

Migración Laboral Haitiana hacia República Dominicana

Realidad, Retos y Propuestas hacia una Gobernanza más Efectiva

Bridget Wooding y Natalia Riveros

Diciembre 2017

- El corredor migratorio laboral desde Haití hacia República Dominicana (RD) plantea retos que para la gobernanza y se caracteriza por la informalidad y la circularidad de movimientos alentados por una demanda relativamente estable de mano de obra haitiana.
- Este documento esboza los principales desafíos que ha planteado la implementación del Plan Nacional para la Regularización de Extranjeros-as (PNRE), resaltando la necesidad de consensuar una salida que asegure una regularización de residencia permanente para la mayoría de la población que aplicó a dicho plan. Ir en la dirección contraria puede implicar un retroceso histórico hacia una inmigración mayoritariamente indocumentada como norma y principal impedimento hacia una gobernanza efectiva de las migraciones.
- Apuntar al fortalecimiento institucional de todo el ámbito de políticas públicas sobre migración, y una mejor coordinación y organización de la acción de órganos estatales involucrados en la gobernanza de las migraciones como el Consejo Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Migración, y el Instituto de Dominicanos en el Exterior es una de las principales recomendaciones.



El corredor migratorio laboral desde Haití hacia República Dominicana (RD) prevalece como el más importante en el Caribe insular, dada su magnitud, y los retos que plantea para la gobernanza de un sistema históricamente caracterizado por la informalidad y la circularidad de movimientos alentados por una demanda relativamente estable de mano de obra haitiana. Esto se da en nichos específicos de la economía dominicana (principalmente el sector informal) en un contexto insular en que sobresalen las disparidades de desarrollo entre los dos países. Mientras algunos estudios apuntan a una intensificación de la migración laboral haitiana en RD como consecuencia del terremoto de Haití de enero de 2010¹, a partir de entonces se registran, asimismo, algunos desarrollos importantes en el plano normativo. Tal es el caso del Decreto 631-11 que reglamenta la Ley General de Migración de 2004 y que comienza a implementarse en 2012, y la adopción en 2013 por parte de las autoridades del Plan Nacional para la Regularización de Extranjeros-as (PNRE).

¹ De acuerdo a estimaciones del Banco Mundial 2012, la emigración haitiana aumenta en un 6% el año del terremoto y se mantiene un 3% por encima de los niveles registrados antes del terremoto hasta el año 2020. Ver “Haití, República Dominicana: Más que la Suma de las Partes. Un Estudio sobre las Relaciones Económicas Bilaterales”. Santo Domingo, RD. Asimismo, de acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) realizada en 2012, el 39.1% de las personas nacidas en Haití indicaron haber migrado entre 2010 y 2012 (hasta el momento de levantamiento de datos), mientras que un 24.4% lo hizo entre 2006 y 2009, un 18.7% entre 2000 y 2005 y un 16.3% antes de 2000.

Si bien para muchos-as la implementación de la Ley General de Migración y su Reglamento dependía fundamentalmente de que se lograra la regularización previa de los flujos de trabajadores-as de Haití de larga data en el país, en la práctica, han surgido muchos obstáculos para alinear y complementar estas dos iniciativas. A esta incertidumbre sobre la sostenibilidad e impacto del PNRE a largo plazo se añade que el proceso de modernización del sistema de gestión migratoria se sigue sustentando, en gran parte, en el uso de deportaciones como mecanismos de control migratorio, que soslaya las causas que generan los ingresos y reingresos de personas desde Haití.

El objetivo de este documento es esbozar los principales desafíos que ha planteado la implementación del PNRE, resaltando la necesidad de consensuar una salida que asegure una regularización de residencia permanente para la mayoría de la población que aplicó a dicho plan. Se plantea también, que ir en la dirección contraria puede implicar un retroceso histórico hacia una inmigración mayoritariamente indocumentada como norma y principal impedimento hacia una gobernanza efectiva de las migraciones. El documento plantea algunas recomendaciones con miras a contribuir con insumos a las importantes discusiones y búsquedas de soluciones a la armonización del PNRE con la Ley de Migración y su Reglamento, así como otros instrumentos relevantes a la gestión de la migración laboral desde una perspectiva de género y de derechos.



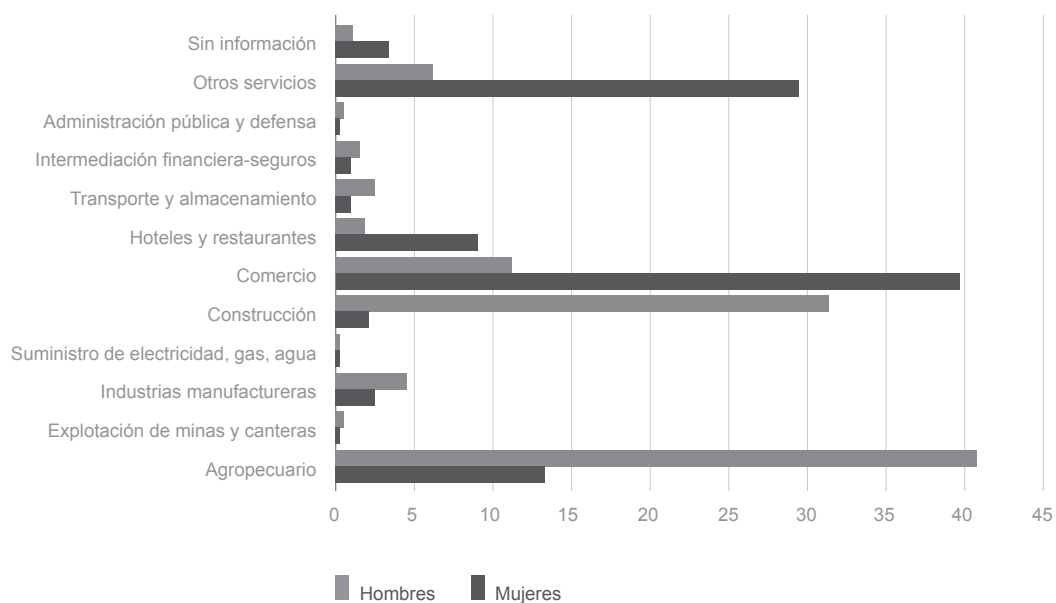
A. SITUACIÓN A PRIORI, PRINCIPALES DESAFÍOS A PARTIR DE LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACIÓN

La primera Encuesta Nacional de Inmigrantes, realizada en 2012, estimaba para ese año en 458.233 el volumen de la inmigración haitiana en el país. Aunque esta encuesta no recogió datos sobre el estatus migratorio de la población migrante, la Dirección General de Migración (DGM) señalaba con base a sus registros a inicios de 2013 que solo unas 11.000 personas haitianas contaban entonces con una residencia legal². Este panorama ofrece una idea de la magnitud de la población haitiana que carecía de un estatus migratorio regular antes de la adopción del PNRE.

Dado que la demanda de mano de obra haitiana ha permanecido relativamente estable para ocupaciones de baja calificación en construcciones urbanas y el sector agropecuario poco atractivos para la población dominicana debido a su baja remuneración, la ausencia de un permiso de permanencia con fines laborales generalmente ha tenido poco impacto en la accesibilidad de trabajadores-as haitianos-as a nichos específicos del mercado laboral. Como muestra la gráfica 1, también existen diferencias de género en los patrones de inserción laboral entre la población migrante haitiana, que plantean los retos adicionales que enfrentan las mujeres para acceder a canales formales de acceso a una categoría migratoria ya que estas últimas se insertan principalmente en el comercio informal y el sector servicios donde tienden a permanecer más invisibilizadas.

² “República Dominicana sólo tiene 90 mil extranjeros en sus registros”. Diario Libre, 15 de abril de 2013.

Gráfica 1. Inserción laboral de la población inmigrante haitiana en RD, según sexo



Fuente: Encuesta Nacional de Inmigrantes 2012.



Por otra parte, la informalidad en las modalidades de contratación, dado que el grueso de trabajadores-as son contratadas de forma verbal (88%), mientras que muchos otros-as laboran de forma ocasional (41%), también facilita su asimilación al mercado laboral al margen de las normativas laborales y migratorias relevantes³.

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 tal cual había sido concebido. Debido al peso de la migración laboral haitiana, en su mayoría indocumentada, las discusiones se centraban principalmente en los requisitos exigidos para la admisión de trabajadores temporeros, bajo la presunción de que esta categoría era la que correspondía casi exclusivamente a la migración laboral haitiana. En tal sentido, es menester precisar dos puntos: primero, que el reglamento fue diseñado para regular los futuros ingresos y permanencias de trabajadores-as que aplican desde el extranjero, lo cual no correspondía con la realidad de los miles de trabajadores-as de Haití que ya se habían establecido en el país. Esta realidad generó preocupación por parte de sectores que temían la suspensión de actividades productivas debido a que para poder regularizar a sus trabajadores-as, éstos-as debían primero volver a su país. Segundo, de acuerdo a la ley de migración y su reglamento los trabajadores-as temporeros corresponden a la categoría de “no-residentes”⁴, lo cual

limita su acceso a un permiso de estadía permanente que tampoco corresponde con la realidad de trabajadores y trabajadoras de nacionalidad haitiana que han decidido permanecer en el país, y para quienes incluso accediendo a un permiso de trabajador temporero y a ser repatriados temporalmente a Haití al culminar un contrato, no es viable jurídica⁵ y económicamente⁶ que puedan renovar sus permisos migratorios año tras año.

Si bien la promulgación del PNRE ha opacado de cierta forma las discusiones previas en torno a las dificultades que enfrentan tanto migrantes como empleadores⁷ para cumplir con requisitos establecidos de admisión en las distintas categorías (ver síntesis sobre requisitos para trabajadores temporeros en recuadro), e incluso a partir del Plan las visas y permisos de trabajadores temporeros no están siendo solicitados por los empleadores, al acercarse la finalización de la implementación del mismo estas consideraciones seguirán siendo importantes en la medida en que el PNRE no traiga como resultado una regularización con efecto a largo plazo⁸.

optar por la residencia permanente 5 años después de haber renovado anualmente su residencia temporal.

⁵ El artículo 83 inciso 4 del Decreto 631-11 que reglamenta la Ley General de Migración establece un procedimiento para solicitud de prórroga de estadía para trabajadores temporeros, según el cual, entre otros, se debe presentar el nuevo contrato de trabajo suscrito. También estipula que solo se podrá conceder una prórroga de permanencia de hasta un año.

⁶ De acuerdo a una consulta en línea con la página web de la DGM; el carnet tiene actualmente (diciembre 2017) un costo de 5,000 pesos dominicanos a lo que debe agregarse 4,500 pesos para el examen médico requerido. Así en <https://www.migracion.gob.do/Menu/Index/32>

⁷ Instituto Nacional de Migración-RD. 2017. Diagnóstico para la Implementación del Sistema de Gestión de Migración Laboral. Documento de trabajo. Febrero. Santo Domingo, RD.

⁸ Cabe recalcar que las dificultades para la implementación del Reglamento de la Ley de Migración fueron reconocidas por las autoridades, principalmente la DGM y el Ministerio de Trabajo, lo cual conllevó a una flexibilización temporal de algunos de los requisitos exigidos para facilitar la regularización de trabajadores temporeros en 2012 y 2013 a través de acuerdos con representantes de algunos sectores empresariales.

³ Datos derivados de la Encuesta Nacional de Inmigrantes realizada en 2012.

⁴ La Ley de Migración No. 285-04 clasifica a la población extranjera en residentes y no residentes. Los residentes a su vez se dividen en permanentes o temporales. Sólo una limitada categoría de inmigrantes (inversionistas, jubilados, pensionistas y rentistas con medios independientes de ingresos) pueden ser admitidos como residentes permanentes al ingresar; las personas que no se encuentran en estas categorías deben ingresar con una residencia temporal y son elegibles a



Síntesis de cuestiones destacadas sobre la aplicabilidad del Reglamento de la Ley de Migración en relación a trabajadores temporeros

Perspectivas de empleadores-as	Perspectivas de migrantes y organizaciones de sociedad civil
Preocupa que se disponga que los empleadores sean responsables del transporte de trabajadores desde puntos de control de ingreso al país y que se responsabilice y sancione al empleador en caso de que el trabajador no retorne a su país en los plazos estipulados.	La mayoría de los trabajadores-as no podrán cumplir con los documentos exigidos para el procesamiento de sus visas (copias de pasaportes con vigencia de 18 meses, copia de documentos de identidad emitidos por país de origen, contrato de trabajo y la resolución del Ministerio de Trabajo que ordena su registro, certificado médico general y de no antecedentes penales en el país de origen debidamente apostillados y legalizados, fianza de garantía de seguros para cubrir gastos médicos y de repatriación) debido a los costos, complejidad del proceso y a que muchos no poseen pasaporte.
Empleadores incurren en costos para contratar a trabajadores temporeros legalmente, principalmente debido al requisito de pago de fianza de garantía por cada trabajador a contratarse, con lo cual es más rentable contratar a personas indocumentadas.	

Fuente: elaborado con base a Riveros 2012 y Riveros 2013⁹

B. PERSPECTIVAS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNRE Y SU FUTURO IMPACTO

a) Antecedentes

El Decreto 327-13 que instituye el “Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana” (PNRE) fue adoptado el 29 de noviembre de 2013. El principal objetivo de este Plan, sin precedentes en el país, fue disponer un proceso que permitiera a personas extranjeras en condición irregular que se habían establecido en el país antes de la promulgación del Reglamento 631-11 de la Ley 285-04 de Migración del 19 de octubre de 2011, a que pudieran acogerse a alguna de las categorías migratorias previstas en la Ley General de Migración No. 285-04. Cabe recalcar que el Decreto 327-13 no precisó la categoría migratoria a ser otorgada, sino que dispuso la presentación de pruebas convincentes que demostraran el vínculo con RD en base a tres criterios: tiempo de radicación, vínculos con la sociedad y condiciones laborales y socioeconómicas. El proceso de registro al referido Plan tuvo una duración de 12 meses culminando formalmente el 17 de junio de 2015.

Al culminar el plazo para el registro, se habían recibido un total de 288.466 solicitudes. 95.164 fueron depositadas con pasaporte; 69.997 con carnets de identidad nacional, carnets de identidad fiscal o licencia de conducir; 102.940 con certificado de nacimiento y 20.365 sin documento alguno de identidad¹⁰. Inicialmente en 2015 el Ministerio de Interior y Policía (MIP) dio a conocer que 239.956 expedientes habían sido aprobados, pero en 2016 la cifra fue revisada y de acuerdo a las estadísticas en línea del portal de MIP la cifra asciende

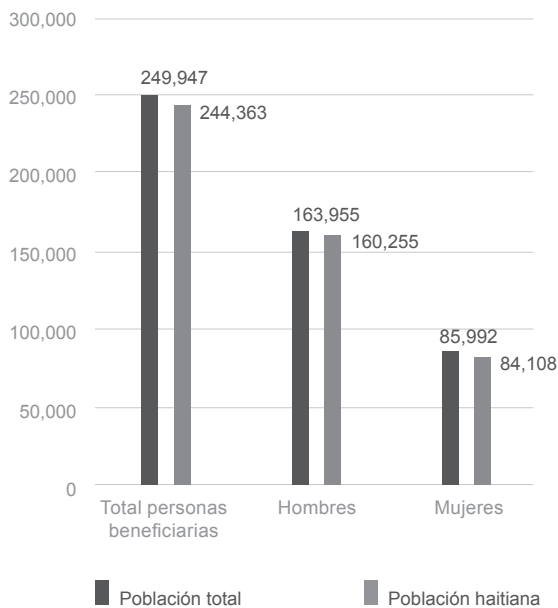
⁹ Riveros, N. 2012. Informe sobre la cuestión de la migración internacional en la República Dominicana para el año 2011; Riveros, N. 2013. Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2012.

¹⁰ Ver Petrozziello, A. en OBMICA 2016. Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015 con base a un Informe de Sistematización del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en República Dominicana desde la Perspectiva de la OIM y los Socios Implementadores, inédito, elaborado para la OIM en 2016.



actualmente (diciembre 2017) a 249.947¹¹ que representan un 86,6% del total de solicitudes recibidas. Esto implica que 38.519 solicitudes (13,4%) fueron rechazadas.

Gráfica 2. Personas beneficiarias del PNRE-RD (expedientes aprobados), totales y población haitiana, según sexo, 2017



Fuente: elaboración propia con datos del portal del MIP

Enfocándonos en la migración haitiana, tenemos que 244.363 expedientes aprobados que representaron un 97,7% del total corresponden a nacionales de Haití, y entre estos un 65,5% eran hombres y 34,5 % mujeres¹². En cuanto a su distribución etaria, la gran mayoría se encuentran en edad laboral entre los 20 y 45 años.

¹¹ Las estadísticas pueden ser consultadas en la siguiente dirección <http://mipenlinea.gob.do/Planregularizacion/Public>

¹² Vale la pena destacar que esta distribución por sexo es casi idéntica a la arrojada por la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2012, según la cual un 65,4% de migrantes de Haití eran hombres y un 34,6% mujeres.

Otra cifra notable que se desprende de estos datos, es que aproximadamente solo un 53,3 % de la población haitiana que había sido registrada por la ENI se había beneficiado del PNRE.

Cabe destacar que organizaciones de sociedad civil desempeñaron un rol importante durante el proceso de registro al PNRE, brindando orientación y acompañamiento a posibles beneficiarios, y sistematizando los obstáculos enfrentados a lo largo del proceso. Asimismo, durante el periodo de ejecución del Plan algunos sindicatos y gremios colaboraron con organizaciones laborales y de derechos de migrantes con estos fines dentro de un grupo denominado como Justicia Migratoria¹³. En este sentido, por su cercanía al proceso y a la población meta del PNRE, sus perspectivas son importantes para las discusiones actuales con otros actores clave en torno a la asignación de categorías migratorias que se aborda en el siguiente punto.

b) Tipo de documentación emitida y asignación de categorías migratorias

Al concluir el plazo de inscripción al PNRE, muy pocas personas que aplicaron habían logrado completar sus expedientes con la documentación requerida. Siendo así que aproximadamente 7.834¹⁴ personas recibieron una residencia temporal ordinaria amparada por la Ley de Migración¹⁵. En respuesta, las autoridades buscaron una solución transitoria para las personas que habían depositado documentos, aunque con expedientes incompletos, otorgando carnets de regularización con una validez de un año a aquellos-as que no presentaron

¹³ Ver Fine, J. y A. J. Petrozziello. 2017. "Haitian Migrant Workers in the Dominican Republic. Organizing at the Intersection of Informality and Illegality" en *Informal Workers and Collective Action*. Cornell University Press.

¹⁴ Los desgloses por tipo de documentación emitida no están disponibles en el portal estadístico de datos del MIP. Sin embargo, fuentes recientes de prensa han divulgado la cifra presentada. Ver "Extranjeros acuden a Migración a retirar su carné de residencia". *Diario Libre*, 26 de octubre de 2017.

¹⁵ Cabe destacar que en 2015 hubo un proceso paralelo de regularización dirigido a antiguos trabajadores cañeros pensionados, entre quienes unos 2.708 recibieron su residencia permanente.



pasaporte y consignando etiquetas o stickers de regularizados-as con vigencia de dos años a aquellos-as que sí lo portaban. Cabe destacar que estos carnés o stickers de regularizado son de carácter provisional, y no acreditan la regularización migratoria formal de los portadores porque no corresponden con las categorías previstas en la Ley de Migración; por tanto, más de 232.000 personas (equivalentes al 96,1 %) de población beneficiaria del PNRE seguían en una situación incierta respecto a su estatus jurídico migratorio.

Cabe señalar que debido a la falta de aval jurídico de los documentos emitidos a beneficiarios-as del PNRE, estos no han podido ser utilizados para la inserción en el mercado laboral formal, y su aceptación para otros trámites o fines ha dependido generalmente de la discrecionalidad de las entidades pertinentes. Sin embargo, se destacan los esfuerzos del gobierno por facilitar el acceso de beneficiarios del PNRE al sistema dominicano de seguridad social, logrando así la inscripción de 5.817 trabajadores-as migrantes durante el 2016, mientras que un total de 19.011 habían sido registrados hasta mayo de 2017¹⁶.

En el 2016 se extendió de forma automática la vigencia otorgada a un año de los carnés de regularización migratoria emitidos hasta 2017. Posteriormente, tras cumplirse el segundo año de haber concluido el plazo de inscripción al plan, el Consejo Nacional de Migración emitió la resolución No. 01-2017 del 25 de julio de 2017, que dispone la prórroga por otro año de la documentación emitida a población beneficiaria del PNRE, para que en ese transcurso de tiempo las personas puedan presentar una solicitud de renovación o cambio de categoría o subcategoría migratoria ante la DGM amparada en el régimen ordinario de la Ley de Migración¹⁷.

¹⁶ Información obtenida a través de una comunicación por medio de correo electrónico de OBMICA con el Viceministro de Trabajo Washington González el 18 de mayo de 2017, quien gestionó la consulta con el Tesorero de la Seguridad Social.

¹⁷ Ver “CONSEJO NACIONAL DE MIGRACIÓN Y LA EXTENSIÓN DE LA VIGENCIA DOCUMENTOS PNRE”. 2017. Noticias en línea del Instituto Nacional de Migración-RD, 22 de agosto, disponible en <http://inm.gob.do/index.php/noticias-internas/item/143-consejo-nacio->

Aunque al culminar este documento la DGM no había hecho público el Protocolo con los requisitos y procedimientos previstos para la obtención de las respectivas categorías migratorias, se anticipaba que el mismo sería hecho público en los próximos días.

c) Sacando balance

El impacto real del PNRE a futuro dependerá en gran medida de que se idee un régimen especial que tenga en cuenta los desafíos que ha representado tanto la presentación de medios de prueba bajo el PNRE como los requisitos establecidos por el Reglamento de la Ley de Migración para la adquisición y/o renovación de categorías migratorias en relación a la población haitiana. En este sentido, cabe recordar que los balances sobre las dificultades para acceder al PNRE destacaban los gastos económicos incurridos, ya que a pesar de que la inscripción al PNRE era gratis, la notaría y legalización de documentos de prueba en la práctica representaba un alto costo para potenciales beneficiarios¹⁸. Se debe destacar también, que así como muchos empleadores-as apoyaron a sus trabajadores-as para que pudieran inscribirse al proceso, otros-as se negaban a darles certificaciones laborales, entre otras por temor a enfrentar posibles demandas laborales.

Asimismo, cabe recordar que como resultado de una serie de mesas de diálogo sobre la migración laboral organizadas por la Organización Internacional para la Migraciones (OIM) en las que participaron diversos actores estatales y no estatales (entre estos OBMICA), se creó una matriz de barreras y propuestas de solución para el acceso a una categoría migratoria de la población del PNRE. Entre las principales barreras identificadas y cuya solución requería una medida legislativa también constaba las dificultades para establecer el

[nal-de-migracion-y-la-extension-de-la-vigencia-documentos-pnre](#)

¹⁸ Ver Rodríguez, A. 2014. Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2013; OBMICA 2016; Bolívar-Díaz, J. 2017. “Tendrán que salvar otra vez el Plan de Regularización de Extranjeros”. Noticias Sin, 21 de Julio, disponible en <https://noticiassin.com/2017/07/tendran-que-salvar-otra-vez-el-plan-de-regularizacion-de-extranjeros/>



vínculo laboral por escrito, la exigencia de pasaporte y la gestión de una póliza para fines de cubrir gastos médicos y de repatriación. Por otro lado, las barreras administrativas que se podrían superar mediante una nueva resolución incluían los costos de renovación, la exigencia de pruebas médicas por cuenta de los aplicantes, y la eximición de presentación de fotos, constancias, antecedentes penales, entre otros documentos que se podrían convalidar de haber sido ya presentados durante la fase de registro al Plan¹⁹.

Desde la perspectiva de las autoras, asimismo, principalmente debería evitarse que el proceso conlleve a la adquisición masiva de la categoría de no residente, ya que como señalamos al inicio del documento, implicaría que la mayoría de las personas involucradas no pudieran verdaderamente regularizar a largo plazo su permanencia en el país. En este sentido valdría precisar la distinción hecha por el sociólogo Wilfredo Lozano en 2013 entre el ejercicio de regularización migratoria (que implica un carácter transitorio y de cierto modo excepcional, si se quiere, para ordenar una “situación de facto” e indocumentación generalizada) y la regulación migratoria que tiene un carácter permanente²⁰. En este sentido, no aprovechar los recursos y esfuerzos invertidos en un proceso de esta magnitud para lograr una verdadera regularización puede implicar un retroceso a la situación previa a la adopción del PNRE en la que sería además más difícil ejercer las labores continuas de regulación migratoria.

C. Otros aspectos relevantes a tomar en cuenta para una gobernanza efectiva de la migración laboral haitiana

Incluso apostando a un escenario positivo donde se alcanzara el objetivo de residencia permanente para

beneficiarios-as del PNRE, existen otros retos que de no tomarse en cuenta también atentan contra la efectividad y sostenibilidad del sistema migratorio actual dominicano. Uno de ellos implica reconocer que solo un poco más de la mitad de la población migrante haitiana que había sido estimada por la ENI en 2012 habría tenido acceso al PNRE. Aunque los resultados de la segunda encuesta nacional de inmigrantes realizada en 2017 a publicarse en 2018 pueden arrojar más luces sobre el crecimiento de la inmigración haitiana en los últimos cinco años y su situación de documentación, el reconocimiento de un excedente significativo de trabajadores y trabajadoras en el país, muchos de los cuales ya deben tener un arraigo significativo en éste, que se suman a otros movimientos más recientes de primera migración desde Haití, plantea la necesidad de buscar mecanismos adicionales de control y regulación de la inmigración irregular.

En este sentido, simplificar temporalmente o modificar los procedimientos establecidos para la admisión y permanencia de extranjeros-as según la ley de migración actual y su reglamento, podría contribuir a fomentar su regularidad, en vez de producir el efecto contrario.

Asimismo, se debe reconocer que el sector empresarial juega un papel fundamental en el proceso de regulación migratoria, y de no enfrentar verdaderas consecuencias penales y administrativas en tanto a la contratación irregular de trabajadores extranjeros-as, puede seguir contribuyendo a la prevalencia de un status quo en el que prevalece la indocumentación generalizada. Desde un enfoque de derechos, esta indocumentación también aumenta la vulnerabilidad de trabajadores-as a la explotación laboral y la discriminación y limita sus opciones a que puedan aplicar a otros trabajos mejor remunerados. En este sentido, sigue pendiente que el Consejo Nacional de Migración se reúna con actores relevantes para establecer informadamente y de acuerdo a las necesidades de oferta y demanda de mano de obra haitiana las cuotas de admisión anual de trabajadores temporeros, tal cual dispone la Ley de Migración, y como se prevé en la línea de acción 2.3.7.3. para ordenar los flujos migratorios contenida en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. También cabe recalcar que muchas empresas formales no poseen un

¹⁹ Ver Petrozziello, A. en OBMICA 2017. Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2016. Santo Domingo, Editora Búho. La autora destaca que este documento fue entregado formalmente como insumo a las autoridades dominicanas a fines de 2016.

²⁰ Ver Lozano, W. “Regulación, regularización: algunas precisiones a discutir” Acento, 21 de diciembre de 2013.



registro nacional de contribuyentes, como una manera de evadir el artículo 135 del Código de Trabajo que dispone que solo el 20% de la mano de obra de una empresa puede ser extranjera, lo cual plantea también la necesidad de revisar los efectos y el impacto de esta restricción sobre el control de la migración laboral.

Desde la perspectiva de género, y considerando que muchas personas extranjeras, y sobre todo mujeres haitianas laboran en el sector de servicio doméstico remunerado, es preocupante que esta actividad no haya sido contemplada en ninguna de las categorías y sub-categorías migratorias de la Ley de Migración actual y su Reglamento, lo cual dificulta que trabajadoras migrantes puedan insertarse debidamente en el sector a través de canales formales²¹.

Finalmente, aun reconociendo los esfuerzos emprendidos por parte de autoridades dominicanas por avanzar con la modernización del sistema de gestión migratoria entre otros, a través de cambios a plataformas tecnológicas para mejor control y gestión de datos y los avances por parte del Instituto Nacional de Migración para impulsar investigaciones que informen la elaboración de políticas públicas, llama la atención que los planes recientes de acción de política migratoria por parte de autoridades se sigan basando en un reforzamiento de la presencia militar y de inspectores de migración en la frontera, y que su éxito se mida en parte en el porcentaje de inmigrantes en situación irregular que hayan retornado a sus países de origen²². Desde nuestra perspectiva, el enfoque debería ser más amplio, reconociendo que las deportaciones como tal no controlan por sí solas la dinámica de los flujos de ingresos y que para frenar la

inmigración irregular se requiere, entre otros, una política eficiente y de mano dura respecto al tráfico ilícito de migrantes, que tal como han argumentado expertos, probablemente requiera una limpieza burocrática de las entidades responsables de control fronterizo y una mejor delimitación y coordinación de funciones entre ellas²³. En esta búsqueda, también juega un rol importante el manejo efectivo de los acuerdos bilaterales con Haití en materia de migración y seguridad fronteriza, para avanzar con otros asuntos pendientes como la operacionalización del carnet de habitantes fronterizos que facilitaría el control de movimientos durante los mercados binacionales, entre otros temas prioritarios.

D. RECOMENDACIONES DE CARA A LOS DESAFÍOS IDENTIFICADOS

a) Marco de la gobernanza de las migraciones a escala insular

- La firma y la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, tomando en cuenta que la mayoría de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) ya lo ha hecho.
- A nivel regional, seguir participando plenamente en la Conferencia Regional de Migración (CRM) con el objetivo de propiciar el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre temas relevantes. También se recomienda explorar la posibilidad de que Haití y la República Dominicana se adhieran al nuevo proceso consultivo entre estados en gestación en el Caribe insular, como un complemento al proceso actual de la CRM.

²¹ Así lo nota el estudio publicado en 2014 que hace un análisis de la legislación dominicana a la luz del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificado por la RD en 2016. Ver Antesana, P. 2014. La Legislación Dominicana a la luz del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (No. 189), 2011. Aportes para el análisis y la propuesta de reformas. Consultoría elaborada para la OIT, enero 2014.

²² Ver, por ejemplo, la fase 3 de la Ejecución del Plan de Acción de Política Migratoria 2015-2016 contenido en Dirección General de Migración 2016. Informe de una Gestión 2016.

²³ Se sugiere ver Lozano, W. y F. Báez Evertsz 2008 en Lozano, W. y Wooding, B (eds.) Los Retos del Desarrollo Insular. Desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI. Santo Domingo: FLACSO/CIES-UNIBE.



- Homologación en la legislación nacional del Convenio 189 de la OIT “sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos”, recordando que dicho Convenio y su Recomendación 201, incluyendo un acápite sobre trabajadores/as migrantes, entraron en vigor en República Dominicana a mediados de 2016. Esto así con miras a equiparar los derechos de las mujeres migrantes con las de mujeres nativas.
- Modificar el Código del Trabajo y las legislaciones específicas en materia laboral inmigratoria a fin de que el estado dominicano, en coordinación con los actores empresariales y sindicatos, pueda establecer disposiciones y medidas que designen un ingreso regular y funcional de la inmigración de trabajadores-as extranjeros-as de acuerdo a los requerimientos cambiantes de su economía.
- Al adoptar cualquier marco normativo nacional sobre anti-discriminación en RD, asegurar la homologación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), incorporando temas de migración, prejuicio racial y xenofobia.

b) PNRE

- Mantener la práctica que había sido establecida por el MIP de actualizar periódicamente el portal con datos estadísticos sobre beneficiarios del Plan, incluyendo datos sobre categorías migratorias asignadas.
- Lanzar campañas de información vinculadas con la extensión del periodo de validez de los documentos para asegurar que todas las personas concernidas y todas las autoridades competentes aludidas estén al tanto de esta medida adoptada por las autoridades dominicanas a mediados de 2017.
- Dar seguimiento mediante las autoridades competentes en el Ministerio de Trabajo, Seguro Social, Superintendencia de Bancos, entre otros, a que distintas entidades reconozcan la validez oficial de documentos emitidos a personas beneficiarias del PNRE, para que puedan ser utilizados con distintos fines, y no se limite a los esfuerzos realizados para facilitar su acceso al seguro social.
- Profundizar en las medidas necesarias para asegurar que el PNRE y la ley de migración sean compatibles y, de ser necesario, efectuar los ajustes legislativos requeridos para estos fines, tomando en cuenta los desafíos y necesidades de las mujeres migrantes.
- Dar seguimiento con las autoridades haitianas para documentar a sus nacionales en territorio dominicano para que puedan aprovechar al máximo el PNRE y logren regularizar exitosamente su situación migratoria.
- Aprovechar la segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI), efectuada en 2017 por la Oficina Nacional de Estadística (ONE), en lo que se refiere a la variable que midió la cantidad de inmigrantes irregulares que se quedaron fuera el PNRE, para tomar las medidas correctivas necesarias.
- En lo inmediato, al hacerse público el Protocolo con los requisitos y procedimientos previstos por la DGM para la obtención de las respectivas categorías migratorias, asegurar su debida divulgación con todas las partes concernidas. Reconociendo las dificultades en la implementación del Reglamento de la Ley de Migración desde 2011, las autoridades deberían agotar un diálogo sostenido con las personas migrantes, sus organizaciones representativas y defensores de los derechos, con miras a buscar soluciones encaminadas a lograr la culminación exitosa del PNRE.
- Robustecer el tratamiento especial otorgado a algunos cañeros pensionados, sus familiares y sus organizaciones representativas, como un caso excepcional que requiere el otorgamiento de pensiones y residencias permanentes a estos ex trabajadores de la industria azucarera en República Dominicana.



c) Temas conexos

- Publicar y socializar el protocolo para las deportaciones establecido por el gobierno al terminar el periodo de aplicación para el PNRE.
- Acogiendo a la agenda plasmada por la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana (CMBDH) en 2012, agotar un diálogo con Haití con miras a revisar y modificar, de ser necesario, el Protocolo Binacional de Repatriaciones de 1999 en lo que se refiere a las deportaciones por vía terrestre.
- Aclarar los roles y responsabilidades entre la DGM y CESFRONT, así como otras fuerzas castrenses, en particular cuando se dan incidentes de no-admisiones en la franja fronteriza, delimitando y visibilizando los registros administrativos que cada uno guarde al respecto.
- En negociaciones con Haití, mediadas posiblemente por la CMBDH, operacionalizar la figura de habitante fronterizo para facilitar su libre movimiento, ordenar los flujos migratorios circulares en la frontera y contabilizarlos.

d) Coordinación inter-institucional

- Apuntar al fortalecimiento institucional de todo el ámbito de políticas públicas sobre migración, y una mejor coordinación y organización de la acción de órganos estatales involucrados en la gobernanza de las migraciones como el Consejo Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Migración, y el Instituto de Dominicanos en el Exterior. Se requiere también robustecer las acciones del Instituto Nacional de Migración,

teniendo en cuenta el rol esencial que desempeña en su función de asesor técnico del Consejo Nacional de Migración; éste último puede transversalizar las migraciones en las políticas públicas, dando voz a actores clave (incluyendo a la de la sociedad civil concernida).

e) Más Allá del PNRE

- Incluir en las políticas públicas que tengan que ver de alguna manera u otra con inmigrantes una perspectiva inter-cultural. Por ejemplo, tener disponibilidad de intérpretes de creole en las instancias estatales que tengan un contacto sostenido con inmigrantes haitianos-as, dando seguimiento a la buena práctica generada en el marco de la implementación del PNRE cuando hubo disponibilidad de intérpretes en algunos centros de registro del Plan.
- El proceso de regularización debería ir subsecuentemente acompañado de un conjunto de políticas sociales que posibilite la integración social y ejercicio de los derechos civiles de inmigrantes, regularizados y aquellos con previa residencia legal, así como sus familiares.
- El sector de inmigrantes y sus familias en extrema pobreza podría ser incorporado a los programas sociales que se llevan a cabo para mitigar la pobreza (solidaridad, seguro familiar de salud, entre otros).
- Flexibilizar las disposiciones administrativas del Ministerio de Trabajo de manera que las personas trabajadoras migrantes puedan tener plena participación en los sindicatos del país.



Sobre las autoras

Bridget Wooding

Experta en las migraciones desde los enfoques de género, trabajo, interculturalidad y desarrollo humano. Dirige OBMICA desde sus inicios en 2009, contando con más de 20 años de experiencia en la región caribeña.

Natalia Riveros

Politóloga e investigadora, con especialidad en temas de derecho internacional y derechos humanos, así como las migraciones. Inicia su colaboración con OBMICA en 2011 como Investigadora Asociada y a partir de agosto 2017 funge como Coordinadora de Investigación y Programas de esta institución.

Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA)

El OBMICA se fundó en el 2009, como un think tank trabajando sobre las migraciones que atañen a la República Dominicana desde una perspectiva de género y un enfoque de derechos. Inicialmente concebida como una iniciativa compartida entre FLACSO RD y CIES-UNIBE, titulada Observatorio Migrantes del Caribe, hoy en día OBMICA disfruta de su propio estatus legal, registrado bajo el nombre Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe. En el 2016, los proyectos en curso incluyen: un proyecto de investigación para la acción que busca fortalecer la capacidad de sociedad civil dominicana de hacer incidencia a favor de los derechos de migrantes, sus descendientes e hijos/as de parejas mixtas; apoyo a la plataforma Dominican@s por Derecho; realización del primer perfil migratorio de República Dominicana y varias iniciativas de investigación y monitoreo sobre derechos de migrantes. Para más información: <http://www.obmica.org> sindicatos libres.

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES por sus siglas en alemán), fundada en 1925, es la fundación política más antigua de Alemania. Está comprometida con el legado del político que le da nombre y se rige por los valores fundamentales de la democracia social: libertad, justicia y solidaridad. Estos valores vinculan esencialmente a la FES con la socialdemocracia y los sindicatos libres.

Fundación Friedrich Ebert

Edificio Plaza JR, Piso 8
Av. Tiradentes esq. Roberto Pastoriza
Santo Domingo, República Dominicana
www.fescaribe.org

Las opiniones expresadas
en esta publicación no reflejan,
necesariamente, los puntos de vista
de la Friedrich-Ebert-Stiftung.