/as en los contextos nacionales. Podría considerarse un preludio de la Guerra Fría y la manifestación del miedo de los Estados a la expansión del comunismo. La Convención señala que los Estados tienen derecho a establecer por ley las condiciones de entrada y permanencia de personas extranjeras, que no pueden ser obligadas a realizar servicio militar obligatorio. El extranjero no debe inmiscuirse en las actividades políticas privadas de la ciudadanía del país en que se encuentre, si lo hiciera estaría sujeto a sanciones previstas en la legislación local vigente. Durante la VI Conferencia Internacional de La Habana (Cuba) de 1928, el Estado dominicano suscribe la Convención sobre la Condición de los Extranjeros. Tiene un contexto regional en el periodo de entreguerras y el comunismo como un fenómeno transnacional.</p>		Ambigua

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1934	Resolución 775 ratificando el Convenio de Asilo Político, suscrito en Montevideo (Uruguay) del año 1933. Gaceta Oficial 4733.	Delimitación de la figura de asilo político en un contexto de entre guerras.	Ref.	NN	Control migratorio /Seguridad nacional	<p>La Convención sobre Asilo Político surge en un contexto de entreguerras, los Estados se resguardan para evitar conceder asilo político a personas vinculadas a hechos de esos conflictos y delitos comunes. Es una normativa de defensa, que no trata sobre el asilo desde la perspectiva del derecho, sino desde la delimitación de la figura política del asilo con base en lo que cada Estado crea conveniente.</p> <p>En el marco de la VII Conferencia Internacional Americana, Montevideo, Uruguay, de 1933, los Estados de América suscriben el Convenio de Asilo Político. El 23 de septiembre de 1954, el Gobierno de Héctor Trujillo denuncia el Convenio de Asilo Político. El 26 de septiembre de 1961, Joaquín Balaguer reincorpora dicho convenio mediante la Resolución 5636. No rectificaron Estados Unidos y Venezuela. La Convención declara quiénes quedan excluidos del derecho a asilo político y establece el carácter humanitario del asilo, por lo que no está sujeta a reciprocidad de los Estados. Restringe a los Estados dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculcados de delitos comunes, así como a los desertores de tierra y mar. Establece que son los países los que dictaminan las condiciones en las que dan asilo y su carácter humanitario.</p>	Ambigua	
1938	Ley 51 de Dominicanización del Trabajo. Santo Domingo, Gaceta Oficial, año LIX, 28 de diciembre de 1938, BNPHU, 5258.	Dominicanización del trabajo. Protección de nacionales contra las eventualidades de falta de trabajo.	I	NN	Desarrollo económico	<p>La crisis económica provocada por la gran depresión de 1929 afectó la industria azucarera de Cuba y República Dominicana y, como consecuencia, también el trabajo de los braceros haitianos que sustentan los ingresos, así como la presión sobre la frontera dominico/haitiana.</p>		

	<p>En este contexto, Trujillo emprende su política de dominicanización del trabajo, regulando el número de extranjeros que podían ser contratados por un empleador (solo el 30% de la plantilla total de cualquier empleador determinado) (Muñiz y Morel, 2019). Sin embargo, en su artículo 4 la Ley permitía al Poder Ejecutivo conceder permisos válidos para las empresas agrícolas, de modo que pudieran contratar braceros extranjeros en exceso de la cuota establecida. "Esto sentó las bases de un sistema de corrupción sin precedentes que permaneció intacto por décadas" (Muñiz y Morel, 2019). En forma paralela a la regulación migratoria, Trujillo desplegó su política de blanqueamiento de las fronteras. Con anterioridad, en 1929, se firmó un Tratado fronterizo entre Haití y República Dominicana (Herrera, 2015). En 1934, Trujillo emitió una ley de colonización de terrenos del Estado "que estimulaba el asentamiento de agricultores de origen europeo en la franja fronteriza. Esta última ley contenía un acápite interesante, según el cual las fronteras podían estar ocupadas en un 25 % por europeos, siempre que fueran de raza blanca. El reglamento de esta ley consignaba que el 70 % de los empleados de las empresas debían ser dominicanos, aunque en este último punto tuvo que ceder ante las presiones de las corporaciones azucareras dominicanas" (Herrera, 2015). La ley de colonización de terrenos del Estado a la que hace referencia el autor es la Ley 738 de 1934 (Ver: https://www.sismap.gob.do/Municipal/Directorio/Dir/Details/152; https://acento.com.do/opinion/la-inmigracion-laboral-codigo-trabajo-dominicano-1-2-8556742.html; http://www.poderjudicial.gob.do/documentos/pdf/leyes/LEY_51_1938.pdf)</p> <p>Muñiz y Morel (2019) citando a Capdevila (2004) también sostienen que estas disposiciones "fueron repetidas por sucesivas leyes, incluso los Códigos de Trabajo de 1951 y 1992", y recuerdan que esta ley tiene como contexto la matanza de haitianos de 1937. En el caso de la Ley 51 que habilita la contratación de braceros no se especifica la condición migratoria para esta contratación.</p>
	<p>Excluyente</p>

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1939	Ley 199, que aprueba el <i>modus operandi</i> entre la República Dominicana y la República de Haití. Gaceta Oficial 5395.	Aborda el control migratorio entre Haití y República Dominicana y sobre los límites y alcances de la definición de inmigrante por parte de cada Estado. Posible respuesta ante la crítica internacional después de la matanza de haitianos ordenada por el dictador dominicano Rafael Leónidas Trujillo en 1937.	I	NN	Control migratorio /Seguridad nacional	El Acuerdo de Washington de 1938 y el <i>Modus Operandi</i> de 1939 son dos instrumentos internacionales que se refieren a las relaciones dominico-haitianas. Fueron auspiciados por los presidentes Theodore Roosevelt de Estados Unidos; Lázaro Cárdenas, de México, y Federico Laredo Bru, de Cuba para zanjar el conflicto provocado por la matanza ordenada por el dictador dominicano Rafael Leónidas Trujillo en 1937. El <i>Modus Operandi</i> trata sobre la admisión de fronteras y repatriación de los nacionales. Dice que la frontera será cerrada a todo individuo de uno u otro país que no tenga una carta de identificación de las autoridades y un permiso de admisión del consulado al que dese ir. Determina que la interpretación de inmigrante será determinada por cada Estado. Quedan excluidos los turistas, diplomáticos y agentes gubernamentales. Mientras que la presión internacional buscaba resguardos para que hechos como la matanza no se volvieran a concretar, en la práctica el Acuerdo sirvió para legitimar un sistema de deportaciones funcional a como operaba el sistema económico: "Mientras que el propósito declarado tanto en el Acuerdo de Washington de 1938, como en el firmado un año después, en 1939, era evitar la repetición de la matanza de 1937, el efecto real fue crear la base jurídica de un sistema de expulsiones en masa y al azar que permanece hasta hoy día" (Muriel y Morel, 2019). La matanza de personas haitianas de 1937 fue un hito en la política migratoria dominicana y la presión internacional por este genocidio obligó a la dictadura a tomar decisiones como, por ejemplo, la acogida de migrantes judíos que venían huyendo del nazismo, pese a que Trujillo se mostraba afín a Hitler, solo para aminorar la crítica que tenía.	Excluyente	

1939	Ley de Inmigración 95.	Regulación del flujo de migrantes. Sistematiza y unifica medidas anteriores.	I	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>Se considera a los jornaleros temporeros y sus familias como no inmigrantes, cuando ya para la época había flujos importantes de inmigrantes haitianos que desde el Estado y el sector privado se contrataban para trabajar en la industria azucarera. En su artículo 10 la Ley de Inmigración establece criterios de exclusión para la entrada a República Dominicana, entre estos: la condición de discapacidad física o mental, la indigencia, la incapacidad para leer en personas mayores de 14 años, el requerimiento de probar buena reputación para las mujeres solteras.</p> <p>Además, discrimina en cuanto al pago de derechos basándose en la raza, estableciendo cuotas más bajas para personas de origen caucásico o provenientes del continente americano (para las personas de origen caucásico se establecía el pago de 6 pesos, mientras que para las que no sean "predominantemente de origen caucásico" el pago era de 500 pesos) (Ver http://poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/leyes/LEY_no_95.pdf)</p> <p>Esta ley tenía el claro propósito de limitar la inmigración negra, sin embargo, dejaba a cargo de las empresas la admisión de temporeros haitianos, pero en condiciones de dependencia absoluta de las mismas, así "[...] esta ley estableció un nuevo sistema de impuestos directamente de sus permisos y permitió a las empresas agrícolas recoger los impuestos directamente de sus empleados, para luego pagarlos al Estado. [...] esto creó un sistema de semiesclavitud en la agroindustria, en su mayoría fincas de caña de azúcar" (Muñiz y Morel, 2019).</p>	Excluyente	
------	------------------------	--	---	----	---	---	------------	--

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1948	Ley 1683 sobre Naturalización.	Mecanismos para la obtención de la nacionalidad dominicana por vía de la naturalización.	I	NN	Nacionalidad y registro	<p>Esta Ley se promulgó durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, en un contexto no democrático, recién terminada la Segunda Guerra Mundial. Declara, por ejemplo, que la naturalización para mujeres extranjeras estaba condicionada a su estado civil y la autorización de su esposo. La naturalización en general está condicionada a la obtención de un permiso de residencia. Incluye la excepcionalidad para los extranjeros establecidos en las colonias agrícolas del Estado, en referencia a judíos y españoles que venían huyendo de conflictos (Paulino Ramos, 2015). Dicha ley otorga el derecho a la naturalización a residentes, propietarios e inversionistas y la restringe para la población trabajadora migrante.</p>	Excluyente	

1951	Código del Trabajo.	Primer Código del Trabajo de República Dominicana.	I	NN	Desarrollo económico	<p>Este Código del Trabajo obliga a las empresas a colocar dominicanos en no menos del 70 % de los puestos. Inaugura la sección denominada "nacionalización del trabajo", pero de nuevo concede al Poder Ejecutivo la discrecionalidad de otorgar permisos para empresas agrícolas para la contratación de "braceros extranjeros" por encima del porcentaje permitido. Con esta determinación se protegía a la industria azucarera y en la práctica no se afectaba el sector económico que más trabajadores extranjeros empleaba. Se debe analizar esta normativa y otras sobre mano de obra extranjera en el contexto de la ola de inmigración europea después de la Segunda Guerra Mundial (Paulino Ramos, 2015). Sin embargo, lo que se verifica es una retórica acorde a lo que los demás países realizaban en este contexto, pero salvaguardando una excepcionalidad que se convertía en una práctica rutinaria (Ver: https://acento.com.do/opinion/la-inmigracion-laboral-codigo-trabajo-dominicano-1-2-8556742.html)</p>	Excluyente
------	---------------------	--	---	----	----------------------	---	------------

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1952	Acuerdo sobre la contratación en Haití y la entrada en República Dominicana de jornaleros temporeros haitianos.	Resolución sobre importación de mano de obra haitiana para ingenios azucareros.	I	NB	Desarrollo económico	<p>Este acuerdo dio paso a un sistema migratorio temporal de trabajadores a partir de la actuación de los Estados, ya que hasta entonces operaban a través de las empresas. Este acuerdo surgió desde la iniciativa del dictador Trujillo, quien era en esa época el mayor propietario de los ingenios azucareros del país. Trujillo había comprado la mayor parte de las empresas de propiedad estadounidense (Coulange Méroné, 2018). Este Acuerdo fue aprobado junto con un formulario de contrato de trabajo que debía ser firmado por la empresa que contratara al bracero y por este (Veras, 1991).</p> <p>El acuerdo fue renovado varias veces hasta su interrupción a mediados de la década de 1960. El aumento de la producción azucarera y este acuerdo incidieron en el incremento de la inmigración haitiana a República Dominicana. El convenio tuvo algunos ajustes en 1966, ya durante el gobierno de Balaguer. Estableció la posibilidad a las empresas de utilizar por un período limitado los servicios de jornaleros haitianos, pero las obligaba a proveer documentación, alimentación y certificado de salud. También a proveerles salarios iguales que a los nacionales dominicanos según la ley dominicana y dantes viviendas a ellos y sus familias, además de seguro social. Los derechos sociales debían ser garantizados por el Gobierno de Haití y la empresa contratante, excluyendo la responsabilidad del Estado dominicano. El Estado sí tenía el control del desplazamiento territorial de las personas en un contexto de exclusión territorial y negación de libertad de tránsito, ya que los jornaleros no podían salir de los establecimientos sin permiso, bajo pena de repatriación. Las empresas también debían proveer de cédula de identidad dominicana a los trabajadores. Responde a un modelo de desarrollo que basa el crecimiento económico en el uso de "trabajo barato", en este caso migrante.</p>	Excluyente	

En 1952 los Gobiernos dominicano y haitiano firmaron el primero de muchos tratados para la contratación de migrantes haitianos. Esto se convirtió en una práctica común hasta 1986, cuando cayó la dictadura de Jean Claude Duvalier en Haití. Estas prácticas han sido definidas como formas de esclavitud contemporánea (Antonin, 1982; Muñiz y Morel, 2019). Schwarz Coulange Méroné (2018) también coincide en señalar que estos acuerdos sirvieron de marco jurídico para la contratación, transporte, trabajo, asentamiento y repatriación de trabajadores haitianos hasta 1986. El autor apunta que los datos de la época muestran que la industria de la “clandestinidad” siguió funcionando. Citando a Báez y Lozano (2005) y Coulange Méroné (2018) menciona que en ese periodo se estima que alrededor de 20 mil haitianos ingresaron al país anualmente. Por su parte, Báez y Lozano (2005) sostienen que fue la Ley de Inmigración de 1939 la que organizó un esquema inmigratorio orientado al control de la inmigración laboral de braceros que promovía contratos y acuerdos como una forma de regulación migratoria. Agregan que “esto implicó que en la articulación de este esquema intervinieran de manera principal los actores estatales en ambos lados de la isla, vale decir, la burocracia estatal y los actores militares, dominicanos y haitianos” (Báez y Lozano, 2005). Otras voces también señalan la vacuidad del discurso regulatorio para la inmigración haitiana durante la dictadura de Trujillo al indicar que el Gobierno “dejaba una gran parte de esos jornaleros en la República Dominicana para evitar los gastos de repatriación” (*Diario Digital RD*, 2013, 4 de diciembre) (Ver: <https://www.diariodigital.com.do/2013/12/04/trujillo-patrocinoinmigracion-haitiana-afirma-pastor-vasquez.html>)

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1959	Acuerdo sobre la contratación en Haití y la entrada en República Dominicana de jornaleros temporeros haitianos.	Resolución sobre importación de mano de obra haitiana para ingenios azucareros.	I	NB	Desarrollo económico	Ver contexto para Acuerdo 1952.	Excluyente	
1962	Ley sobre Cédula de Identidad 6125. Gaceta Oficial 8726.	Necesidad de proveer documentos a extranjeros para su permanencia en el país (Artículo 1).	I	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	Durante la presidencia de Rafael Bonelly se promulgó esta ley que declara la obligatoriedad de portación de cédula de identidad para dominicanos mayores de 16 años y extranjeros residentes. Establece también los mecanismos para la obtención de cédula para los extranjeros que hayan pasado el periodo de 60 días (a los que se exige el permiso de residencia). Identifica a migrantes regulares, ya que podían tener cédula legal. Es una medida que define la regulación para la permanencia de personas extranjeras. Esta ley otorga a la cédula de identificación una función cercana al control migratorio al conminar a la Dirección General de Migración sobre las personas que salgan o entren al país, mayores de 16 años que no tuvieran cédula y / las razones. Otro de sus artículos señala que la no posesión de cédula será motivo de prisión de 5 a 30 días. En su art. 40 se refiere a los "braceros y "trabajadores importados" por las compañías industriales o agrícolas, indicando que deben obtener su cédula al momento de su entrada y que los funcionarios de Migración no podrán permitir su permanencia en el país hasta después de obtener sus cédulas.	Incluyente	

						<p>En su art. 41 establece “La expedición de las Cédulas de Identificación Personal de braceros extranjeros repatriados, todos los años, podría ser solicitada colectivamente por medio de apoderados, los cuales están obligados a indicar en la solicitud, en forma de declaración jurada, los datos personales de cada uno de los braceros o trabajadores que fuesen indispensables para dicha expedición. Las Cédulas de Identificación Personal así obtenidas, podrán no llevar las impresiones digitales de los contribuyentes”. Establece la forma en que la población extranjera puede acceder a una cédula de identidad. No aplica para no residentes o extranjeros que estarán en el país por un periodo inferior a 60 días. Para “braceros y trabajadores importados” se permite la solicitud colectiva por medio de apoderados, lo cual en teoría facilita el proceso para quienes ingresan al país en contingentes. Visto desde el punto de vista del derecho de acceso a un documento que muestre la estadía regular, se considera este instrumento incluyente en la dimensión de control migratorio.</p>		
--	--	--	--	--	--	---	--	--

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1963	Constitución Nacional.	Necesidad de un nuevo orden normativo con énfasis en la justicia social luego de la caída de la dictadura trujillista.	I / E	NN	Abarca varias dimensiones	<p>La década de 1960 fue de gran inestabilidad política y económica para República Dominicana. En 1961 es asesinado Trujillo, en 1965 sucede la Revolución de Abril y la segunda invasión norteamericana, y luego la asunción de Balaguer en 1966, dando inicio a sus doce años de gobierno autoritario y represión. En la década de los sesenta se inicia el éxodo dominicano que tuvo a Estados Unidos como principal destino. La primera ola migratoria se construyó a personas de clase media y media alta que se vieron obligados a emigrar por causas políticas. Estos dejaron el camino abierto para que principalmente en la década de los 80 y 90 la emigración dominicana aumentara exponencialmente (Hernández Polanco, 2018; Bissainthe 2003).</p> <p>La Constitución de 1963 es considerada una de las más progresistas de República Dominicana, ya que se organizaba en torno a la justicia social desde la "eliminación de obstáculos de orden económico y social que limiten la igualdad y la libertad de los dominicanos [...]". Esta Constitución daba pie a una reforma agraria y otros aspectos basados en la dignidad humana. Rompía con las constituciones trujillistas (Hernández Polanco, 2018). "Colocó la ley por encima de las personas. Pretendió organizar la sociedad alrededor de la ley" (Hernández Polanco, 2018). Asimismo, introdujo elementos sobre el uso y el control del bien público. "Tuvo dentro de sus matrices de sustentación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948" (Hernández Polanco, 2018).</p>	Ambigua	

1966	Acuerdo sobre la contratación en Haití y la entrada en República Dominicana de jornaleros temporeros haitianos.	Resolución sobre importación de mano de obra haitiana para ingenios azucareros.	I	NB	Desarrollo económico	Ver contexto para Acuerdo 1952.	Excluyente	<p>En cuanto al tema migratorio, la Constitución trae dos elementos:</p> <p>i) la nacionalidad, que expresa que son dominicanas "Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en la República en representación diplomática o que estén de tránsito en ella" (art. 89.2) y ii) "Se declara de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza, así como la difusión de la cultura y las tradiciones del pueblo dominicano.</p> <p>El aprovechamiento agrícola e industrial de los ríos fronterizos se continuará regulando por los principios consagrados en el artículo 6 del Protocolo de Revisión de 1963, del Tratado de Fronteras de 1929 y en el artículo 10 del Tratado de Paz, Amistad y Arbitraje de 1929" (art. 88). Como se puede ver la dominicanización cultural pasa a ser un tema de importancia. Los elementos citados son fundamentales para entender la política migratoria de República Dominicana.</p> <p>Ver: https://listindario.com/puntos-de-vista/2020/05/03/6158271/a-57-anos-de-la-constitucion-de-abril-de-1963</p> <p>Aunque este instrumento, en sentido general, regula a favor de un contexto de reconocimiento y respeto de los derechos sociales, en sí misma no contiene ninguna disposición explícita sobre los derechos de las personas migrantes. Por lo anterior, se cataloga como ambigua.</p>
------	---	---	---	----	----------------------	---------------------------------	------------	---

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1977	Resolución 694. que adopta la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Gaceta Oficial 9454.	Necesidad de dar refugio a ciertas personas sobre la base del reconocimiento de la calidad de perseguido/a que pudiera tener la persona en su propio Estado u otro.	Ref.	NN	Protección de población vulnerable	Es una convención de 1951 sobre derechos de las personas que buscan refugio, que define quién es un refugiado y decide las reglas de los individuos a los que se les garantiza el refugio y las responsabilidades de las naciones en ese sentido. La convención también decide qué personas no se consideran como refugiadas (es el caso de los criminales de guerra). En 1977 el Estado dominicano la ratifica. Cabe recordar aquí que esta Convención fue redactada en pleno gobierno de Trujillo y en contexto de posguerra. La ratificación del Convenio se valora como incluyente, en tanto significa el reconocimiento del estatus de refugiado por parte del Estado.	Incluyente	
1978	Ley 875, sobre Visados. Gaceta Oficial 9487.	Dicho instrumento establece distintas categorías visas conforme al objetivo de viaje o proceso migratorio.	I	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	En el contexto de transformación de la economía dominicana, que era una economía agropecuaria, junto al impacto limitado del modelo ISI (industrialización por sustitución de exportaciones), se declara en 1968, durante el gobierno de Joaquín Balaguer, el desarrollo turístico como actividad económica estratégica de interés nacional. La Ley 199 sobre uso de tarjetas de turismo también es un antecedente de esta Ley de Visados. El surgimiento de esta normativa (Ley de Visado) puede tener como motivación lo antes descrito, que se refiere al desarrollo turístico, pero incluye otros tipos de visa, como las de estudiantes, diplomáticos, para residencias, entre otras. Estos tipos de visado quedan descritos en la Ley, excepto la visa para residencia. No implica una restricción o ampliación como tal en términos de derechos para las personas migrantes, sino una definición de los tipos de visa.	No aplica	

1983	Decreto 1569, que crea e integra la Comisión Nacional para los Refugiados.	Necesidad de un mecanismo institucional para dar respuesta a los compromisos derivados de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de los cuales República Dominicana es signataria.	Ref.	NN	Protección de población vulnerable	<p>El gran número de refugiados que resulta de los conflictos bélicos da pie a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967). La República Dominicana es signataria de ambos. La ratificación del Convenio se concretó más de 20 años después de su aprobación (1977). La creación de la Comisión Nacional para los Refugiados se evalúa como una medida hacia la inclusión en tanto se trata de la creación de un mecanismo para operativizar los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención. Dicho lo anterior, aunque con ese paso se acomodaba a la agenda internacional de derechos, estas normativas y mecanismos han tenido una actuación casi nula. La CONARE estuvo inactiva desde 2005 hasta junio de 2012. En 2014 se reunió tres veces, pero no aprobó ninguna de las solicitudes de asilo que conoció. Por el contrario, rechazó los 159 casos que evaluó en dichas reuniones.</p>	Incluyente	
------	--	---	------	----	------------------------------------	---	------------	--

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1984	Decreto 2330: Reglamento de la Comisión Nacional para los Refugiados.	Necesidad de normar procedimiento de solicitud y otorgamiento de refugio a nivel nacional.	Ref.	NN	Protección de población vulnerable	<p>Normativa en materia de refugio que establece el reglamento de la CONARE y el procedimiento dominicano de determinación del estatus de refugiado. La medida, en su formulación, tiende a la inclusión y así ha sido tipificada. Con esto no se ignora su alcance limitado en los hechos. Estadísticas oficiales muestran una brecha importante con respecto al otorgamiento de estatus de refugio a población extranjera en el país y las estadísticas de solicitudes del ACNUR: "(del 2012 al 2016) solo 10 personas se mantuvieron reconocidas por el Estado dominicano (Colombia, Siria, Irak, Haití) [Informe de Gestión DGM, 2016] y entre 2012 a 2016 el Estado recibió aproximadamente 300 solicitudes de asilo (mayoría de Haití) y el 99 % de las solicitudes fueron rechazadas por falta de 'pruebas' (Informe Departamento de Estado de USA, 2017). En 2017 se computaron casi 600 refugiados bajo mandato y casi 800 solicitantes de asilo (Pelletier, 2018). "[...] es decir, que el Estado dominicano solo ha reconocido el 1.67 % de casi 600 refugiados identificados por ACNUR en RD" (Pelletier, 2018). El derecho a buscar y recibir refugio tiene rango constitucional y está consagrado como fundamental en el artículo 46, inciso 2 de la Constitución nacional.</p> <p>Aunque la Comisión y su Reglamento se establecen para la disposición de mecanismos y normas que abordan un tema de protección de derechos, como es el refugio, las estadísticas podrían estar indicando la necesidad de revisar el funcionamiento del sistema local de asignación de refugio, dados los pocos casos que se aprueban en relación con las solicitudes.</p>	Incluyente	

	1990	Decreto 417-90 que dispone la regularización migratoria de jornaleros de nacionalidad haitiana.	Respuesta al debate sobre las condiciones de los inmigrantes haitianos.	I	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>En la década de los ochenta, cae el sistema de contratación mediante el cual se otorgaban permisos de trabajo estacional para laborar en los ingenios azucareros. Con un modelo central de regulación en los bateyes, se produce una crisis de los precios del azúcar. Llegó también a su fin el régimen de Duvalier (1986) en Haití y se acelera la inmigración haitiana hacia República Dominicana, coincidente con la expansión de nuevos ejes de desarrollo en República Dominicana. Esto lleva a la diversificación ocupacional y expansión geográfica de la inmigración que sale de los bateyes para emplearse en otros sectores de la economía. “Sin embargo, durante esa década también la crisis agraria expandió al resto de la agricultura dominicana agravando la situación de los productores rurales dominicanos, quienes migraron en cantidades significativas hacia las ciudades u otros países, especialmente Estados Unidos (Báez y Lozano, 2005; 1998). Ese éxodo acentuó la escasez de mano de obra nativa en cultivos como el café, el arroz y el maíz, y favoreció la entrada de trabajadores haitianos. (Báez y Lozano, 1985). En 1980, por ejemplo, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) estimó que 28.6 por ciento de los trabajadores en la cosecha del café para ese año eran haitianos. A mediados de los años ochenta, Báez y Lozano (1985) estimaron que 54 por ciento de los jornaleros en el café, y 19 por ciento de aquellos que laboraban en la producción arrocerá eran de origen haitiano. De igual forma, la presencia de trabajadores de origen haitiano en cultivos tales como plátano, piña, tomate, tabaco y otros aumentó durante las décadas de los ochenta, noventa y dos mil de una manera tal que hoy en día representan una mano de obra vital para la producción de estos productos (Báez y Lozano, 2005)” (Coulange-Meromé, 2018).</p> <p>La preocupación internacional sobre las condiciones de la población migrante haitiana trasciende, en ese momento, el plano puramente laboral y organizaciones de derechos humanos también publican informes que denuncian la participación de fuerzas policiales y militares en los reclutamientos de braceros y prácticas abusivas de las autoridades del Consejo Estatal del Azúcar dentro y fuera de los períodos de zafra.</p>	Ambigua
--	------	---	---	---	----	---	---	---------

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
						<p>Por medio del Decreto se ordenaba regularizar la situación de trabajadores azucareros, otorgándoles un carné donde se especificaba su condición laboral y residencia. Pasó a la personalización del manejo de braceros de la caña, introduciendo un carácter individual a la contratación (Silié, 1998). Según Informe de la OEA, el Decreto de referencia “consigna ciertas provisiones laborales y de derechos humanos en favor de los braceros haitianos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, s/f). El informe también señala que “las medidas que están siendo dictadas por el Gobierno dominicano son superficiales y que su verdadero propósito es contener la opinión pública internacional”. En su artículo 4, el decreto dispone que “Gobierno Nacional, y particularmente el Consejo Estatal del Azúcar y las empresas privadas dedicadas a la industria azucarera, en la medida de los recursos disponibles, continuarán ejecutando, cada vez con mayor amplitud, los programas de salud, educación, alimentación, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y viviendas, en favor de todos los trabajadores del país y especialmente de quienes prestan sus servicios en los cañaverales, bateyes y factorías de los ingenios”. La especificación de que el acceso a condiciones básicas de vivienda está limitada según los recursos disponibles de las empresas y el Estado, coloca una cuestión de derechos en manos de la buena voluntad de sectores que sistemáticamente explotaron a esta población para la acumulación de riquezas. Además, la normativa tiene un carácter escueto y no detalla los mecanismos concretos para llevar a cabo el proceso de regularización, solo se indica la visita a bateyes y otra vez se pone en manos del empresario reportar el uso de mano de obra extranjera.</p>		

1991	Decreto 233-91 dispone la repatriación de todos los trabajadores extranjeros menores de 16 años y mayores de 60 que trabajan en la caña de azúcar.	Respuesta a denuncias sobre violaciones a derechos humanos en bateyes, específicamente de la población menor de edad y envejecientes.	I	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>Este Decreto surge en medio de un contexto de la inmigración haitiana en los 80, mayor visibilidad de esta población porque salen de los bateyes en busca de otras posibilidades laborales, ya que el sector cañero cambia su dinámica, disminuyendo su producción. En estos años surgen también varias denuncias por parte de organismos internacionales, locales y eclesiásticos de abusos cometidos por las autoridades nacionales y el CEA en contra de las comunidades bateyeras. Esto también es publicado en el Informe OEA de 1991 (https://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.vi.htm), denuncia que llega hasta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La organización no gubernamental Americas Watch también denunció ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos las violaciones de derechos humanos que sufren los cortadores de caña haitianos, empleados en la República Dominicana, trabajo forzoso de NNA. Asimismo se denuncia la no implementación del Decreto 417-90 y la cadena internacional de televisión ABC muestra imágenes de las condiciones de vida de los cortadores de caña haitianos. Las denuncias son asumidas por el gobierno de Balaguer como un complot internacional dirigido por el presidente haitiano Jean Bertrand Aristide ante las Naciones Unidas (http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=21806). Según organizaciones de la sociedad civil se realizan en ese tiempo deportaciones indiscriminadas de jóvenes, adultos y personas mayores. Se estima que unas 35.000 personas fueron expulsadas y otros muchos se fueron por su propia iniciativa para evitar la persecución y abusos de los militares (http://www.progressio.org.uk/sites/default/files/Immigrantes%20haitianos.pdf)</p>	Excluyente
------	--	---	---	----	---	--	------------

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
						<p>Con el Decreto se decide repatriar a las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad o que según las denuncias están siendo objeto de violaciones de derecho en el territorio nacional (niños y envejecientes). Se articula una respuesta desde la de soberanía nacional a las denuncias sobre violaciones a derechos humanos. “En los años ochenta y noventa, tomó cuerpo una fuerte campaña de denuncia en contra del maltrato recibido por los braceros haitianos, que fue bien acogida por muchos organismos internacionales; así como el Congreso de los Estados Unidos, lo cual generó fuertes presiones hacia el gobierno dominicano. Frente a esa campaña, el gobierno dominicano, respondió con un decreto de repatriación de todos los/as haitianos/as que fueran mayores de 60 años y menores de 15; cuya ejecución se produjo con grandes abusos y afectando a muchos que ya eran dominicanos y otros que habiendo nacido en la parte dominicana, ni siquiera conocían el vecino país” (Silié, 1998). “[...] obligó por primera vez al gobierno dominicano a crear una comisión negociadora que junto a sus colegas haitianos empezaron a debatir las condiciones de los inmigrantes haitianos. Por otra parte, se aprobó un plan para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en los bateyes dominicanos del Consejo Estatal del Azúcar” (Silié, 1998).</p>		

1992	Ley 16-92 que crea el Código del Trabajo que regula la participación de extranjeros en el mercado laboral.	Protege al trabajador nacional de la potencial competencia de la mano de obra extranjera.	I	NN	Desarrollo económico	<p>El código anterior databa de la época de la dictadura trujillista. El nuevo Código aumenta de 70 % a 80 % la cuota mínima de participación de mano de obra nacional (Título I de la Nacionalización del Trabajo, artículos 135 al 145). Se consideran excepciones según tipo de trabajo y lazos de la persona extranjera en el país, se otorga al Poder Ejecutivo la facultad de conceder permisos especiales a empresas agrícola-industriales para emplear braceros extranjeros en exceso de la proporción legal (art. 145). Este código se produce en medio del aumento de la diversificación ocupacional de la migración laboral haitiana producto de las transformaciones económicas. Sin embargo, el Código tiene limitaciones en su implementación, específicamente sobre el 80/20 ya que no responde a los requerimientos de mano de obra extranjera de determinados sectores. Este Código mantiene la racionalidad vigente en anteriores legislaciones laborales. La ley es así "restrictiva y, por otro lado, se otorga al gobierno la posibilidad de establecer excepciones temporales al cumplimiento de la ley" (Morel y Muñiz, 2019).</p>	Excluyente	
------	--	---	---	----	----------------------	---	------------	--

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1994	Reforma Constitucional que consagra el derecho a la doble nacionalidad para emigrantes dominicanos.	Reconocimiento del fenómeno de la emigración, los derechos y vínculos con el país.	E	NN	Nacionalidad y registro	<p>La caída de la dictadura de Trujillo en 1961 (Bissainthe, 2003) y la represión durante el gobierno de Balaguer supuso la huida de refugiados/as convirtiéndose luego (en los 80) en un flujo de emigración económica masiva hacia otros países de destino: "Para los años 1970 y 1974 las condiciones económicas se deterioraron sobre todo durante el último período del gobierno de Balaguer" (Bissainthe, 2003). Para este autor, el colapso de la economía rural dominicana motivó un éxodo masivo hacia centros urbanos de República Dominicana y hacia el exterior, principalmente Estados Unidos.</p> <p>La iniciativa para la doble nacionalidad se atribuye a José Francisco Peña Gómez y fue bien recibida por otros sectores y promovida por Leonel Fernández. La modificación constitucional se da en un contexto de crisis electoral y presión internacional por denuncias de fraude y en el contexto de la firma del Pacto por la Democracia por la que se dispone nuevamente la no reelección presidencial, reducción de cuatro a solo dos años el período presidencial de Balaguer, entre otros puntos.</p>	Incluyente	
1997	Ley Electoral 275 del, publicada en la Gaceta Oficial 9970.	Interés de vincular a la comunidad dominicana en el exterior a la actividad política del país.	E	NN	Desarrollo social	<p>Artículos importantes de la Ley 82, 83 y 84 que permite el voto de los dominicanos en el exterior. Su ejecución se establece a partir del año 2000. La Ley surge en medio de un contexto político en el que el presidente mantiene una activa política exterior, realizando una campaña de conciliación en la comunidad de origen dominicano en el exterior sobre la importancia de optar por la nacionalidad y el interés en que se involucren políticamente. Esta fue una iniciativa de Leonel Fernández, como presidente de la República. Cabe recordar que él mismo ha sido parte de la diáspora, por lo que expresó su sensibilidad hacia esa comunidad.</p>	Incluyente	

	<p>1998</p> <p>Memorandum de entendimiento para asuntos migratorios entre República Dominicana y Haití.</p>	<p>Necesidad de adoptar un marco lógico de negociaciones para lograr la regularización de la situación migratoria y la búsqueda de soluciones para problemas del fenómeno migratorio.</p>	<p>I</p>	<p>NN</p>	<p>Control migratorio / Seguridad nacional</p>	<p>La Ley estableció la implementación del derecho al voto a partir de 2000, pero se concreta en 2004. Se habilitaron 101 colegios electorales, distribuidos en once localidades de cuatro países: Canadá, Estados Unidos, España y Venezuela. Dado que la mayor concentración de dominicanos hábiles para votar fuera del país se encontraba en los Estados Unidos, el 82 % de los colegios electorales en el extranjero fue instalado en este país. Votaron 35.042 personas de 52,440 empadronadas. Hasta 2008 los residentes en otros países solo tenían derecho al sufragio en elecciones presidenciales.</p>		
						<p>Este Memorandum se firma en un contexto de creciente interés internacional sobre las características del fenómeno migratorio haitiano en República Dominicana y sobre la situación de los derechos humanos de los inmigrantes haitianos, su condición legal y la articulación con la nacionalidad dominicana, así como respecto a los procedimientos de repatriaciones. Sucede también durante la presidencia de Leonel Fernández, quien estaba muy interesado en su impacto internacional y era consciente de la relevancia del tema haitiano en todos los escenarios internacionales (Del Castillo, 2005). El Memorandum establece la continuidad de las negociaciones sobre los asuntos migratorios dentro del marco del Comité Técnico Interinstitucional sobre los Asuntos Migratorios y Fronterizos, establecido en el Acta de la primera sesión de la Comisión Mixta Dominico-Haitiana, firmada en Puerto Príncipe, el 18 de septiembre, 1996. Se establecen como temas de esa negociación: la contratación de trabajadores, las condiciones de repatriación y la regulación de migrantes. También se resalta el tema de la provisión de documentos, un asunto que ha complejizado el tema migratorio y ha servido como pretexto para otras decisiones del Estado dominicano, como, por ejemplo, la del Tribunal Constitucional en el año 2013. Se valora como ambigua en tanto no establece ninguna medida concreta, solo establece una agenda de temas migratorios que podría ser objeto de acuerdo en el futuro.</p>		

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
1999	Creación de la CIPROM (Decreto 97-99).	Atención y protección de la mujer migrante dominicana.	TT	NN	Protección de población vulnerable	<p>La CIPROM atiende a la emigración femenina dominicana especialmente brindándole asistencia jurídica a víctimas de trata y otros asuntos relacionados con derechos y tenencia de hijos/as. Desde la CIPROM se impulsa la aprobación de la Ley 137-03, apegada al Protocolo de Palermo de 2000. "Este es un buen ejemplo de cómo las necesidades en la materia percibidas desde la década de 1970 pudieron recibir una respuesta ágil por la confluencia entre una sociedad civil dinámica, unas autoridades sensibles a la temática y una asesoría internacional apropiada" (OIM e INM RD, 2017, p. 219). La CIPROM tiene un mandato más amplio (tiene asignadas funciones en el marco de desarrollo de derechos sociales y para la protección de la mujer migrante), pero ha estado más dirigida a la población dominicana y en algunos casos a la extranjera en territorio nacional, en su mayoría casos de víctimas de trata y para la prevención de la trata, a través de la migración informada. CIPROM pudiera tener una funcionalidad más amplia para la expansión de derechos de las mujeres migrantes dominicanas, también en otras áreas.</p>	Incluyente	
1999	Protocolo de Entendimiento sobre Repatriación de Mecanismos de Repatriación entre los Gobiernos de RD y Haití.	Necesidad de normar procedimiento de repatriación de inmigrantes haitianos en condición de irregularidad en el país respecto a principios como la no separación familiar.	I	NB	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>Aunque previo al Protocolo no habían ocurrido crisis humanitarias por deportaciones en masa como ocurrió con Balaguer en 1991, se reportan dos momentos cruciales en las expulsiones ocurridas desde entonces: uno en noviembre de 1999 y el otro en marzo de 2000 (International Human Rights Law Clinic, 2002). Las organizaciones de la sociedad civil en el país han recibido el apoyo internacional por sus esfuerzos en pedir cuentas al Gobierno dominicano. En diciembre de 1999, una carta intergenral, encabezada por Christian Aid, y firmada por otras ONG internacionales, fue enviada desde Gran Bretaña al Secretario General del grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) en protesta por las deportaciones de noviembre de 1999.</p>	Ambigua	

República Dominicana se comprometió a mejorar sus mecanismos de expulsión y formuló compromisos específicos, entre ellos evitar separar núcleos familiares, permitir que las personas expulsadas recojan sus pertenencias y conserven sus documentos de identidad, no repatriar en horas de la noche, entre otros. El Gobierno haitiano se comprometió a redoblar sus esfuerzos para dotar a sus nacionales de documentos de identidad haitiana, en el contexto del flujo migratorio potencial hacia la República Dominicana y establecimiento de puestos de control migratorio a lo largo de la frontera dominico-haitiana para evitar el flujo ilegal. El acuerdo fue renovado a principios de 2002 con motivo de la visita del presidente Aristide a su contraparte en Santo Domingo. Sin embargo, las críticas a las expulsiones como parte del control migratorio que realiza República Dominicana siguen vigentes: "Las medidas tradicionales de las autoridades dominicanas, a saber, las expulsiones masivas, además de violentar los derechos de las personas, no han ordenado el flujo migratorio, tampoco han mejorado las condiciones en que se desarrollan las actividades de los haitianos en el país" (Coulange Méroné, 2018).

Aunque el Protocolo enuncia ciertos compromisos respecto a los derechos de las personas migrantes en el proceso de repatriación, no toca lo relativo a las expulsiones masivas y la mantención de las personas en centros de retención, temas relevantes dado el contexto de las repatriaciones en el país, que despertó la necesidad de normar el asunto.

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2000	Declaración sobre condiciones de contratación de sus nacionales entre RD y Haití.	Declara condiciones para la contratación regular de personas del otro país.	I	NB	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>La Declaración establece que las personas que transiten regularmente de un estado a otro podrían ser contratados legalmente si tienen un documento de identidad, una carta de intención por parte de alguna persona física, una empresa, o una organización de la sociedad civil y si cumple con los demás requisitos establecidos en las leyes de cada país. Esto le otorga el derecho a un permiso de estadía que cubre el período indicado en el contrato de trabajo, siempre y cuando cumpla con los otros requisitos laborales y migratorios del ordenamiento jurídico de la parte receptora. La declaración fue firmada en el marco del Comité Técnico Interinstitucional sobre los Asuntos Migratorios y Fronterizos. En el año 2004 se redacta una nueva Ley de Migración. Su anteproyecto ya era discutido en 2000, año en el que se firma esta declaración. Pese a estas declaraciones y anteriores acuerdos entre Haití y República Dominicana, persiste la contratación irregular de trabajadores haitianos: "Hoy en día, diversos segmentos de la economía rural y urbana compiten entre sí para atraer estos trabajadores, ya que constituye una fuerza de trabajo flexible con características que la vuelve sumisa — inmigrante irregular, posibilidad de contratación no regulada, aceptación de baja remuneración y ausencia de prestaciones sociales — y que existe cierto grado de escasez de mano de obra nativa en algunos sectores (Duarte y Hasbún, 2011; Báez y Lozano, 2005)" (Coulange Méroné, 2018). Este autor también afirma que a partir de los años ochenta, el flujo migratorio ha salido del control estatal, encontrándose en empresas, redes de traficantes y agencias de viaje. Morel y Muñiz (2019), sin embargo, resaltan que existe una lucrativa industria de tráfico humano en la que participan funcionarios de los Gobiernos de ambos países, incluidos de las Fuerzas Armadas.</p>	Ambigua	

2001	Ley General de Salud 42-I, Gaceta Oficial 10075.	Derecho a la salud de las personas en Republica Dominicana.	I	NN	Desarrollo social			Las disposiciones en este instrumento son de carácter general, con una declaración de intenciones que se sujeta a la legislación migratoria vigente, como la Ley de Inmigración 95 de 1939, valorada como excluyente.	
								Establece el principio de universalidad en el derecho a la salud, pero también plantea en su artículo 3 que extranjeros residentes en el país son titulares del derecho a la salud y los no residentes tendrán este derecho garantizado según lo establezcan las leyes, convenios internacionales, acuerdos bilaterales y otras disposiciones legales.	Incluyente
2001	Decreto 950-01 que establece el Reglamento para la aplicación de los Artículos 5, 6 y 7 de la Ley 95 del 1939, que crea el Permiso de Residencia a través de la Inversión.	Necesidad de regulación de la aplicación en la Ley 95 de 1939 de Inmigración.	I	NN	Desarrollo económico			Parte de una política de promoción de la inversión extranjera, mediante el Programa de Permiso de Residencia que otorga facilidades de residencia sujetas a montos específicos y/o tipo de proyecto de inversión. Señala mecanismos en lo referente a los requisitos de entrada, ingreso y permanencia en el país y el modo de expedición del permiso de residencia, la duración de este y las salidas y reentradas desde y hacia el territorio nacional por parte de los extranjeros que apliquen dentro del programa de residencia para inversionistas. Esta medida forma parte de una política migratoria que se ha contemplado la excepcionalidad en la apertura hacia la migración, estableciéndose diferencias de tipo migratorio según intereses económicos. Nótese que este Decreto reglamenta una ley de 1939, más de 50 años después. Esta ida y vuelta al pasado, así como las características diferenciadoras entre residente y no residente, tipos de permiso de residencia, etc., es una característica constante de los instrumentos que han sido analizados. Posteriormente, también estarán presentes en futuros instrumentos normativos y administrativos (Ver Morel y Muñiz, 2019).	Incluyente

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y resena de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2003	Ley 137-03 sobre Tráfico ilícito de Migrantes y Trata de Personas.	Persecución del delito de trata de personas y atención a víctimas.	TT	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>La Ley se crea luego del Protocolo de Palermo sobre la Trata (2000). República Dominicana es uno de los primeros países en homologar su legislación a la Convención contra el Crimen Organizado y sus protocolos. El Protocolo de Palermo es una Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional que fue redactada y suscrita en diciembre de 2000 por 124 países en la ciudad de Palermo, Italia, con el fin de promover la cooperación entre los Estados parte para enfrentar con mayor eficacia la delincuencia organizada transnacional. Desde este acontecimiento se impulsó la primera Ley que abordaba el combate al tráfico y la trata en República Dominicana. Se encuentra entre los planes de la CTIM (creada posteriormente en 2007) la elaboración de un proyecto de modificación para separar el problema de la trata del de tráfico ilícito de migrantes. La Constitución dominicana también pasa a prohibir, a partir de 2010, todas las formas de esclavitud, la servidumbre y la trata y el tráfico de personas, indicando su compromiso de eliminar esas formas de violación de derechos humanos. En cuanto a la Estrategia Nacional de Desarrollo, que se vuelve ley en 2012, este tema aparece concretamente en el apartado 2.3.7.4 Fortalecer mecanismos eficaces de prevención y sanción contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, estableciendo sistemas integrales de atención a las víctimas, especialmente para los niños, niñas y adolescentes. Con el tráfico de personas el derecho afectado es el de la soberanía, con la trata, los derechos fundamentales, tales como dignidad, integridad física y libertad.</p>	Incluyente	

2004	Ley 285-04 sobre Migración, que reemplaza la Ley de Inmigración 95 de 1939 y su Reglamento 0279-1939.	Normativa previa estaba desfasada (data de 1939).	Abarca varias poblaciones	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>La Ley se aprueba después de un largo periodo de discusión y presentación de distintos proyectos. Trata ampliamente cuestiones relativas a la inmigración, contiene un capítulo orientado a la emigración y el retorno de nacionales, aborda el tráfico de personas desde el ámbito punitivo y alude de forma muy puntual al tema del refugio. La ley que combina elementos modernos y rezagados en la temática fue promulgada un día antes de la transmisión de mando, cuando el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) volvió al poder (OIM y INM RD, 2017). Organizaciones de la sociedad civil sometieron ante la Suprema Corte de Justicia una acción de inconstitucionalidad de la Ley (artículos 28, 36, 49, 56, 58, 62, 100, 101, 103, 138 y 139). La Sentencia SC 14-12-2005 estableció que los artículos sometidos son conformes a la Constitución de la República. El Reglamento se emite 7 años después, lo cual limita la implementación de la Ley. El Consejo Nacional de Migración no se reúne hasta noviembre de 2013, aunque estipula un plan de regularización, esto no se concreta hasta 2014, a partir del Decreto 327-13. Lo nuevo que trae la Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Categoría de residente (permanente o temporal) incluye inversionistas. Se incluye a jubilados, pensionados o rentistas como inversionistas. - Define tránsito y excluye del derecho a la nacionalidad en virtud de <i>ius soli</i> a los hijos de inmigrantes irregulares. - Establece que los "no residentes" son personas "en tránsito" (art. 36.10), pero incluye también en esta categoría a trabajadores temporales y los habitantes de zonas fronterizas. - Dispone un nuevo procedimiento para registro nacimiento de hijos/as de madres extranjeras en situación migratoria irregular (materializada a través de Resolución 2-2007 de JCE). La ley fue cuestionada por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, principalmente por la exclusión del derecho a la nacionalidad por <i>ius soli</i> a los hijos de inmigrantes "en tránsito", incluyendo irregulares o regularizados bajo las categorías migratorias de no residente. La diferenciación entre residentes y no residentes ha estado presente en anteriores disposiciones como la Ley de 1939 que se pretendía modernizar (Capdevila, 2004). 	Ambigua	
------	---	---	---------------------------	----	---	---	---------	--

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
						<p>En cuanto a la emigración: “[...] se asume desde una perspectiva de Estado la realidad de la diáspora dominicana [...] y la necesidad de desarrollar políticas consonantes con este fenómeno” (Del Castillo, 2005). La Ley de Migración también fue cuestionada por sectores académicos en el sentido del olvido de sectores de trabajadoras, como, por ejemplo, las empleadas domésticas, que no fue incluido en ninguna de las categorías o subcategorías (Wodding y Riveros, 2017).</p>		
2006	Decreto 618-06, sobre Creación del Programa de Apoyo Dominicana Presente para los Consejos Consultivos de la Presidencia de Dominicanos en el Exterior.	Necesidad de formular políticas públicas destinadas a potenciar la contribución de la emigración al desarrollo económico, político, social y cultural del país.	E	NN	Desarrollo social	<p>Con el crecimiento de la diáspora dominicana, las remesas cobran una importancia fundamental en la economía nacional. A partir de la década de los noventa las remesas constituyen, por encima de la inversión extranjera directa, la segunda fuente de divisas del país, solamente superada por el sector turismo. Tendencia promedio de crecimiento mensual de cerca de un 3 % que se registró desde 1998-2006 (Ver: http://betaeconomia.blogspot.com/2012/05/las-remesas-dominicana-desde-una.html). Esto ocurre durante el segundo periodo de Leonel Fernández, quien había tomado el tema de la diáspora como una de sus iniciativas de campaña. El Decreto tuvo como objetivo contribuir al desarrollo de propuestas tendientes a fortalecer el funcionamiento de los Consejos Consultivos de la Presidencia de Dominicanos en el Exterior.</p>	Incluyente	

2006	Decreto 325-06 crea el Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT).	Necesidad de controlar el tráfico y flujo de personas indocumentadas, así como delitos como el contrabando, robos, entre otros.	I	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	Atiende el tema de la seguridad de la zona fronteriza y protección de intereses nacionales, la penetración a la sociedad dominicana de esos modos de operar del crimen organizado en sus expresiones de tráfico de drogas, armas, personas, la migración ilegal, el secuestro, la violación de medidas de salubridad y la destrucción del medio ambiente, entre otros, constituyen verdaderos riesgos y amenazas para la seguridad nacional. Está integrado por una fuerza conjunta de miembros del Ejército, la marina y la aviación. Su misión es establecer un dispositivo de seguridad y control permanente en los puntos formales de entrada y salida, así como en las áreas que le sean asignadas a lo largo de la frontera terrestre dominicana. Realiza patrullajes y establece puestos de control, observación y chequeo, en coordinación con las diferentes agencias desplegadas a lo largo de la frontera dominico-haitiana. En 2014 lideró la operación escudo para coincidir con el inicio del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) como un reforzamiento de control con miras a no dejar entrar nacionales haitianos a territorio dominicano que pudieran haber querido aplicar indebidamente al PNRE. Tiene un rol auxiliar a la DGM en sus operaciones de deportaciones y no admisiones en la franja fronteriza dominico-haitiana. Empezó labores de control a mediados de 2007 (Ver: https://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_25_republica-dominicana.pdf).	No aplica	
2007	Ley 171-07 sobre Incentivos Especiales a los Pensionados y Rentistas de Fuente Extranjera.	Interés de atraer inversión y flujo de divisas.	I	NN	Desarrollo económico	La ley otorga beneficios y exenciones a inversionistas extranjeros y ciudadanos residentes en el exterior; define quiénes son pensionados o jubilados y rentistas, los cuales pueden beneficiarse del Programa de Residencia por Inversión; define procedimiento para Permiso de Residencia por Inversión.	Incluyente	

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2007	Decreto 575-07 que crea la CITIM, presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la coordinación del Viceministerio para Asuntos Consulares y Migratorios.	Combate a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.	TT	NN	Protección de población vulnerable	<p>La CITIM está integrada por otras 14 instituciones del Estado: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Ministerio de Turismo, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de la Mujer, Procuraduría General de la República, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Cuerpo Especializado de Seguridad Turística (GESTUR), Despacho de la Primera Dama, Ministerio de Interior y Policía, Dirección General de Migración, Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, Armada de la República Dominicana. Tiene como colaboradores a Dirección General de Pasaportes, Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, Departamento de Control Migratorio e Investigación de Trata y Tráfico de Personas de la Policía Nacional, Instituto Nacional de Migración, Misión Internacional de Justicia, Fundación Centro Nuestra Esperanza, Centro de Orientación e Investigación Integral, Organización Internacional para las Migraciones y Organización de los Estados Americanos. La CITIM coordina la elaboración de los planes nacionales y los informes de las acciones implementadas por el país para el combate de ambos flagelos en concordancia con las obligaciones contraídas por el ordenamiento jurídico nacional e internacional. La problemática de la trata es de alta prioridad y sensibilidad para el Gobierno dominicano que también tiene que dar respuesta de sus acciones a nivel internacional y especialmente al Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Informa cada año al Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos sobre sus acciones en el combate a la Trata. La CITIM contempla entre sus acciones las investigaciones que están en marcha en el INM RD. Además, la Escuela Nacional de Migración se encuentra realizando un Diplomado en Trata para organizaciones oficiales y de la sociedad civil que trabaja con víctimas y sobrevivientes.</p>	Incluyente	

2007	Resolución 02-2007 para la puesta en vigencia del Libro Registro del Nacimiento de Niño/a de Madre Extranjera no Residente en República Dominicana.	Registro de nacimiento de población extranjera.	I	A	Nacionalidad y registro	Medidas administrativas relativas y específicas a la población inmigrante. No tiene otra consecuencia jurídica que la de servir de base para una inscripción en el país de origen de los padres. Para ello, además, debe ser legalizado (y eventualmente traducido), como cualquier documento público que se pretenda hacer valer en un país diferente a aquel en que se emite. Este trámite tiene un costo extremadamente alto para muchas familias que migran de manera irregular, según varias organizaciones internacionales. Con esta medida, el organismo dio cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Migración 285-04, que dispuso la habilitación de un libro de registro civil para todos aquellos extranjeros nacidos en el territorio nacional a los que no les correspondiera la nacionalidad dominicana (libro de extranjería, libro rosado).	Excluyente	
2007	Circular 17-2007 de la JCE.	Respuesta a sospecha de obtención de documentos de identidad de manera "irregular" por parte de descendientes de inmigrantes.	I	A	Nacionalidad y registro	Se introduce un procedimiento administrativo dirigido a suspender provisionalmente la expedición de actas del estado civil expedidas en el pasado que tuviesen irregularidades o vicios que imposibilitasen legalmente su expedición (OIM y INMI RD, 2017, p. 249). El presidente de la entonces de la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral remitió a los Oficiales del Estado Civil la Circular 17 donde instruyó a examinar minuciosamente las actas de nacimientos al expedir copias o cualquier documentos del estado civil. A partir de este hecho, organizaciones de derechos humanos presentaron una serie de casos ante el sistema de protección de derechos humanos, siendo el más conocido el de las niñas Yean y Bósico.	Excluyente	
2007	Resolución 12-2007 de la JCE.	Dispone la suspensión provisional de la expedición de actas de nacimiento con "irregularidades o vicios".	I	A	Nacionalidad y registro	Mediante esta resolución se inició "un proceso arbitrario de suspender las actas de nacimiento de dominicanos descendientes de inmigrantes haitianos, bajo la excusa de que eran documentos obtenidos fraudulentamente". (Morel y Muñiz, 2019). Con esta resolución se inicia un conflicto social y de derechos humanos que tiene como eje el tema de la nacionalidad y el acceso a derechos de migrantes haitianos. Este conflicto tendrá su cúspide con la Sentencia del Tribunal Constitucional en el año 2013.	Excluyente	

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2008	Ley 1-08 Ley Orgánica del Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior (CONDEX). Reglamento de Aplicación de Decreto 674-08.	Fortalecer vínculos y derechos de la diáspora dominicana.	E	NN	Desarrollo social	Promulgada por Leonel Fernández. El CONDEX está integrado por todos los ministros del Poder Ejecutivo y un vicepresidente que lo preside, nombrado específicamente. Tiene funciones muy importantes establecidas en la Ley, tales como formular políticas para la población emigrante, impulsar medidas en materia de derechos sociales, fortalecer la integración, etc. Se necesita evaluar su funcionalidad y aportes concretos. Desde el marco de integración, su enfoque es multicultural al aceptar que la población está en otro territorio, pero incorporada a la visión y desarrollo del país.	Incluyente	
2010	Reforma Constitucional art. 18 sobre nacionalidad.	Conflictos en torno al derecho y los alcances del derecho a la nacionalidad.	I/E	NN	Nacionalidad y registro	Otorga la nacionalidad dominicana a los que nacieron en territorio dominicano, con excepción de los hijos o hijas de extranjeros que residían ilegalmente en territorio dominicano. A partir de la Constitución de 2010, funciona en República Dominicana un sistema mixto de <i>ius soli</i> e <i>ius sanguinis</i> . Esta reforma tiene un alto impacto en la política migratoria del país al vincular el derecho a la nacionalidad con la regulación migratoria en un contexto de una migración haitiana de larga data y en condiciones de alta complejidad dada la historia de la política migratoria (la Constitución dominicana no se había referido antes a los extranjeros residentes en condiciones de ilegalidad, solo aludía a la población en tránsito y al personal diplomático). Posteriormente, esta norma constitucional es aplicada con efectos retroactivos por el Tribunal Constitucional, otorgándole a la Constitución de 2010 un poder sobre lo que había ocurrido hasta 1929. Esta interpretación desencadenó un conflicto social de gran magnitud en el país y fue duramente cuestionada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.	Excluyente	

2010	Primer Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (2009-2014).	Desarrolla acciones contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes de manera interinstitucional.	TT	A	Protección de población vulnerable	Elaborado desde la CITIM. Fue diseñado con la misión de dotar al país de una política de Estado integral, con enfoques de derechos humanos, género y etario, articulando de manera consensuada las estrategias de prevención, persecución y protección de las víctimas de estos delitos.	Incluyente	
2011	Circular 2011 del Ministerio de Educación, que instruye a directores distritales, regionales y directores de centros del país, proceder a la inscripción de todos los niños/ as y adolescentes, estén debidamente declarados o no garantizando de esta manera el acceso a las aulas a todos y todas los niños y niñas y adolescentes sin importar su nacionalidad o que no tengan acta de nacimiento, hasta tanto puedan regularizar su situación.	Derecho a la educación básica de NNA sin registro de nacimiento.	I	A	Desarrollo social	Esta circular permitió que los niños y las niñas no tuvieran impedimentos para acceder a la educación básica. Aunque no fue una medida dirigida específicamente a la población inmigrantes, la eliminación del requerimiento de actas de nacimiento tuvo un impacto positivo en este grupo. Es decir, fue una medida con vocación para la supresión de barreras y por ello tuvo un impacto amplio de inclusión. Sin embargo, la falta de documentación los afecta directamente para poder continuar sus estudios posteriormente.	Incluyente	

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2011	Reglamento de Aplicación Decreto 631 -11 para la Ley General de Migración 285-04.	Ordenamiento de los flujos migratorios y definición de categorías migratorias.	Abarca varias poblaciones	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>El Reglamento fue promulgado después de la Reforma Constitucional de 2010. Establece la definición de habitante fronterizo y persona en tránsito. En su artículo 68 dice: "los extranjeros no residentes y los extranjeros que ingresen o hayan ingresado y que residan o hayan residido en territorio dominicano sin un estatus migratorio legal al amparo de las leyes migratorias, son considerados personas en tránsito". La reglamentación que debía operativizar la Ley de Migración se demoró siete años. Establece también requisitos para la adquisición o/y renovación de categorías migratorias que después son parte del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE). Desde organizaciones de defensa de derechos y la academia se ha cuestionado la complejidad de los requisitos y la dificultad que significa cumplir con los requerimientos por parte de una población migrante con escasos recursos, sin documentación y con condiciones laborales que merman su capacidad de negociación o reivindicación (por ejemplo, para conseguir un certificado de trabajo). "En este contexto, y considerando además que transcurrieron siete años marcados por un vacío procedimental entre la promulgación de la Ley de Migración en 2004 y su Reglamento (promulgado hasta octubre de 2011), la implementación de este último, sobre todo cuando se vencía el plazo establecido por la Dirección General de Migración (DGM) para que empleadores regularizaran a sus trabajadores/as extranjeros/as, puso a prueba la viabilidad de la implementación del reglamento (al cual había sido concebido" (Wooding y Riveros, 2017).</p>	Ambigua	

2011	Ley 216-11 que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana. G. O. 10636 del 14 de septiembre de 2011.	I	Necesidad de regulación comercial y económica en la zona de frontera.	I	NN	Desarrollo económico	La Ley regula el establecimiento de mercados en la frontera dominico-haitiana, establece los horarios de operación y dota a las autoridades locales de ciertas responsabilidades en términos del registro de personas, autorización de venta, entre otros. Las actividades de frontera y el marco regulatorio referente a ellas tiene impacto en los habitantes de zonas fronterizas y en la regulación migratoria, por las características de paso continuo de las fronteras.	No aplica
2012	Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes.	I	Necesidad de contar con informaciones acerca del volumen real de personas nacidas en el extranjero y residentes en el país para tomar decisiones ajustadas a la realidad social en el marco del desarrollo del país.	I	A	Desarrollo social	La Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana (ENI-2012) emerge como respuesta a la necesidad de generar conocimiento oportuno y objetivo acerca de la población de origen extranjero residente en la República Dominicana. El número de migrantes haitianos residentes en el país ha sido en la historia reciente dominicana fuente de controversia. Mientras que en la opinión pública se habla de grandes contingentes de migrantes, los datos disponibles cuantifican esta migración en número mucho menor al vigente en el imaginario colectivo, así como varios análisis que fueron realizados en distintos momentos: "Esto significa que si la República Dominicana concentrara ella solo un millón de haitianos, como plantean los maximalistas, estaríamos hablando de que respecto a los demás países de destino [...] la diáspora haitiana alcanzaría cerca de cinco millones, lo cual es totalmente absurdo, pues dicho país habría colocado fuera de su territorio una cantidad casi idéntica a la que reside en el territorio insular" (Sillió, 1998). Lozano (2005) es otro de los autores que se refiere a la materia y reseña la importancia tanto de realizar un orden estadístico como de generar información confiable. Lozano también cita a varios autores y organizaciones que han realizado estimaciones de la población migrante haitiana en la República Dominicana, mostrando la importancia del dato tanto para dimensionar el problema como para la toma de decisiones institucionales. Báez y Lozano (2005) citan a Moya y otros (1986) (Báez, 1986; Murphy, 1991; Lozano 1998).	No aplica

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2012	Ley 1-12: Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030), que incluye políticas migratorias para la diáspora y la inmigración.	Establece planes de desarrollo nacional.	Abarca varias poblaciones	NN	Desarrollo social	Se trata de un marco de referencia en el que se establecen las prioridades en las que habría que invertir esfuerzo y recursos para lograr el avance social, económico, ambiental e institucional del país. De acuerdo con el Ministerio de Economía "es la base para establecer una cultura de planificación y del accionar de las políticas públicas con una visión de largo plazo para el desarrollo del país, la superación de la pobreza y la elevación del bienestar de la población dominicana". Respecto al tema migratorio establece el objetivo específico de "Ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional" y señala como temas el reordenamiento y la modernización del marco legal e institucional, el respeto a los derechos humanos de la población inmigrante, la regularización de la población extranjera en condiciones de ilegalidad, el sistema de cuotas o incentivos para permisos temporal o de residencia según demandas del desarrollo nacional, la prevención y sanción contra la trata y tráfico de personas, entre otros.	Incluyente	
2013	Resolución 104-13 que aprueba el Convenio 189, sobre el trabajo decente para trabajadores/as domésticos/as.	Ratifica el Convenio 189.	I	NN	Desarrollo económico	El Convenio 189 fue ratificado por el Estado dominicano en 2013. En sus considerandos dice que el trabajo doméstico sigue siendo infravalorado e invisible y que lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos.	Incluyente	

	Sustitución de las fichas policiales que se hacían a las personas deportadas por registros de control pasivos (PGR).	Reinserción de personas dominicanas deportadas en otros países.	R	A	Desarrollo social	<p>En su art. 8 dice que "la legislación nacional se deberá disponer que los trabajadores domésticos migrantes que son contratados en un país para prestar servicio doméstico en otro país reciban por escrito una oferta de empleo o un contrato de trabajo que sea ejecutorio en el país donde los trabajadores prestarán servicio, que incluyan las condiciones de empleo señaladas en el artículo 7, antes de cruzar las fronteras nacionales con el fin de incorporarse al empleo doméstico al que se refiere la oferta o el contrato", entre otros varios aspectos que abordan la posible condición migratoria de trabajadores/as domésticos. Organizaciones agrupadas en la Mesa Intersectorial de Género, en el marco del Foro por el Trabajo Doméstico en la República Dominicana, propusieron en 2018 una ley especial para regular el trabajo doméstico y cumplir con el Convenio 189 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado dominicano en 2013. El Convenio incluye un acápite sobre trabajadoras/es migrantes, con miras a equiparar derechos de las trabajadoras migrantes con las nacionales. Hasta fines de 2020, el trabajo doméstico en República Dominicana sigue sin ser regularizado.</p>	
2013			R	A	Desarrollo social	<p>Los dominicanos deportados, aunque no habían cometido un crimen en territorio dominicano, y aun cuando la ofensa por la que habían sido deportados no se consideraba un crimen en el país, eran registrados como criminales a su llegada. El registro criminal o "ficha" que se hacía a las personas deportadas complicaba su reinserción en el mercado laboral, ya que la mayoría de las empresas requieren prueba de "buena conducta", sumado al estigma social que ya pesaba sobre esta población. Organizaciones como Obnítica y la fundación Bienvenido@ Sea (actualmente inoperante) denunciaron que esta práctica dificultaba la reinserción de las personas retornadas. EN 2013 la PGR sustituyó la ficha criminal por un registro pasivo, es decir que no se muestra en los antecedentes penales de la persona su condición de deportada. La medida permite la reintegración de la población deportada, facilitando la inclusión en el mercado laboral y removiendo el estigma y la discriminación.</p>	Incluyente

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2013	Resolución 14/2012 del Ministerio del Trabajo que crea la Unidad de Migración Laboral bajo los lineamientos de la Dirección General de Empleo.	Necesidad de atender el cumplimiento de los derechos laborales de la población extranjera en el país.	I	A	Desarrollo social	<p>Esta Unidad tiene como objetivo velar por el cumplimiento de la normativa laboral aplicable a todos los trabajadores extranjeros en el país. "Además, que el Servicio Nacional de Empleo (SENAE) coordinará los mecanismos y lineamientos necesarios para la intermediación laboral extranjera, tales como los procesos de selección de dominicanos y dominicanas para trabajos o experiencias formativas en el extranjero. La Unidad también tendrá a su cargo garantizar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores migrantes mediante los procesos de inspección y coordinar con el Observatorio de Mercado Laboral Dominicano (OMLAD) la difusión de informaciones e investigaciones relacionadas con las migraciones laborales en el país y el mercado de trabajo de los países de emigración de los nacionales dominicanos. La Unidad garantizará asistencia jurídica a los trabajadores migrantes a través del Servicio de Consultas y el Servicio de Asistencia Judicial y generará programas sobre capacitación técnico profesional, orientación laboral, recalcificación, inserción o reinserción para personas migrantes laborales" (<i>Listín Diario</i>, 2012) (Ver https://listindiario.com/la-republica/2012/03/18/225652/crean-unidad-de-migracion-laboral)</p> <p>Esta Unidad forma parte de la serie de medidas que lentamente se implementaron luego de la aprobación de la Ley General de Migración de 2004 y, aunque fue bien recibida, organizaciones sociales indicaron que pese a su potencial su acción se reduce a capacitaciones (OMBICA, 2016).</p>	Incluyente	

2013	Resolución DMG-2013, que regula la asimilación de estatus migratorio de residentes de comunidades fronterizas limítrofes de provincias fronterizas a las subcategorías de trabajadores temporeros y estudiantes en el marco de la categoría de no residente.	Regulación de estudiantes y trabajadores haitianos fronterizos, que desarrollan sus actividades en República Dominicana.	I	A	Desarrollo social	Establece requisitos para el acceso de estudiantes haitianos a la educación en República Dominicana y de trabajadores fronterizos habitantes de las zonas limítrofes. Señala como requisito principal "residir en la República de Haití, en comunidades limítrofes al territorio nacional, específicamente, con las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón y Montecristi, pero solo permanecerá en territorio nacional en horarios laborables de un día, con vocación de retorno diario a su lugar de residencia y domicilio", y con la importante excepción de que, al asimilarse al Habitante Fronterizo, no se le requerirá de manera obligatoria el pasaporte.	Incluyente	
2013	Primera Resolución del Consejo Superior del Ministerio Público que instituye la Procuraduría Especializada contra el Tráfico ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (febrero 2013).	Persecución del delito de trata de personas y atención a víctimas.	TT	A	Control migratorio /Seguridad nacional	La Procuraduría Especializada tiene la responsabilidad de implementar una política criminal nacional de combate al crimen organizado con jurisdicción en todo el país. Fue sacando informes periódicos que muestran tendencias y resultados en materia de trata y tráfico de personas. La Procuraduría Especializada ha sido un avance en la persecución del delito de la trata en el país. Desde su creación, aunque moderadamente, han aumentado las sentencias en esos casos. Tiene un perfil de persecución del delito, pero se enfoca también en la protección de las víctimas.	No aplica	

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2013	Sentencia del Tribunal Constitucional 168-13 sobre la nacionalidad de los hijos de extranjeros.	Resolución sobre el derecho a la nacionalidad dominicana por parte de las personas de ascendencia haitiana.	I	NN	Nacionalidad y registro	<p>En la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional, se interpretó el criterio para adquirir la nacionalidad por aplicación del principio de <i>ius soli</i> con un carácter retroactivo hasta 1929. A través de la sentencia se ordenó el traspaso administrativo de todas las actas de nacimiento de personas nacidas en territorio dominicano, hijos de extranjeros en tránsito, desde 1929 a 2007, hacia libros de Registro de Nacimientos de Extranjeros (OIM y IMM RD. 2007, p. 250). Esta sentencia es un hito en la política migratoria dominicana y fue fuertemente cuestionada por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales. Ordenaba negar la nacionalidad a descendientes de inmigrantes haitianos que no pudieran demostrar la regularidad del estatus de sus padres (Morel y Muñiz, 2019). Posteriormente, el Estado dominicano se vio obligado a promulgar la Ley 169-14 "para permitir la regularización o naturalización de las personas afectadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional" (Morel y Muñiz, 2019). La Sentencia 168-13 se emitió en respuesta al amparo interpuesto por Juliana Deguis Pierre en la búsqueda de su cédula dominicana, interpretando que los hijos o hijas de extranjeros que no tenían una condición migratoria regular eran personas en tránsito. Así, el padre de Deguis, quien había vivido 43 años en suelo dominicano trabajando como cortado de caña sin haber regresado a Haití, fue considerado como en "tránsito". El Tribunal Constitucional también ordenó a la Junta Central Electoral proceder de la misma manera con casos similares y realizar una auditoría de las actas de nacimiento hasta 1929.</p>	Excluyente	

2013	Decreto 327-13 que ordena Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE).	Necesidad de poner en marcha el PNRE como búsqueda de solución a lo que determinó la Sentencia 168 del ITC.	I	NN	Control migratorio / Seguridad nacional	<p>En 2011 hubo un intento de proceso consultivo sobre el PNRE convocado por la DGM. En la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional, se interpretó el criterio para adquirir la nacionalidad por aplicación del principio de <i>ius soli</i>. A través de la sentencia se ordenó el traspaso administrativo de todas las actas de nacimiento de personas nacidas en territorio dominicano hijos de extranjeros en tránsito, desde 1929 a 2007, hacia libros de Registro de Nacimientos de Extranjeros. (OIM y INM RD, 2007, p. 250). Luego de esta Sentencia el gobierno adopta el Decreto 327-13 que instituye el PNRE. El propósito de este Decreto es establecer un proceso de regularización de aquellas personas inmigrantes en condición irregular que se habían establecido en el país antes de la promulgación del Reglamento de la Ley General de Migración, Decreto 631-11 (OIM y INM RD, 2017, p. 232). El PNRE se llevó a cabo bajo la coordinación del Consejo Nacional de Migración, la ejecución del MIP y la colaboración de la DGM, el MIREX y otras agencias gubernamentales y con la participación de la JCE. En este Plan debían ser acogidos un grupo de inmigrantes denominados grupo B (para hijos de extranjeros que nunca han tenido documentos), con el objetivo de permitir la regularización de su estatus como inmigrantes para luego optar por la vía de naturalización. Los procedimientos para este grupo han sido muy difíciles y no ha dado los resultados esperados. Por otra parte, fueron excluidas las personas nacidas después de 2007, aunque fue en 2010 que la Constitución quedó reformada y definió que la nacionalidad no podía ser adquirida por hijos o hijas de extranjeros que residan ilegalmente en territorio dominicano. La posibilidad de la adquisición de la nacionalidad por esta vía también ha sido objeto de cuestionamiento: "Si bien lo anterior aparentemente podría tener por resultado que las personas en cuestión adquirieran la nacionalidad dominicana, ello precisamente resulta de darles un trato de extranjeros que no se condice con la plena observancia de su derecho a la nacionalidad al que debieron acceder desde su nacimiento" (Goig Martínez, 2015).</p>	Ambigua	
------	--	---	---	----	---	---	---------	--

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2014	Ley 169-14 que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritos irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización, entre el 16 de junio de 1929 y el 18 de abril de 2007.	Respuesta gubernamental a lo que establece la Sentencia 168 del TC.	I	NN	Nacionalidad y registro	<p>La ley estableció dos grupos. Grupo A: se estableció la validación de las actas de nacimiento y la restitución de la nacionalidad para personas nacidas en el territorio dominicano entre el 16 de junio de 1929 y el 18 de abril de 2007, cuyos nacimientos hubiesen sido registrados. Grupo B: Procedimiento especial de registro en los libros de Registro de Nacimiento de Extranjeros para aquellas personas nacidas en territorio dominicano y que nunca fueron registradas en el Registro Civil dominicano, permitiéndoles que posteriormente pudieran aplicar a la regularización de su situación como migrantes y después de dos años facultarlos para optar por la nacionalidad dominicana a través del procedimiento regular de naturalización. En el caso de esta Ley, organizaciones de defensa de derechos y las comunidades migrantes haitianas señalaron reiteradamente que la aplicación de la ley ha estado plagada de dificultades y trabas. La ley fue fruto de la reacción de condena internacional respecto a la Sentencia del Tribunal Constitucional para permitir "la regularización o naturalización de las personas afectadas por la sentencia del Tribunal Constitucional" (Morel y Muñiz, 2019).</p>	Ambigua	

2014	Reglamento de Aplicación Decreto 250-14.	Este reglamento tiene como objetivo la ejecución de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 169-14 en cuanto al registro y regularización migratoria de los hijos de padres extranjeros en situación migratoria irregular que habiendo nacido en territorio de República Dominicana no figuran inscritos en los libros de Registro Civil dominicano.	I	NN	Nacionalidad y registro	Ver contexto para Ley 169-14	Ambigua	
2014	Memorando de entendimiento de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana para el tratamiento de estudiantes extranjeros.	Necesidad de resolución sobre estudiantes extranjeros y su estatus de regularización o no para continuar sus estudios.	I	NB	Desarrollo social	Condujo a facilitar la entrada y estadia de estudiantes haitianos en República Dominicana.	Incluyente	

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2014	Creación de la Unidad Reinserción de Repatriados de la PGR.	Necesidad de establecer mecanismos para la atención de la población retomada.	R	A	Desarrollo social	Orienta y atiende a dominicanos/as repatriados/as como parte del proceso de recepción. Se facilitó la firma de acuerdos con diferentes organizaciones y empresas, las cuales acogen a las personas repatriadas para trabajar en centros de llamadas multisectoriales, institutos de capacitación de idiomas, hoteles, entre otras ramas del sector privado.	Incluyente	
2014	Resolución 01-14 del CNM, que dispone medidas para priorizar la incorporación de trabajadores temporeros al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular, instituido mediante el Decreto 327-13.	Necesidad de regularización de trabajadores temporeros.	I	A	Desarrollo económico	La resolución declara de alta prioridad la regularización de los trabajadores temporeros de nacionalidad extranjera involucrados en la producción nacional y, en ese sentido, se solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores la puesta en vigor de una nueva categoría de visado, la de trabajador temporero, que fue dispuesta por la Ley General de Migración 285 en el año 2004. Al mismo tiempo, se solicita que se instruya a los consulados dominicanos sobre los requisitos y procedimientos de tramitación. Igualmente, pide a la Dirección General de Migración que, a través del Instituto Nacional de Migración, proceda a realizar las consultas necesarias a las empresas y personas físicas involucradas en la producción nacional, de manera que se identifiquen las cuotas necesarias para la asignación de trabajadores temporeros a cada renglón de la economía nacional.	Incluyente	

2014	<p>Desarrollo de un plan de trabajo para el acceso a servicios de salud más amigables a las poblaciones migrantes, focalizado en las embarazadas haitianas en cuatro provincias fronterizas; capacitación en creole de setenta y una personas del área de la salud; diseño de paquete educativo en creole para población migrante (MSP) en el marco de acciones para control de infecciones de transmisión sexual y SIDA.</p>	I	A	Desarrollo social	<p>Se atiende a la población migrante haitiana en el marco de las acciones para enfrentar enfermedades de transmisión sexual y SIDA, emprendidas ese año en el Ministerio de Salud Pública. Las mujeres embarazadas aparecen en ese marco (sobre enfermedades de transmisión sexual) y no desde el enfoque de garantía de sus derechos o desde el acceso a la salud. Todas las acciones están bajo ese título. No se sabe si esta medida tuvo sostenibilidad en el tiempo y si fue extendida a otras regiones o localidades (MISPAS, 2014).</p>	Incluyente	
------	---	---	---	-------------------	---	------------	--

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2015	Protocolo de Identificación, Asistencia y Reintegración de Sobrevivientes de Trata de Personas, enfocado en víctimas y sobrevivientes adultas (CITIM).	Necesidad de un mecanismo de referencia para el abordaje y coordinación de casos con víctimas menores de edad.	TT	A	Protección de población vulnerable	Los protocolos fueron elaborados y publicados en el marco del Plan Nacional de Acción de la CITIM 2009-2014, con la finalidad de guiar a los funcionarios en la identificación, referencia y asistencia de casos de trata de personas. Son instrumentos para el gobierno y la sociedad civil, elaborados de forma interinstitucional.	Incluyente	
2015	Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas (CITIM).	Necesidad de una herramienta guía para la actuación en el marco de la trata de personas.	TT	A	Protección de población vulnerable	Ver contexto instrumento anterior.	Incluyente	
2015	Resolución DGM 03 Concesiones Especiales para la Regularización del Estatus Migratorio a todos los estudiantes extranjeros de nacionalidad haitiana.	En el marco del PNRE surgen discrepancias sobre los procedimientos migratorios a los que deben aplicar los estudiantes, así como sobre los costos.	I	A	Desarrollo social	Como antecedente está el Memorando de Entendimiento de la Comisión Mixta Bilateral de 2014. Surge en el marco de implementación del PNRE y la presión internacional para resolver situaciones generadas a partir del contexto político relacionado con el tema migratorio, especialmente la Sentencia T68-13. Regula a favor de que puedan permanecer de manera regular mientras duren sus actividades curriculares, que no puede exceder de 6 años. Establece la reducción de costos para este segmento de la población migrante.	Incluyente	

2015	Apertura del Instituto Nacional de Migración y la Escuela Nacional de Migración.	Necesidad de información, evidencia y análisis cualitativo sobre migraciones que afectan a República Dominicana para que el CNM tome decisiones, así como sus integrantes que abordan la migración de manera multidimensional.	I/E	A	Desarrollo social	Su misión es asesorar al Consejo Nacional de Migración para el diseño, ajuste e implementación de la política pública migratoria. Es una institución nueva que todavía se encuentra en fase de fortalecimiento de sus distintas áreas. Comenzó a funcionar en el marco de la implementación del PNRE, la presión internacional por la Sentencia del TC respecto a la nacionalidad y/o regularización de personas de ascendencia haitiana y la ejecución de la Ley 169-14. Su creación fue dispuesta por la Ley General de Migración 285-04, pero no fue hasta 2015 que esta institución fue creada y en 2016 comenzaron sus acciones. La Escuela Nacional de Migración (ENM) inició sus programas de formación y capacitación en 2016. El INM RD tenía sus funciones definidas en la Ley de Migración, pero pasaron más de 10 años hasta que se operativizara y pusiera en funciones. La apertura del INM RD ha sido considerada desde distintos actores como una señal de modernización de la gestión migratoria, al ampliar el sentido de la política migratoria del país a partir de una noción restringida desde el control y la seguridad nacional hacia las nociones de desarrollo, integración y derechos humanos. Su misión es contribuir a la gestión migratoria de la República Dominicana mediante la investigación, acciones formativas y propuestas de políticas públicas que beneficien el desarrollo sostenible y fortalezcan la gobernanza migratoria y su visión es convertirse en la institución gubernamental de mayor referencia, que oriente y sensibilice al Estado y a la sociedad sobre los alcances de los fenómenos migratorios en la República Dominicana. Tanto organizaciones de la sociedad civil como de la academia han valorado la creación del INM RD y han hecho hincapié en que se requiere el fortalecimiento de esta institución para construir una política pública migratoria acorde a los desafíos de desarrollo del país.	No aplica	
------	--	--	-----	---	-------------------	---	-----------	--

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2015	Resolución 377 del CNS que permite el acceso de trabajadores extranjeros al Sistema de Seguridad Social (salud y pensión).	Necesidad de ajuste de la normativa al PNRE.	I	A	Desarrollo social	Se establece el derecho de afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social de todas las personas de nacionalidad extranjera que se encuentren en situación migratoria regular en el país, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 87-01 y la presente normativa.	Incluyente	
2016	Decreto 96-16 que modifica los artículos 20, 28 y 34 y deroga el art. 22 del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social, establecido por el Decreto 775-03. El Poder Ejecutivo ordena a la ISS incluirlos como documentos válidos para la afiliación alcanzando a la población migrante.	Necesidad de incluir documentos migratorios generados por el PNRE como válidos para la seguridad social.	I	NN	Desarrollo social	<p>La regulación de migrantes implica reconocerlos como sujetos de derechos, entre ellos los laborales y su acceso a la seguridad social. El Decreto se formula en el marco de la implementación del PNRE y la incidencia o no del sector privado para la inclusión de las personas migrantes en la Seguridad Social. Facilita el acceso al sistema de seguridad social para los migrantes vinculados al PNRE, al modificar la cédula como requisito, para lo cual abre opciones de documentos de identificación que incluyen los entregados por el Gobierno a los migrantes beneficiarios del PNRE. Los documentos válidos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El documento definitivo de regularización emitido por el Gobierno dominicano a través del MIP en el marco del PNRE. 2. El carné expedido por la DGM que acredita el estatus migratorio de extranjero. 3. El pasaporte con visado de trabajo vigente. <p>A la luz de esta política se observa que la regularización de estatus migratorio amplía el marco de derechos para los/as trabajadores/as migrantes regulares.</p>	Incluyente	

2016	Ley 630-16, Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Necesidad de actualización de la Ley Orgánica del MIREX (la última era de 1964) y para lograr la adecuación a la Estrategia Nacional de Desarrollo.	E	NN	Desarrollo social	Esta afiliación, además de cubrir al trabajador, le garantiza que pueda asegurar a familiares con un tercer grado de consanguinidad. Esta facultad sugiere un efecto multiplicado en beneficio del trabajador y sus familiares, ya que una persona que acceda a la inclusión en el sistema podrá incluir a otros. Esta inclusión tendrá un efecto positivo inmediato y otro a mediano/ largo plazo: tener acceso a programas de salud y cotizar para una pensión, respectivamente (OIM y INM RD, 2017, pág. 207). El PNRE amplía derechos para la población migrante regularizada. Desde la perspectiva de derechos, las barreras se encuentran en los requisitos y el acceso a la regularización.		
2016	Creación del INDEX (Ley 630- 16) para ampliar la atención de la comunidad dominicana en el exterior.	Necesidad de atención de la población dominicana en el exterior.	E	A	Desarrollo social	En la Ley se establece las funciones del Viceministerio de Asuntos Consulares y Migratorios. El Viceministerio tiene como funciones: proteger el patrimonio del Estado dominicano en el exterior y asistir y defender a los dominicanos y dominicanas en el ejercicio de sus derechos en territorios extranjeros y participar en la elaboración y ejecución de la política migratoria del país, de acuerdo con la Ley de Migración y en coordinación con otras instituciones del Estado. También establece las funciones del Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior. Es decir, la protección de derechos de nacionales dominicanos aparece tanto bajo la nominación de asuntos migratorios, como en un Viceministerio ocupado específicamente de esta población, estrechando aún más el vínculo del Estado con la llamada diáspora dominicana. Cabe analizar si este reconocimiento también tiene facilidades o si sus vínculos son fortalecidos a través de políticas sectoriales concretas, económicas, sociales, etc. Sin embargo, la Ley muestra el interés del Estado por mantener los vínculos con la diáspora dominicana. El INDEX tiene por objetivo desarrollar programas, proyectos y acciones para promover la defensa de los derechos de los dominicanos y dominicanas en el exterior para mejorar su calidad de vida y fortalecer sus vínculos con el país y sus comunidades de origen. Surge en el contexto de las elecciones nacionales de 2016. El INDEX tiene oficinas en algunos países en Nueva York, San Juan y Madrid.	Incluyente	Incluyente

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2017	Memorando de Entendimiento entre el Gabinete de Coordinación de la Política Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Migración para la creación del Programa Piloto de Protección y Reinserción de Dominicanos Deportados y Retomados (Acuerdo cuatripartito).	Necesidad de atender las necesidades de la población retornada en sentido amplio, con miras a su reintegración social, más allá del enfoque de la prevención del delito y la persecución del crimen que ha caracterizado las medidas hacia la población deportada.	R	A	Desarrollo social	Alta tasa de retornos forzados (deportaciones), que ocurre primordialmente desde los Estados Unidos, principal país de destino de la emigración dominicana. Las deportaciones han aumentado después de que en 1996 se firmara la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IRCA), que incrementó el número de delitos por los que los residentes permanentes y legales pueden ser deportados, con el agravante de que la ley puede ser, y de hecho es, aplicada retroactivamente. Inmigrantes con estatus de residentes permanentes sin ciudadanía norteamericana que hayan cometido un delito antes de 1996 pueden ser deportados aun si el delito no se consideraba entonces agravante. La DGM reporta que en 2016 se recibieron 2,625 dominicanos, que llegaron en calidad de deportados desde distintos países. Además, la END 2030 establece como línea de acción para Objetivo específico 2.3.8 que se debe apoyar la reinserción digna de la población migrante que retorna para asentarse en el país. El tema de la atención al retorno es también señalada como función del CNM en el Reglamento de Aplicación Decreto 631 -11 de la Ley General de Migración 285-04. El acuerdo se firma el 23 de junio de 2017 en el marco del Primer Foro de Protección a Migrantes Retornados en Situación de Vulnerabilidad, que contó con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través del Programa de Prevención de Delitos Vinculados a la Migración Irregular en Mesamérica.	Incluyente	

2017	Resolución 01-2017 del CNM que extiende el plazo del PNRE por un año más y declara de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria para la población beneficiaria del PNRE.	Regularización de extranjeros/as.	I	A	Control migratorio / Seguridad nacional	En el marco del PNRE se han dado tres plazos para que los extranjeros que se acogieron al PNRE puedan completar la documentación: i) La promulgación de la Ley 520-14 cuyo único artículo extendió en 90 días el plazo; ii) en julio de 2016 fue prolongado por un año por el Poder Ejecutivo ante los cuestionamientos internacionales que consideraban insuficiente el primero de 90 días y iii) el que dio el Consejo Nacional de Migración por un año de 2017 a 2018. Se extiende el Plan bajo las mismas condiciones que fueron criticadas por distintos sectores.	Ambigua	
2017	Resolución 02-2017 del MIREX, que establece las líneas de acción para la Asistencia Migratoria y Consular a la Diáspora Dominicana en los Estados Unidos de América.	Asistencia migratoria a la diáspora dominicana.	E	A	Protección de población vulnerable	Endurecimiento de la política migratoria norteamericana hacia la población migrante en general. Ante este problema, el Estado dominicano asume la protección de los intereses de su población en el exterior. La resolución puede ser leída como una medida de contingencia ante el impacto que pudiera tener en su población las acciones migratorias o de clima antimigratorio en Estados Unidos.	Incluyente	

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2017	Procedimiento de la DGM para simplificar procesos de inspección en fronteras para dominicanos/as naturalizados/as en el extranjero y para extranjeros regularizados en República Dominicana.	Mecanismos para agilización de procesos de personas dominicanas con doble nacionalidad y extranjeros con residencia regular.	I/E	A	Control migratorio /Seguridad nacional	Facilita la entrada y salida de personas y agiliza procesos a dominicanos/as naturalizados en otros países, los reconoce y acoge dentro del Estado en relación con el control migratorio.	Incluyente	
2017	Segundo Plan nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2017-2020.	Necesidad de articular acciones de manera integral, interinstitucional y transdisciplinaria para el combate de la trata y el tráfico en República Dominicana y de población dominicana hacia el exterior.	TT	A	Protección de población vulnerable	Es un esfuerzo intersectorial para el reforzamiento de la política pública contra estos delitos a nivel nacional. Actualiza el anterior Plan.	Incluyente	

2017	Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes.	Necesidad de contar con informaciones acerca del volumen real de personas nacidas en el extranjero y residentes en el país para tomar decisiones ajustadas a la realidad social en el marco del desarrollo del país.	I	A	Desarrollo social	La Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana (ENI-2012) emerge como respuesta a la necesidad de generar conocimiento oportuno y objetivo acerca de la población de origen extranjero residente en la República Dominicana. La Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes se realizó en 2017. Se enmarca en una perspectiva sobre la migración internacional que asume que los procesos migratorios están asociados a los de globalización, a las desigualdades estructurales entre países y regiones y la inequidad en el acceso a los bienes y servicios.	No aplica	
2018	La presidencia puso en marcha una operación de un sistema de drones para control fronterizo con Haití.	Respuesta a exigencias de control migratorio.	I	A	Control migratorio / Seguridad nacional	Medida tomada en un contexto de presión pública para mayor control migratorio, de implementación del PNRE, así como de denuncias de tráfico de personas.	No aplica	

Año	Respuesta - instrumento de política	Problema que atiende el instrumento	Población	Tipo de acción	Dimensión de la política	Contexto del problema y reseña de contenido del instrumento	Tipificación según enfoque de derecho	Observaciones y comentarios
2018	Primer Plan Nacional de Derechos Humanos (2015-2020).	Necesidad de desarrollar acciones para la atención de toda la población para garantizar sus derechos humanos desde el Estado.	I / E	A	Protección de población vulnerable	<p>Se lanzó el 10 de diciembre de 2018. Establece el marco de acciones para introducir una perspectiva de derechos humanos transversal en las políticas y decisiones de todos los poderes públicos. En la presentación, el canciller expuso: "Es un instrumento que persigue expandir libertades y satisfacer las necesidades reales de los habitantes del país y, al mismo tiempo, cumple con los compromisos asumidos internacionalmente en materia de derechos humanos desde un enfoque transversal, pretendiendo incidir de manera positiva en las políticas públicas a ser planificadas e implementadas entre los años 2018-2022, en todo el territorio nacional". El objetivo del Plan es contribuir al fortalecimiento del Estado social, democrático y de derecho. "En el PNDH se contemplan mecanismos de seguimiento y mejora para que este responda efectivamente a los requerimientos de un contexto social dinámico, de acuerdo con el marco normativo vigente" (texto del Plan). El tema migratorio aparece específicamente en tres de sus programas: en Derechos Laborales proponiendo regular de manera sostenible, con apego a las disposiciones de las leyes migratorias vigentes y la normativa complementaria en la materia, la estadia laboral de los trabajadores temporeros y de los inmigrantes (siendo uno de sus indicadores la actualización de regulaciones); en un programa específico sobre derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, asumiendo acciones de integración social a través de campañas, informativas a potenciales refugiados, cumplimiento de leyes migratorias y laborales, garantizar la asistencia de traductores y fortalecer al INM RD, programas de capacitación a autoridades fronterizas en derechos humanos, garantizar la perspectiva de género en el proceso migratorio.</p>	Ambigua	

El tema de la nacionalidad aparece en el programa contra la discriminación. También está contemplado un programa contra la trata y el tráfico de personas. En un breve análisis se puede concluir que el avance es la introducción de la integración como elemento a trabajar a través de campañas, sin embargo, no se prevén otras acciones específicas para su concreción en la política pública. Los traductores, por ejemplo, están pensados para fines legales y no como puentes culturales. Aparecen algunos derechos que ya estaban en la gestión migratoria, como la seguridad social.

Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Impresos Tres Tintas, SRL en octubre de 2021. Santo Domingo, República Dominicana.

ISBN 9789945929515



Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana - INM RD
Calle Manuel Rodríguez Objío, Núm. 12, Gazcue
809.412.0666 | info@inm.gob.do | www.inm.gob.do

 @INMRD   @INM_RD