



INFORME



POLÍTICAS MIGRATORIAS Y CIUDADANÍA EN REPÚBLICA DOMINICANA: UN DESAFÍO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

María Paz Bermejo Pérez

INFORME OBIMID

POLÍTICAS MIGRATORIAS Y CIUDADANÍA EN REPÚBLICA DOMINICANA: UN DESAFÍO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

© OBIMID 2018 Observatorio Iberoamericano sobre
Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.

Edición y portada:
Cecilia Estrada Villaseñor, OBIMID

Todos los derechos reservados. Cualquier
reproducción hecha sin consentimiento del
editor se considerará ilícita. El infractor se
hará acreedor a las sanciones establecidas
en las leyes en la materia. El texto completo
del presente documento está disponible y puede
descargarlo en:

<http://www.comillas.edu/es/obimid>

Si requiere información precisa o ampliar la
documentación puede ponerse en contacto
con obimid@comillas.edu

Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad
Humana, Migraciones y Desarrollo, OBIMID.
Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones.
Universidad Pontificia Comillas.
Alberto Aguilera 23. 28015. Madrid, España.



Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual
CC BY-NC-SA

Contenido

1. Introducción.....	6
Enfoque de la investigación y metodología utilizada	8
Problema de investigación	9
2. Causas del problema	14
Parámetros conceptuales.....	17
Contexto normativo y social de la investigación	19
3. Hallazgos del trabajo de campo	23
4. Hallazgos del proceso de entrevistas: análisis de los planes y programas.....	34
5. Implicaciones de la investigación y conclusiones finales.....	38
6. Bibliografía.....	40

Resumen

En República Dominicana la política migratoria ha estado marcada históricamente por los inmigrantes provenientes de Haití. A pesar de reconocerse al inmigrante haitiano como un factor de producción económica esencial, el alto grado de desigualdad, vulnerabilidad y exclusión entre la población dominicana se multiplica cuando se trata de inmigración haitiana. Esta migración en la actualidad está formada en su mayoría por mano de obra sin cualificación, cada vez más urbana y feminizada, irregular y a menudo indocumentada.

En un contexto de institucionalidad y estado de bienestar débiles, las políticas migratorias del Estado han sido cuestionadas por situaciones violatorias de derechos humanos, falta de integración y políticas de ciudadanía excluyentes relacionadas con los descendientes de inmigrantes nacidos en el país. Estas políticas han adquirido una dimensión pública como nunca antes en el país y es un tema que ha dividido a la sociedad dominicana. Por ello su estudio amerita giros epistemológicos que ayuden a comprender una sociedad compleja, sometida a una otredad frente a Haití, pero que es al mismo tiempo dinámica y diversa, aunque heredera de una clase y cultura políticas de un Estado autoritario, que lucha por dar una respuesta adecuada a las necesidades de una sociedad moderna.

En esta investigación se realiza un estudio político-institucional de la normativa reciente, un análisis de actores y un trabajo de campo con inmigrantes. El objetivo es profundizar en las características de la política migratoria reciente, su relación con la sociedad y la población y su impacto en la integración de esta población.

Abstract

In the Dominican Republic migration policies have been historically conditioned by the immigration from Haiti. Despite identifying the Haitian migration as an important economic asset, the high level of inequity, exclusion and vulnerability among Dominican population is multiplied in the case of Haitian migrants. Currently this population is composed of workers with low levels of education or professional training, an increasing number of women, being mostly urban, irregular and often undocumented.

In a context of weak institutions and a weak welfare state, migration policies have been highly questioned for violating human rights and being oriented to the exclusion of Haitian migrants and their descendants. During the last few years these policies have come to the fore and became part of the public agenda as never before, strongly dividing Dominican society. For that reason new epistemological approaches need to be taken to understand a complex society, confronted with Haiti, very diverse and dynamic. This society suffers reminiscences of an authoritarian political culture, and a State that tries to satisfy the needs of a modern society.

This research project consists of a study of recent migration norms and jurisdiction, an actor analysis and field work in migrant communities. The objective is to understand in some depth the characteristics of the recent migration policy, its relation with society and the migrant population, as well as its impact on the integration of migrants.

Palabras clave: Políticas migratorias, integración, ciudadanía, República Dominicana

Key words: Migration policies, integration, Citizenship, Dominican Republic.

POLÍTICAS MIGRATORIAS Y CIUDADANÍA EN REPÚBLICA DOMINICANA: UN DESAFÍO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

1. Introducción

Este trabajo de investigación trata no sólo de normas, instituciones y decisiones públicas, sino también de derechos civiles y políticos y de participación política. Versa sobre políticas migratorias y su relación con la democracia y el Estado de derecho en República Dominicana. Se adentra en la relación existente entre el sistema político, los migrantes y sus descendientes. Los elementos determinantes de la relación del Estado con la sociedad aparecerán definidos en forma de necesidades, percepciones y demandas sociales sobre el asunto migratorio y en la respuesta que el Estado y sus instituciones han dado a las mismas. Para ello se entrará en el estudio de la política migratoria dominicana que es sumamente compleja y se ha constituido en parte esencial de la vida política, social y económica de la República Dominicana moderna. Ésta, si bien es foco de conflicto social y de polarización política, a su vez puede ser una ventana hacia el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el Estado de derecho si se redefine su rumbo; por ello es una oportunidad que los protagonistas del sistema político responsablemente no deben dejar pasar.

El objetivo es presentar la actual política de inmigración y ciudadanía; sus grandes limitaciones, pero también sus posibles avances, en un contexto en el cual se están poniendo en marcha medidas que podrían responder al inicio de un proceso de transformación del paradigma migratorio en el país. Ésta ha de girar hacia una política más moderna, eficaz y en sintonía con el fortalecimiento del Estado de derecho y de las reformas de la administración pública orientadas a mejorar la gobernanza del Estado.

El manejo de la agenda migratoria es un tema álgido en el debate público en el país, el cual alcanzó momentos de gran intensidad después de la aprobación de normas y decisiones judiciales muy controvertidas sobre la adquisición de la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes nacidos en el país, afectando mayoritariamente a la población de origen haitiano. Esto provocó una crisis de indudable intensidad, pero no fue el primer episodio de crisis en la historia de las relaciones dominico-haitianas vinculada con la migración insular, lo que muestra en gran medida la fuerte naturaleza política que la gestión migratoria tiene en la República Dominicana.

Los datos de la última Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2012) nos muestran que el porcentaje de población inmigrante en el país es el 5,4% de la población total del país, índice porcentual mucho menor que el de población dominicana en el exterior. Por otro en el primer perfil migratorio de República Dominicana se remarca el crecimiento constante de la emigración. En 2011 la encuesta ENHOGAR 2011 el 9,4% de hogares tenían un familiar que había emigrado al extranjero y en 2015 estima tener más de 1.300.000 personas dominicanas en el exterior¹. Por su lado la ENI 2012 estimó en 458.233 el número de inmigrantes haitianos en el país, lo que representa un 4,7% de la población total en el país y el 87,3% de la población inmigrante en relación a otras nacionalidades.

El objetivo de este informe es mostrar algunos resultados de la investigación que profundizan en las características de la política de gestión de la inmigración en República Dominicana y en cómo, basándose en las características de la población inmigrante, afectan a su integración, no sólo social y económica, sino principalmente cívico-política.

Se realiza un análisis diacrónico de las decisiones públicas relacionadas con la política de regularización y naturalización de extranjeros en relación a los eventos políticos y normativos más relevantes entre los años 2004 y 2014. Para ello se estudia el contexto, actores, agentes en la toma de decisiones, percepciones sobre las medidas tomadas y espacios de participación de los inmigrantes y sus organizaciones. Se toman como fuentes estudios académicos, documentos de política pública, informes técnicos, registros administrativos, normativa y decisiones judiciales, prensa y documentos históricos, entre otras.

No debemos olvidar que la evaluación de las medidas de política pública vinculadas con la integración, tanto cívico-política, como social, es compleja en República Dominicana, no sólo debido a la dinámica del accidentado proceso de toma de decisiones y los múltiples intereses en juego, sino a una realidad social diversa de la población inmigrante y sus descendientes, en la que diferentes grupos de población se ven afectados por diferentes planes y programas.

¹ Organización Internacional para las Migraciones-Instituto Nacional de Migración (OIM-INM) (2017), "Perfil Migratorio de la República Dominicana", pág. 70.

Enfoque de la investigación y metodología utilizada

Para desarrollar la investigación se utilizaron diferentes herramientas metodológicas dentro de la perspectiva multidisciplinar del estudio de las migraciones. En enfoque prevalente no obstante se sostuvo desde la ciencia política². En ese contexto el objetivo principal de la misma ha sido estudiar la conducta del Estado dominicano, bien de facilitación, bien de obstaculización de una política de integración de inmigrantes³.

El objeto de estudio son las medidas de Estado y de gobierno tomadas en relación a la regularización de extranjeros, naturalización, registro civil y documentación de identidad y electoral de población inmigrante y sus descendientes durante diez años de la historia reciente dominicana.

Se aplica un marco analítico basado en un enfoque de evaluación de políticas públicas, desde el modelo de análisis multinivel de Howlett⁴. Así, se estudian, por un lado, las características de las instituciones y actores políticos, y por el otro, su relación con la población migrante.

El método prevalente de la investigación desarrollada es cualitativo ya que parte principalmente de intereses y percepciones. Para ello se utilizaron como técnicas un análisis de actores, entrevistas en profundidad a actores clave y se crearon grupos focales con la población afectada.

Se entrevistaron a 16 actores clave, miembros del Estado dominicano, tanto del poder ejecutivo como legislativo, organizaciones sociales, empresarios, sindicatos y expertos independientes, de los cuales 7 eran mujeres. El objetivo de las entrevistas en profundidad fue corroborar hipótesis, levantar información cualitativa y profundizar en el análisis del objeto de estudio, el Estado (tanto de sus instituciones políticas, como de las normas y programas vinculadas con los derechos políticos de los inmigrantes y sus descendientes), así como su relación con las organizaciones sociales de migrantes.

Se realizaron asimismo 3 grupos focales de 5 personas compuestos por inmigrantes y sus descendientes, habitantes de los enclaves de inmigrantes haitianos históricos (bateyes) y afectados por las medidas recientes de regularización y naturalización, de edades comprendidas entre los 16 y 46 años. De ese número 11 eran mujeres. Las medidas normativas evaluadas fueron el "Plan nacional de regularización de extranjeros en

² Biderbost Moyano, Pablo N., "El estudio de las migraciones en la ciencia política. Un intento de sistematización", *Ciencia Política* (9), Enero-Junio 2010, p. 9-34.

³ Brettel, B., y James Hollifield (eds), "Migration Theory. Talking Across Disciplines", Nueva York, Routledge, 2008, pág. 20. Según la autora en ciencia política como marco de análisis se sugiere establecer la política pública y sus resultados y orientación (hacia el control o la integración) como variables dependientes, mientras que las instituciones, los derechos e intereses se plantean como variables independientes.

⁴ Howlett, M., "The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy Making", *International Political Science Review* (33) 5, noviembre 2012, págs. 539-555.

situación migratoria irregular en la República Dominicana”⁵ y la Ley 169-14 de 23 de mayo de 2014 “Que establece un régimen especial para las personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización”. El objetivo de los grupos focales fue, por un lado conocer la percepción que la población migrante tiene del Estado y sus instituciones en relación a temas de nacionalidad, documentación y registro civil, y por el otro, su evaluación de las normas y los programas implementados recientemente. Se tomaron así 2 categorías de análisis:

- a) El individuo migrante y descendiente como actor político (ejercicio de derechos políticos)
- b) La relación del individuo migrante con el sistema político (espacios de participación)

Para ello se elaboraron las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Cómo ha sido el proceso de toma de decisiones y su relación con la política pública y la población migrante?
2. ¿Qué actores han intervenido en el proceso y qué papel han jugado?
3. ¿Cuál ha sido el diseño e impacto de las medidas de gobierno puestas en marcha recientemente?

Problema de investigación

La migración es actualmente un tema sensible en muchos Estados-nación por su creciente complejidad y sus implicaciones de carácter político y social, así como por la frecuente percepción de falta de control. En Latinoamérica cada vez más nos encontramos con países que, como República Dominicana, presentan dinámicas mixtas que complejizan su gestión, siendo tanto países expulsores de migrantes, como receptores, de tránsito y de recepción de deportados del norte.

No obstante, a pesar de su compleja dinámica mixta, en República Dominicana el desafío más apremiante para la gestión de la migración por parte del Estado dominicano moderno es la falta de integración de la gran mayoría de los inmigrantes y sus descendientes que habitan en su territorio, la extrema vulnerabilidad de muchos de ellos y la limitación, condicionalidad y obstaculización continuada de sus derechos civiles y políticos.

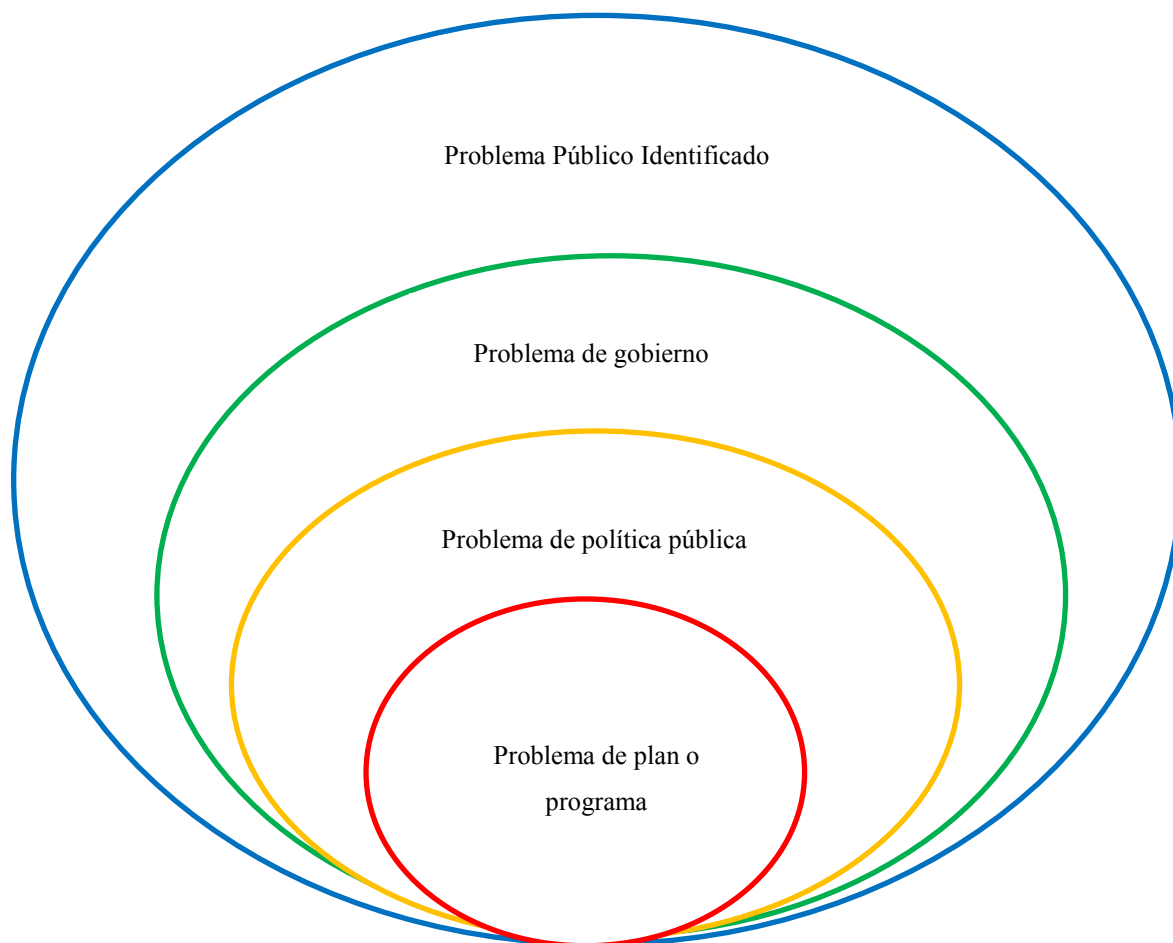
Para el estudio de la gestión pública para la integración de esta población al nivel cívico-político

⁵ Decreto Presidencial 327-13 de 29 de noviembre de 2013.

(regularización, régimen de nacionalidad, naturalización) se utilizaron tres niveles de análisis de la política pública que se muestran en la figura:

- 1) Identificación del problema como público (actores internos y externos);
- 2) Identificación y diseño de las acciones de gobierno (problema de gobierno/de política pública);
- 3) Evaluación de los planes y programas puestos en marcha (problema de programa).

Figura 1
Proceso de definición de los problemas en una política pública



Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar 2010⁶

⁶ Aguilar, Luis F. (2010), "Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar", Fundación Friedrich Naumann, pág 21.

1. Descripción del problema público: la integración de los inmigrantes haitianos en RD y su situación de indocumentación

La contabilización del número de inmigrantes en situación irregular ha constituido un gran desafío para el Estado dominicano. Como resultado del proceso de modernización interna de los procesos en la Dirección General de Migración (DGM), se ha digitalizado la información de entradas y salidas del país y del número de residencias otorgado anualmente por nacionalidad. Este proceso nos lleva a otro horizonte de planificación y diseño de las políticas migratorias, debido a que el procesamiento y acceso a la información puede modificar la toma de decisiones. Lo más relevante sin embargo es la emisión de residencias permanentes que determina la situación de irregularidad de los inmigrantes, la misma fuente cierra en una cifra, según el último perfil migratorio de 52,666 residencias emitidas entre 2005 y 2015⁷. Ello, considerando que según la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) 2012, existían 524.632 personas inmigrantes, nos orienta sobre el elevadísimo grado de irregularidad entre los inmigrantes en República Dominicana.

Otro intento reciente de contabilizar la inmigración en el país y de entender estadísticamente su situación de documentación se realizó a través de la ENI 2012. En ella, aunque no se indagó sobre la situación migratoria de las personas, sí se hizo sobre sus documentos civiles y de identidad. La posesión o no de un documento de identidad es un indicio de la situación legal de la población inmigrante. El grado de indocumentación es, de acuerdo a la información arrojada por la ENI, muy elevado, particularmente entre la población de origen haitiano. Tengamos en cuenta que esta información es asimismo contrastable ya que una cédula de identidad dominicana para la población extranjera es una cédula de extranjero, a no ser que se hubiese nacionalizado, pero la confusión en torno a este tema por parte de la población es muy elevado.

Según la ENI, de la población entre 18 y 64 años nacida en el extranjero, sólo un 4,3% de los de origen haitiano tiene cédula de identidad, mientras que entre los nacidos en otros países el porcentaje asciende a un 42,1%. Este valor es un indicio comparativo de la situación de indocumentación e irregularidad de la población inmigrante, que como vemos, afectaba mayoritariamente a la población haitiana.

En términos de derechos laborales e integración social, como una consecuencia directa de la irregularidad migratoria, nos encontramos con una altísima incidencia de informalidad laboral entre los inmigrantes irregulares y el bloqueo de acceso a los beneficios sociales que generalmente se adscriben a una relación laboral contractual. Así, a pesar de que la legislación laboral es altamente protectora y reconoce las relaciones laborales sin un contrato formal de trabajo, adaptándose a la realidad del mercado laboral dominicano, desde

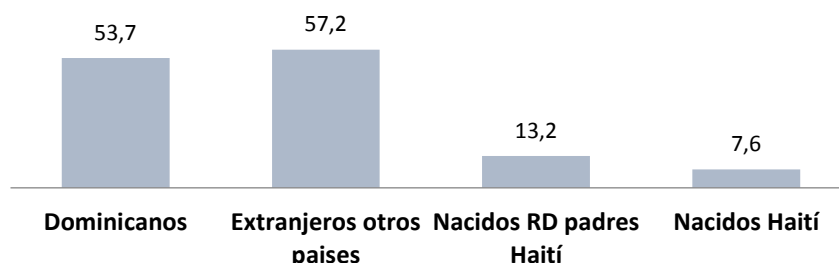
⁷ Supra 1, pág. 115.

el año 2001 la situación migratoria define la posibilidad de afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)⁸. Con anterioridad al año 2001 la afiliación al sistema nacional de seguridad social era marcada por la relación laboral, no por el tipo de residencia o situación migratoria del trabajador⁹.

El impacto negativo en términos de integración y derechos de los inmigrantes que el cambio de política de seguridad social tuvo en la participación de los inmigrantes en el Sistema Nacional de Seguridad Social es palpable entre la población de origen haitiano. Solamente el 7,6% de esta población tiene un seguro de salud, en relación al 57,2% de la población migrante de otros países, que se muestra incluso más alto que los dominicanos.

Grafico 1

Afiliación a un seguro de salud, dominicanos y de origen extranjero



Fuente: Estudio Complementario de la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes UNFPA/ONE, ENI 2012 "Características y Análisis de Salud de Población de Origen Extranjero" Diciembre 2014

De acuerdo a la misma fuente, en cuanto a los descendientes de primera generación -por su alcance la ENI 2012 no se extiende a la segunda generación nacida en el país-, el 55,3% de la población descendiente de inmigrantes reportó tener acta de nacimiento dominicana, el 25,6%, señaló poseer acta de nacimiento del país de origen de sus padres, el 23,5% reportó tener cédula dominicana y apenas el 8,5% indicó tener pasaporte

⁸ Según el artículo 5 de la ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, a los inmigrantes irregulares o personas sin una categoría migratoria de residente no se les permite el acceso a Sistema Nacional de Seguridad Social.

⁹ Durante la época del reclutamiento de trabajadores cañeros haitianos bajo los acuerdos bilaterales con Haití, ampliamente mencionados, a los empleados se les descontaban las cuotas del seguro social de su pago. La afiliación al seguro social les daba acceso a los dispensarios y hospitales del seguro social e incluía el derecho a pensión y seguro ante riesgo de accidentes laborales. Este sistema de seguridad social protegía a todos los empleados, independientemente de su condición migratoria en el país, aunque no incluían a las familias. Véase Riveros, N. (2014), "El estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación", Observatorio de Migrantes del Caribe Santo Domingo, pág. 61.

dominicano. Así, de acuerdo a esta encuesta sólo el 23,5% de los descendientes de inmigrantes de primera generación tendría derechos políticos en el país y 55,3% un acta de nacimiento dominicana.

Tenemos entonces que, entre los descendientes, el 44,7% de 209.912 personas -según la ENI-, no tiene acta de nacimiento y el 74,4% no tiene cedula. No obstante, debido a que muchas personas no tienen aún la mayoría de edad, estimamos que el acta de nacimiento es el más apropiado como indicador de indocumentación, porque además esta población tuvo problemas con la emisión o renovación de sus cédulas de identidad a pesar de contar con un acta de nacimiento válida.

Tabla 2
Descendientes sin documentación civil y de identidad

	Acta de nacimiento	Cedula de identidad
Indicador porcentual	44,7	74,4
Indicador numérico	93,830	156,174

Fuente: elaboración propia en base a ENI 2012

El porcentaje de personas con acta de nacimiento se reduce considerablemente en el área rural, con el 43,7% personas que tienen acta (57,3% que no tienen), frente a un 60,2% en zonas urbanas¹⁰. De hecho de acuerdo a un número de investigaciones recientes sobre documentación en los bateyes, la indocumentación constituye una situación crónica e intergeneracional entre ciertos grupos, los más vulnerables, en su mayoría aquellas personas resultado del sistema migratorio histórico de braceros¹¹. La Encuesta Sociodemográfica sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la República Dominicana (ENDESA Bateyes 2013), complementa esta

¹⁰ ENI 2012, Informe General, pág. 31.

¹¹ Petrozziello, A., *et al*, "Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de la República Dominicana", Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo en el Caribe (OBMICA), Santo Domingo, República Dominicana, julio 2014, pág. 108.

información arrojando datos en torno a un 42,8 % de niños recién nacidos hasta los 4 años sin registrar y un 6% más declarados, pero sin el documento de acta de nacimiento¹².

2. Causas del problema

Como ocurre con frecuencia cuando se analizan los problemas alrededor de las políticas migratorias, éstos adolecen de una multiplicidad de causas a diferentes niveles que según la teoría causal son los únicos elementos objetivamente evaluables, ya que los problemas se convierten en apreciaciones subjetivas en función de diferentes percepciones e intereses, lo que se comprobará en el análisis de actores que se mostrará más adelante.

Entre las causas del problema principal de falta de integración y disfrute de derechos políticos y civiles que identificamos en este trabajo de investigación encontramos como las más evidentes¹³:

a) Histórico-políticas: dualidad del régimen migratorio

En ciencia política es común analizar los factores histórico-culturales en torno a los fenómenos migratorios para la comprensión de su naturaleza política, además de los tradicionales factores económico-laborales de otras disciplinas, que influyen en un determinado tipo de gestión de la migración. En este contexto se asume que los procesos migratorios activan mecanismos sociales que llevan a modificar las concepciones vigentes de ciudadanía en las sociedades receptoras y afecta al balance de poder en las sociedades, por lo que se ha mostrado interés en los estudios vinculados con la cultura política y los derechos civiles y políticos de la población inmigrante.

En República Dominicana los elementos históricos marcados por una insularidad compartida, marcaron y han marcado sin duda su política de inmigración y ciudadanía. Así sabemos que República Dominicana comparte la isla La Española con la República de Haití del que le separa una frontera terrestre de 380 km. Por ello la migración ha sido siempre una constante de las relaciones binacionales y un elemento fundamental para el

¹² CESDEM (2013), "Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la República Dominicana 2013" (ENDESA). Centro de Estudios Sociales y Demográficos, Santo Domingo, República Dominicana. ICF International Rockville, Maryland, EEUU, Enero 2015, en la que participó el Ministerio de Salud.

¹³ Ello no quiere decir que ese mismo problema público haya sido el identificado por el Estado como problema prioritario.

desarrollo económico, político, social y cultural de República Dominicana. Desde el inicio de la regulación del fenómeno migratorio, a inicios del siglo XX, la tendencia fue manejar dos tipos de inmigración. Por un lado, la temporal, a través de un sistema de reclutamiento de braceros cuyo régimen de estadía y derechos estaba establecido por una serie de acuerdos bilaterales con la República de Haití para el retorno de los trabajadores temporeros a su país y por el otro, existía un sistema tendente a la integración de los inmigrantes de origen europeo¹⁴.

Las leyes 5002 de 1911 y 5074 de 1912, momento en el cual se comenzó a regular la inmigración, inician la tendencia dual del sistema migratorio. La ley de 1912 establecía por ejemplo que:

“Queda prohibido en la República Dominicana la inmigración de braceros de cualquier raza que no sea caucásica, sus familiares inmediatos y otros dependientes, a menos que sean por los puertos habilitados y los puntos de la frontera que se prescriben por la Secretaría de Estado de Agricultura e Inmigración”.

Así, en un principio se intentó poblar el territorio nacional de trabajadores de raza caucásica, aunque eso no fue posible. El sistema dual consistía por un lado en un sistema de migración temporal y circular, a través de un sistema más o menos oficial de reclutamiento de braceros y por el otro se fomentaba la inmigración de otras poblaciones. El régimen de estadía y derechos del sistema circular posteriormente se consolidó por un sistema de acuerdos bilaterales con la República de Haití, respaldado por la Ley General de Migración de 1939. En ese momento ya no existía mención expresa a la raza u origen étnico del inmigrante, por ser claramente discriminatorio, pero se diseñaron mecanismos de control de la inmigración haitiana, que estaba constituida por los temporeros de la industria de la caña, necesaria para el crecimiento del proyecto económico de agro-exportación.

Según la norma de 1939:

“Los jornaleros temporeros serán admitidos en el territorio dominicano únicamente cuando soliciten su introducción las empresas agrícolas y esto en la cantidad y bajo las condiciones que prescriba la Secretaría de Estado de Interior y Policía, para llenar las necesidades de tales empresas y para vigilar su admisión, estadía temporal y regreso al país de donde procedieron”¹⁵.

¹⁴ Moya Pons, F. (1999), *Breve Historia Contemporánea de la República Dominicana*; Fondo de Cultura Económica e “Historia Contemporánea de la República Dominicana”, *Historia de las Antillas*, (2010), II. CSIC.

¹⁵ Ley de Inmigración No. 95 del 14 de abril de 1939, Gaceta Oficial No. 5299, actualizada con todas las modificaciones hasta la fecha de esta publicación (año 1984), Secretaría de Estado de Interior y Policía. Dirección General de Inmigración. Reglamento de migración n° 279, del 12 de mayo de 1939. Ley Número 95 de Inmigración con todas sus modificaciones y leyes y disposiciones conexas, Ciudad Trujillo. Editorial Stella, 1947. Citado por Lauro Capdevila en *Una discriminación organizada: las leyes de inmigración dominicanas y la cuestión haitiana en el siglo XX*; Universidad de París.

En el país se ha venido hablando de una crisis migratoria causada por los desafíos que, como en muchos países, ha supuesto la gestión del fenómeno. En la actualidad, debido a una multiplicidad de variables que engloban unas condiciones geográficas de una frontera altamente porosa en el contexto insular, un alto grado de actividad económica comercial en las zonas fronterizas, un elevado porcentaje de empleo informal y una economía sumergida capaz de acoger la oferta de mano de obra de baja cualificación que el vecino país produce a raudales, la inmigración irregular se ha multiplicado exponencialmente en los últimos años en República Dominicana.

El sistema dual fue reflejado de igual forma en la Ley 285-04 General sobre Migración (LGM) de 16 de agosto de 2004, esta vez estableciendo las categorías de residentes y de no residentes, de acuerdo a la actividad laboral a desarrollar en el país, entrando los trabajadores temporeros en la categoría de no residentes (artículo 36 de la LGM), sin posibilidad de cambio de estatuto migratorio hacia una residencia o regularización.

b) Migración irregular como factor de producción, no de desarrollo

Aunque el país no ha dejado de crecer, la productividad laboral es pobre, en parte debido a la gran oferta de mano de obra de baja cualificación en sectores que sustituyen la modernización por el trabajo intensivo. Existe además un problema de cohesión social en el seno de la sociedad dominicana que el sistema económico que ha sostenido la inmigración irregular no ha contribuido a resolver.

Según el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo de República Dominicana, a pesar de la disminución de los índices de pobreza, reduciéndose de un 40,8% a un 34,1% de 2011 a 2014 y la pobreza extrema de un 18,2% a un 15,5% en el mismo periodo, ello no ha logrado cerrar las significativas brechas sociales. Un análisis de los sectores que han impulsado el crecimiento en los últimos diez años, conduce a establecer que no es posible un desarrollo sostenible en el futuro inmediato, debido a que éste se ha basado en la expansión del sector no transable, lo que impacta negativamente el equilibrio de la balanza de pagos que ha venido mostrando crecientes déficits. Además, dicho crecimiento no ha llevado a la creación de empleos formales en el número requerido ni a aumentos en los salarios reales, dos objetivos centrales de cualquier plan de desarrollo. En los últimos diez años, la mayor parte de los empleos creados han sido informales (3 de cada 4), en su mayoría en sectores de muy baja productividad (comercio, transporte y otros servicios), mientras que los sectores de alta productividad (industrias) han disminuido su generación de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, los salarios reales han tenido una fuerte caída (cerca al 20%) en este período, lo cual indica una disminución en los niveles de vida de los trabajadores dominicanos. La situación anterior se produce en un

contexto en donde las exportaciones dominicanas de bienes y servicios son de bajo valor agregado e intensivas en mano de obra, la cual es barata y de baja cualificación. Ello conduce a niveles de baja competitividad¹⁶.

El índice de pobreza entre las clases trabajadoras, que en algunos sectores económicos compiten con la informalidad laboral e irregularidad de los inmigrantes, sigue siendo muy elevado a pesar del crecimiento económico.

Así los factores socioeconómicos y las características del mercado laboral, han convertido el control de la inmigración irregular, la ordenación del mercado de trabajo y el respeto a los derechos de los inmigrantes en un gran desafío de gobernabilidad.

El porcentaje de trabajadores informales en la zona urbana del país era en 2007 de alrededor de 54% de las personas ocupadas, según el criterio legal, esto es, carecen de licencia o contrato y no reciben una cantidad razonable de beneficios laborales contemplados en la legislación. Además, alrededor del 65% de los trabajadores son informales desde la perspectiva de la seguridad social, esto es, no se encuentran cotizando actualmente como preparación para la vejez.¹⁷

Parámetros conceptuales

No se pretende elaborar o aplicar al objeto de análisis una teoría general, compleja tarea cuando partimos de la multidisciplinalidad metodológica en el estudio de los temas migratorios. Nos basaremos en su lugar en un enfoque teórico desde la política pública para entender en mayor profundidad el objeto de estudio (el Estado frente a la inmigración) y a generar discursos en torno al tema de la integración y derechos civiles y políticos de la población inmigrante y sus descendientes en República Dominicana.

Análisis de políticas públicas aplicadas al ámbito migratorio

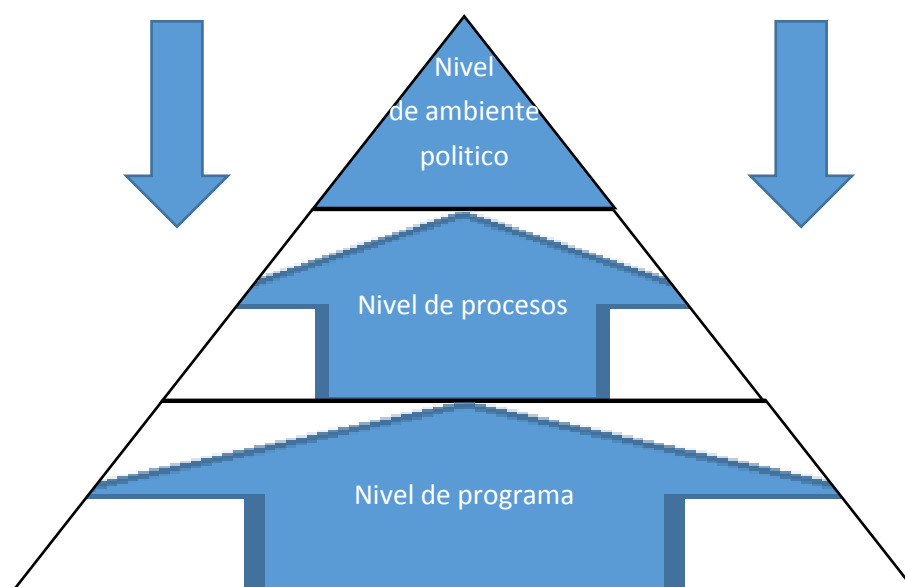
Como herramienta de análisis multinivel para la evaluación de las políticas públicas de gestión migratoria, políticas generalmente complejas, que se desarrollan en contextos política y socialmente difíciles, en la que se conjugan múltiples intereses a menudo contradictorios, con múltiples problemas y causas a abordar, se

¹⁶Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD), ponencia sobre cambio estructural de los modelos productivos, disponible en <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/despacho/discursos-y-ponencias/seminario-chile-cambio-estructural.pdf> (último acceso 11 febrero 2018).

¹⁷Banco Central de la República Dominicana, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, (julio 2007), "La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana" en http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas/otros/mercadolaboral_informalidad.pdf.

propone una adaptación del modelo de Howlett como sigue:

Figura 2
Niveles de las políticas públicas para
un modelo de análisis de decisiones en políticas complejas



Fuente: elaboración propia en base a la teoría multinivel de Howlett¹⁸

Al mismo tiempo Howlett combina este análisis general en torno a la evaluación de las acciones de gobierno con herramientas propias del nivel de programas donde se evalúan variables como la coherencia interna, el grado de definición de los objetivos y la transparencia, eficiencia y eficacia. Estas variables programáticas pueden dar indicios de dónde nos encontramos y hacia dónde se puede estar dirigiendo una política pública. Ello puede ayudar a establecer una línea de base para la elaboración de posibles proyecciones orientadas a la prevención del fracaso de la política o, cuanto menos, a minimizar los riesgos.

La figura muestra cómo cuando, por ejemplo, en una política al nivel de programa no existen objetivos claros, el analista debe subir al nivel de procesos en cuanto a la toma de decisiones para entender la causa de falta de claridad en los objetivos y líneas de un programa específico. Si el proceso de toma de decisiones no responde nuestro interrogante, hemos de acudir entonces a un contexto análisis del ambiente político. El análisis de

¹⁸ Howlett, M., "The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy Making", *International Political Science Review* (33) 5, noviembre 2012, págs. 539-555.

todos los niveles en donde además entran a jugar elementos tanto de estructura como de agencia, es lo que bajo este modelo constituiría un análisis completo de una política pública. Pero además la relación es bidireccional, ya que al iniciar el análisis de una política desde el ambiente político, a menudo es necesario recurrir a un análisis de los procesos y de los programas.

Contexto normativo y social de la investigación

1. Régimen de nacionalidad y ciudadanía y la relación del Estado dominicano con la migración

Desde inicios de los años 90 el Estado dominicano, primero a través de la aplicación de varias disposiciones administrativas altamente controvertidas fue limitando de forma progresiva el acceso al registro civil, prueba de nacionalidad y de ciudadanía de los hijos e hijas de inmigrantes nacidos en territorio dominicano¹⁹.

La controversia, sumamente compleja, tiene su origen en dos decisiones administrativas emitidas por la Junta Central Electoral (JCE), Resolución No. 012/2007 y Circular 017/2007, sobre la suspensión de la emisión y entrega de actas de nacimiento y cédulas, que establecían que los oficiales del registro civil debían abstenerse de emitir actas de nacimiento en casos de hijos de extranjeros "que no hayan probado su residencia o status legal en la Republica Dominicana" o tuviesen irregularidades. Esta medida de la JCE se puso en marcha a pesar del artículo 31 de la Ley 659 de 1944 sobre Actos del Registro Civil que dispone que esta atribución corresponde únicamente a los jueces²⁰. Complementariamente, la JCE habilitó un libro especial para la inscripción de niños y niñas hijos de madres inmigrantes no residentes, lo que vino a llamarse "libro rosado" debido al color del certificado de nacido vivo que los hospitales distribuían a los niños considerados extranjeros. Dicho libro especial de extranjeros, se aprobó por Resolución No.02/2007 de 18 de abril 2007 de la JCE. Las Resoluciones Nro. 012/07 y 02/07 estuvieron vigentes y aplicándose plenamente durante años, dejando miles de actas de nacimiento y documentos de identidad en suspenso y de niños inscritos sin acreditar nacionalidad debido a un complejo e inoperante procedimiento administrativo de remisión a consulados, expedientes que, según organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, pertenecían únicamente a descendientes de inmigrantes haitianos, antiguos braceros habitantes en comunidades en fincas azucareras (bateyes), siendo singularizados para revisión y suspensión de actas en base a su color y origen

¹⁹ Gaceta Judicial "Inconstitucionalidad e ilegalidad de la circular No. 017 y de la resolución No. 012/2007 de la Junta Central Electoral"; <http://do.vlex.com/vid/inconstitucionalidad-ilegalidad-circular-450232222>, comentada por Yamalie Rosario, Diario Libre, 11 de mayo 2013.

²⁰ Open Society Foundations (2010), "Dominicans of Haitian Descent and a Compromised Right to Nationality", Report presented to the Inter-American Commission of Human Rights to the occasion to its 140th session.

étnico. Estas resoluciones fueron emitidas en base a las facultades de administración del registro civil de la JCE a través del Director Nacional de Registro Civil, quien tiene a su cargo los servicios administrativos de Registro Civil, de acuerdo a la Ley 02/03 que introduce modificaciones a la Ley Electoral de 1997 de 21 de diciembre de 1997. Es decir, la competencia de la JCE se centra en la gestión administrativa y organización del registro civil, no en la decisión sobre la validez de las inscripciones en el registro. La Resolución Nro. 012/07 quedó sin efecto por motivos materiales con la Sentencia TC 0168/13 de 23 de septiembre del Tribunal Constitucional. El Tribunal en dicha sentencia acepta a trámite los argumentos de fondo del recurso de revisión presentado por la JCE frente a tres sentencias judiciales en primera instancia que ordenaban la emisión inmediata de las actas de nacimiento a las personas demandantes como medida cautelar hasta que no se decidiera de la pertinencia de su nulidad por tribunal competente, de acuerdo a la ley.²¹ La JCE justificaba esta política en tanto argumentaba que un gran número de los casos eran fraudulentos en las declaraciones, es decir suplantación de identidad y otras situaciones. Sin embargo de la auditoría de actas de nacimiento de padres extranjeros desde 1929 realizada por la JCE en 2014, ordenada por la Sentencia 168/13 TC, se dilucidó que apenas el 1% de los casos auditados (132 casos) adolecía de esta condición. Por tanto, la JCE no comprobaba si los documentos eran falsos debido a un diagnóstico previo, sino que los indicios apuntan a que estaba principalmente dirigida a detectar actas de nacimiento con declaraciones realizadas con "fichas" o documentos de identificación dados por los ingenios azucareros a los trabajadores de la caña²².

Por otro lado, la aprobación de legislación complementaria como la Ley General de Migración 2004 y su reglamento de aplicación y finalmente una reforma constitucional en 2010, terminó de consolidar el cambio de la política de nacionalidad y ciudadanía que aplicaría a los descendientes de inmigrantes nacidos en el país, pasando de una dimensión prevalentemente cívica (*ius soli*) a una dimensión en la que, aunque mixta, prevaleciera una categoría étnico-cultural de pertenencia por filiación (*ius sanguinis*).²³

En efecto, la larga tradición mixta de *ius soli* (vinculo de nacionalidad por nacimiento en el territorio) y *ius sanguinis* (vinculo de nacionalidad por ascendencia) de República Dominicana ha sido acreditada por las constituciones aprobadas desde su creación como nación independiente. Como han manifestado numerosos

²¹ Sentencia número 97-2012, de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de El Seibo, el 22 de junio de 2012, que dispuso la entrega de cédula a Pierre Pie; Sentencia número 710-2012, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, el 30 de noviembre de 2012, emitida a favor de Yan y Sentencia número 707-2012, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, el 30 de noviembre de 2012, que favorecía a Yosef Nicolás.

²² La ex jueza de la Cámara Contenciosa de la JCE, Aura Celeste Fernández, tomó una posición de prevalencia de los principios constitucionales sobre todo el ordenamiento jurídico, señalando que la Circular Nro. 017/2007 y la Resolución Nro. 012/2007 emitidas por la JCE eran inconstitucionales y en contra de la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil. Según Fernández, la ley no le otorga la facultad a la JCE para ordenar a los oficiales del Estado Civil retener los actos del estado civil porque esa es una función de los tribunales, lo cual según la abogada y ex jueza ha "paralizado la vida" a miles de personas.

²³ Baubock Rainer, *et al*, *Acquisition and Loss of Nationality, Policies and Trends in 15 European Countries*, Summary and Recommendations, Enero 2006. Results UE Project: "The Acquisition of Nationality in EU Member States, Rules, Policies and Quantitative Developments (NATAC)"; Institute for European Integration Research Austrian Academy of Sciences, Vienna.

constitucionalistas dominicanos, la intención del legislador en las constituciones de 1929 y 1966 no era imponer más restricciones a la nacionalidad que las taxativamente que estaban expresadas en la norma. De acuerdo al artículo 8 de la Constitución dominicana de 20 de junio de 1929, son dominicanos:

1° Las personas que al presente gozaren de esta calidad en virtud de las Constituciones y leyes anteriores; 2° Todas las personas que nacieren en la República Dominicana, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en la República en representación diplomática o que estén "en tránsito" en ella (...).

La tendencia a establecer alguna restricción estaba en la norma anterior a la Constitución de 1929, pero no se vinculaba a concepto migratorio alguno y es claramente protectora contra la apatridia, ya que para renunciar a la nacionalidad dominicana los hijos de extranjeros nacidos en el país, a los 18 años debían probar que tenían otra. Por otro lado se garantizaba la nacionalidad dominicana a los inmigrantes de segunda generación nacidos en el país. Así, según la Constitución revisada el mismo año, el 09 de enero de 1929, eran dominicanos:

(...) 2° Las personas nacidas en el territorio de la República, o en el extranjero, de padres dominicanos, 3° Las nacidas en la República de extranjeros nacidos en la República. 4° Las nacidas en la República de padres extranjeros siempre que, a su mayor edad, estén domiciliadas en la República; a menos que no declaren, dentro del año de haber adquirido la mayor edad, que no desean adquirir la nacionalidad dominicana, y prueben que han conservado la de su padre. Perderán este derecho de opción si antes de esa edad han ejercido en la República derechos de ciudadano. 5° Los nacidos en el territorio de la República de padres desconocidos o de nacionalidad desconocida".

La **norma constitucional de 1966** traslada literalmente en su artículo 11 el régimen establecido en la nueva Constitución aprobada junio de 1929, el cual estuvo vigente hasta la última reforma constitucional de 26 de enero de 2010.

La norma constitucional de 2010 introduce al nivel constitucional la restricción que se había venido gestando a través de normas administrativas y las leyes desde los años noventa. La Constitución actual introduce la doble nacionalidad, adaptándose al fuerte tras-nacionalismo dominicano, debido a la emigración iniciada a finales de los años setenta y continúa con un régimen mixto de *ius soli* y *ius sanguinis* limitando drásticamente el primero, ya que *ius soli* aplicaría únicamente a los nacidos en el territorio dominicano hijos de residentes legales permanentes.

Así, la **Constitución de 2010** en su artículo 18 establece que:

(s)on dominicanas y dominicanos: 1) Los hijos e hijas de madre o padre dominicanos; 2) Quienes gocen de la nacionalidad dominicana antes de la entrada en vigencia de esta Constitución; 3) Las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y

consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas. 4) Los nacidos en el extranjero, de padre o madre dominicanos, no obstante haber adquirido, por el lugar de nacimiento, una nacionalidad distinta a la de sus padres. Una vez alcanzada la edad de dieciocho años, podrán manifestar su voluntad, ante la autoridad competente, de asumir la doble nacionalidad o renunciar a una de ellas. (...). 6) Los descendientes directos de dominicanos residentes en el exterior (...)."

2. Situación de documentación de los inmigrantes históricos en los bateyes de República Dominicana

Aunque la situación de falta de documentación de los inmigrantes de origen haitiano es un problema estructural de la isla, han existido situaciones vinculadas con la gestión del fenómeno sobre las que amerita detenerse y que han sido causa importante de la irregularidad de un grupo de inmigrantes especialmente vulnerables.

El cambio de política gubernamental en torno a los acuerdos bilaterales para el traslado de braceros desde Haití provocó el deterioro de la situación de documentación de estos trabajadores migrantes en torno a los cuales se había creado un sistema migratorio muy definido que al agotarse no fue sustituido por medidas paliativas o sustitutivas del régimen laboral establecido en los acuerdos en torno a sus condiciones laborales y a su documentación en el país. Las reformas introducidas hacia un régimen de contratación libre, que se reflejaría en la Ley General de Migración de 2004 y las medidas de privatización de las tierras del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), al que pertenecían la mayoría de los ingenios contratantes, no consideraron las características concretas de este grupo y la responsabilidad histórica del país con ellos y se quedaron en un limbo jurídico que continúa hasta la actualidad ya que no responden a las condiciones de la migración actual, muchos no tienen documentos civiles de su país y no conservan ningún vínculo con el mismo.

Durante los regímenes anteriores las personas recibían uno de dos tipos de documentos: por un lado una "cedula de cartón" o documento de migración para los capataces, y por el otro, para la mayoría de los trabajadores, que eran braceros, se les daba una identificación de trabajador emitida por los ingenios a sus trabajadores, lo que llamaron "fichas"²⁴. Estos fueron los documentos utilizados por los migrantes y sus familias para el desarrollo de su vida diaria en los bateyes durante generaciones, incluso para la declaración de sus hijos. En 1996 comienza la época moderna de la gestión migratoria y los documentos antiguos producto de este sistema migratorio *sui generis* dejaron de considerarse válidos para los actos y transacciones de la vida de los migrantes en esas zonas. Hemos de decir que además de la identificación, el propósito de la "ficha" era

²⁴ Riveros, N. (2014), "Estado de la cuestión de la población en los bateyes dominicanos en relación a la documentación", Observatorio de Migrantes del Caribe.

tener bajo control a los inmigrantes, porque en ella se especificaba el ingenio al que se adscribía el trabajador para su rápida identificación en el momento en que no se encontrase trabajando allí. En todo caso, ese sistema por precario y violatorio que fuese, funcionó desde el inicio de los acuerdos bilaterales.

3. Hallazgos del trabajo de campo

a) Descripción de actores

Partidos políticos: La agenda nacionalista en el seno de los partidos políticos ha afectado a la ambigüedad del discurso oficial y las contradicciones internas de la política migratoria, también en torno a la regularización. El partido político abanderado de la agenda nacionalista, la Fuerza Nacional Progresista (FNP) ha sido desde su creación en 1980 un partido con poco peso electoral, aunque sus representantes mantuvieron altas cuotas de poder político en las instituciones del Estado. También es cierto que la ambigüedad y las contradicciones no son únicamente producto de la agenda nacionalista liderada por la FNP, sino que el PLD tiene dentro de sus filas elementos de corte conservador-nacionalista que contribuyen a la contención de medidas de impacto social visible y rápido de integración de inmigrantes. Según los expertos, este grupo mantuvo una elevada cuota de poder durante el gobierno de Leonel Fernández, aunque sus miembros fueron también actores políticos de gran relevancia en los procesos de toma de decisiones durante de gobierno del presidente Hipólito Mejía²⁵.

Esta cuota de poder de la FNP ha ido debilitándose en los últimos años²⁶. Sin embargo en 2016, a pesar de los pobres resultados electorales de la FNP, el tema haitiano no ha dejado de ser difícil de cara al electorado, por lo que el Gobierno trata de evitarlo, siendo además la política migratoria sumamente compleja y potencial fuente de conflicto social y político, debido a los intereses económicos creados en torno a la inmigración irregular. Ello ha afectado en gran medida el discurso político y la relación del Estado y la sociedad con la inmigración, lo que a su vez, condiciona las relaciones bilaterales, la política migratoria y la gestión de la inmigración por parte del Estado dominicano.

Sociedad civil: Ha jugado un papel fundamental de incidencia nacional e internacional en los últimos años; su papel se tornó relevante a inicios del siglo XXI principalmente. Lideró además la judicialización de cientos

²⁵ Entrevista a Dr. Wilfredo Lozano, sociólogo, escritor e investigador dominicano, Santo Domingo, 12 de julio 2016.

²⁶ Listín Diario Digital, "Vincho Castillo, Pelegrín y la FNP rompen con el gobierno de Danilo Medina", en <http://www.listindiario.com/la-republica/2015/4/22/364460/Vincho-Castillo-Pelegrin-y-la-FNP-rompen-con-el-gobierno-de-Medina>.

de casos de suspensión de documentos, uno de los cuales desembocó en la polémica Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional (TC) que originó la grave crisis de legitimidad referida en este informe. Ha sido el sector más crítico y combativo para la protección de los derechos de los inmigrantes y sus descendientes, siendo testigo directo de la implementación de la política de regularización y naturalización.

Empresarios: Históricamente no han tenido un rol visible en las decisiones y acciones de gobierno en relación a la política migratoria, al menos no público. En los últimos años se comenzaron a vincular en el diseño de programas especiales de regularización por sector, sin éxito en las negociaciones. Participaron en las mesas de concertación para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, proceso importante de participación social. Abogan por el establecimiento de un sistema de cuotas para los sectores productivos que demandan más mano de obra haitiana, la construcción y la agricultura. Sin embargo, no existe realmente una coordinación entre la empresa privada y el gobierno. Pareciera que los actores gubernamentales se manejan de forma independiente y el sector privado no coordina con el gobierno el manejo de los visados y los permisos de trabajo.

Gobierno: Caracterizado por una política de silencio sobre los problemas relacionados con la gestión de la población migrante en el país y de los flujos migratorios, su liderazgo es fundamental para lograr la implementación y seguimiento de los planes en marcha para iniciar la senda hacia una política migratoria de integración coherente, planificada y sólida. La posición del gobierno es que en efecto la Sentencia 168/13 del TC y la polémica que generó precipitó la aprobación de un PNRE pero éste ya estaba en el Plan de Gobierno del Presidente Medina 2012-2016 y el inicio de una posición más activa en el tema migratoria se originó, no solamente por la Sentencia en cuestión, que sin duda responde a una situación coyuntural de crisis, sino por el desbloqueo en la ejecución de la ley de migración de 2004 con la aprobación de su reglamento en 2011. El sector más reformista del gobierno, como algunos se autodenominan, manifiesta una intención de cambio de la política migratoria. Mantienen que se está actualmente forjando un cambio en el paradigma del manejo del tema migratorio, aunque persisten importantes desafíos para transformar las percepciones sociales y tomar los aspectos de la inmigración en beneficio de la sociedad.

Expertos: Su visión ha sido fundamental para articular el discurso de la sociedad civil y ha contribuido a que los actores sociales tengan una opinión informada y de conjunto de la política pública. Los expertos son asimismo informantes clave de procesos y programas para compartir y evaluar información.

Organismos Internacionales: Estos fueron un actor clave en el posicionamiento del tema en la agenda pública nacional e internacional, acogiendo las demandas de la sociedad civil. Además, como actor externo y generalmente experto en la materia, constituye un informante clave, tanto para compartir y analizar

información técnica como para evaluar normas y procesos políticos e instituciones. Su posición ha sido crítica respecto al impacto que el PNRE pueda tener para construir una política de integración legal, social y económica. En cuanto a la Ley 169-14 manifiestan gran preocupación en cuanto a que como previeron al inicio, han quedado fuera del mismo al igual que del PNRE, las poblaciones más vulnerables²⁷. Es decir, estos son los inmigrantes antiguos y un grupo numeroso de descendientes sin registro civil. Aunque no es unánime, se tiende a ver estas medidas como una solución parcial, propia de instrumentos políticos más que de una política orientada a la solución a un problema complejo de tipo social y de derechos humanos.

Sindicatos: No se han involucrado directamente en el tema migratorio. Si bien las élites sindicales se han mostrado interesadas por el tema desde hace años, el papel de los sindicatos ha sido menor, ambiguo y de bajo perfil público. Para ser un actor nacional, juega el papel de observador de un proceso que les afecta, debido a que el sector sindical es amplio y heterogéneo y hay afiliados y líderes sindicales en contra de la regularización y los derechos de los migrantes haitianos. No obstante estas limitaciones se han puesto en marcha algunas acciones internacionales de intercambio sindical con Haití y se han desarrollado propuestas de ley que favorecen a los derechos de los migrantes, en torno a su acceso a la seguridad social, en concreto del artículo 5 de la Ley 81/01 para promover la inscripción a la seguridad social de todos los trabajadores migrantes, irregulares o no, asegurando la universalidad de los derechos sociales y laborales. Hasta el momento no han tenido impacto alguno. A pesar de ello el sector sindical puede ser un actor importante en el diseño de una eventual política de integración, por lo que debe incluirse en los espacios de concertación social, si estos son creados.

Asamblea Legislativa: Durante las crisis políticas vinculadas con la gestión de la migración, la asamblea ha estado pendiente de las acciones del poder ejecutivo y del resto de los poderes del Estado. Sin embargo, el sistema de partidos y su reglamento interno favorecen los partidos mayoritarios y al votar por mayorías en el pleno y de forma proporcional en las comisiones, los partidos minoritarios no han tenido gran capacidad de incidencia, convirtiéndose en observadores del proceso de toma de decisiones. Si bien la iniciativa legislativa la tiene cualquier parlamentario, debido al fuerte presidencialismo y a las mayorías en la asamblea del partido en el gobierno, la iniciativa legislativa del presidente, como cabeza del partido con mayoría en la asamblea, tiene mucho mayor peso que la de los parlamentarios independientes o minoritarios. Así, el PLD, que ha tenido la mayoría de la cámara baja desde 2004, y en la actualidad ostenta más de las dos terceras partes de los diputados, es quien ha marcado la agenda legislativa en este tema. Los parlamentarios discuten el tema en las comisiones, pero posiciones divergentes del ejecutivo no prosperan ni en las comisiones ni en el pleno. Los

²⁷ Observaciones del Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana sobre el proceso de implementación de la Ley No. 169-14 y el Decreto No. 250-14 (2014). Documento de trabajo.

parlamentarios no obstante son actores de opinión y a menudo líderes sociales y pueden tener un papel importante si se diseña una política de integración.

b) Percepción de la población inmigrante y sus descendientes nacidos en el país

Para evaluar el impacto de los programas y planes es muy importante conocer cómo han afectado a la población meta, en sus derechos y su calidad de vida, sobre todo si se trata de políticas sociales. Es importante asimismo dicha participación para conocer sus percepciones sobre las normas y políticas, en particular cuando se realiza una perspectiva redistributiva en relación al impacto de la política en los diferentes grupos de población meta. Esta perspectiva es común desde el enfoque evaluativo de Estructura Social²⁸. El impacto determina además si ha existido una formulación adecuada del programa.

La población meta entrevistada manifiesta en general preocupación por el futuro pero a pesar de la precariedad y falta de sostenibilidad de las medidas, el impacto en su vida es significativo por el hecho de tener una identificación, aunque precaria, limitada y temporal. Esta documentación le permite a algunos grupos identificarse para acceder a servicios públicos básicos y les protege contra la deportación, lo que ha aumentado significativamente su calidad de vida, en particular en zonas de frontera o en asentamientos de inmigrantes.

c) Participación de los actores sociales en el diseño de normas, planes y programas (2004-2014)

La Ley General de Migración en 2004 (LGM) se fraguó en reuniones de expertos primero y en los pasillos del Senado después. Los actores sociales no tuvieron participación real del proceso, como tampoco la tuvieron durante las decisiones fundamentales. En la LGM, en sintonía con las restricciones de acceso a la nacionalidad de los artículos 28 y 36.10, el Plan de Regularización previsto en sus disposiciones transitorias se definió como un plan para “extranjeros” y no únicamente a “inmigrantes”²⁹. Esto es así debido a que lograron imponerse las posiciones proclives a reconocer que existían extranjeros, es decir personas no-nacionales, que habían nacido en la República Dominicana, hijos e hijas de inmigrantes no residentes e inmigrantes irregulares, a quienes

²⁸ Modelo de análisis que se centra en las causas sociales de un problema o fenómeno identificado al que se le quiere dar solución. Por tanto el modelo de Estructura Social está vinculado a políticas públicas de corte social y multicausal como las políticas migratorias y utiliza métodos evaluativos vinculados con la teoría causal, donde se analiza tanto el diseño y los procesos, como el impacto, momento en que el evaluador se desvincula de la estructura de la política y entra a trabajar con la población meta. Múltiples autores han desarrollado este método como Birkland T., (2005), “An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making”; Bobrow *et al* (1987), “Policy Analysis by Design”; Kingdom J., (2003), “Agendas, Alternatives and Public Policies”; (2003); Calvin C., y Velasco J., (1997), “Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura”, Política y Gobierno (IV) 1.

²⁹ Lozano, W., (2008), “La paradoja de las migraciones. El Estado dominicano frente a la inmigración haitiana”; Ed. UNIBE-FLACSO. Entrevista a experto en migraciones, sociólogo e investigador dominicano, Dr. Frank Báez, miembro del grupo de redacción de la LGM 285-04, Santo Domingo, 12 de julio 2016.

había que regularizar su situación, cosa distinta a reconocerles como ciudadanos y ciudadanas.

El proceso de toma de decisiones se caracterizó por la falta de espacios reales de participación e incidencia de los actores no estatales, más allá de un reducido grupo de expertos y académicos. Las organizaciones de inmigrantes no tuvieron la oportunidad de llamar la atención sobre el modo en que la Ley podía afectar a la población más vulnerable y cómo profundizaba el sistema de exclusión de un grupo de inmigrantes históricos y sus familias.

El testimonio de una abogada de sociedad civil es claro al afirmar que la sociedad civil no tuvo un rol significativo en las discusiones de la Ley. Según una lideresa social entrevistada:

La Ley debía estar hecha para todos los migrantes, pero fue hecha para todos los extranjeros menos para los haitianos, debido a que ellos no podían, por su perfil, acceder a la residencia”³⁰.

La época en la que comenzaron las discusiones de la LGM coincidió con el inicio de la reforma del sector público y el primer gobierno de Leonel Fernández. Corría el año 1998. En ese momento comenzó a denunciarse de forma más visible la situación de los trabajadores migrantes haitianos con la aparición de actores como la Organización Internacional del Trabajo y el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, así como un sector crítico de la iglesia católica a través de la figura de un popular y carismático sacerdote que operó en los bateyes del este del país hasta que fue expulsado. Los testimonios de los actores sociales relatan situaciones de acoso y amenazas contra los activistas de derechos humanos de la región³¹. Ante esta situación es de esperar que los espacios para una sociedad civil crítica y reivindicativa estuvieran cerrados y su capacidad de incidencia fuese muy limitada.

El sector empresarial por su lado había tenido cierto papel en las decisiones de gobierno en torno a la migración, aunque limitado a objetivos muy específicos en sectores determinados como el sector agrícola en el periodo de los acuerdos binacionales en cuanto la mano de obra haitiana que era un valor productivo importante. Durante la dictadura de Trujillo se llegó a crear una patronal laboral. No obstante este sector no tenía incidencia en el desarrollo de las políticas migratorias. Hasta recientemente como se ha explicado, la desconexión entre el sector empresarial y el Estado había sido la tónica y aunque su papel es aún muy marginal,

³⁰ Entrevista a lideresa y directora de Organización de base, ASCALA. Entrevista abogada de derechos humanos y lideresa del movimiento Reconocido en San Pedro de Macorís, República Dominicana, 17 junio 2016. 201

³¹ *Ibid.*

sí fue un actor considerado para la ejecución del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros de 2013.

Durante el régimen anterior de acuerdos bilaterales con Haití, el diálogo formal con el sector empresarial fue suspendido en la toma de decisiones, aunque las organizaciones sociales sostienen que después de entonces habrían continuado teniendo una relación sostenida con algunas instituciones del Estado para un reclutamiento irregular de braceros. En todo caso, lo que sí es un hecho tangible es que la empresa privada se beneficiaba de la mano de obra haitiana de baja cualificación.

Así los actores sociales y económicos relevantes no se dejaron ver en la elaboración de la LGM. Esto se debió a varias razones. En primer lugar, porque no existía una cultura política de participación en un estado altamente jerarquizado, burocrático y heredero reciente de un régimen autoritario. En segundo lugar, porque se trataba sobre todo de una ley de extranjería y de control de flujos con una visión de seguridad nacional en donde no cabían discusiones sobre integración y el papel de los actores sociales. En tercer lugar, lo que más interesaba a los sectores nacionalistas, en ese momento influyentes, era que la ley resolviera el tema de la nacionalidad de los descendientes para evitar que fuesen registrados como nacionales dominicanos, a diferencia de lo que los expertos perseguían, que era una gestión moderna de la migración. No obstante los avances sobre modernización e institucionalización de la gestión migratoria fueron notables en la LGM. En cuarto lugar, la sociedad civil organizada y crítica era muy débil y según estos mismos actores, como dijimos perseguida. A pesar de ello en ese momento comenzaron a aparecer las ONG que años más tarde formarían parte del escenario habitual de interlocución con el Estado, desembocando en la Sentencia 168/13 del TC, el PNRE de 2013 y la Ley 168-14.

En cuanto a los espacios de participación para los sectores sociales en 2013 y 2014 para la elaboración de las leyes, la situación no ha cambiado sustancialmente, aunque algunos actores de Estado y partidos políticos sean otros. La cultura política y las estructuras institucionales en el ámbito de la participación de población migrante y sociedad civil, parecen siendo igualmente excluyentes.

Los actores de sociedad civil y funcionarios de Estado entrevistados coinciden en afirmar que los actores decisivos en la formulación y aprobación de la Ley 169-14, fueron agentes estatales, no únicamente gubernamentales, y que el protagonista fue el Presidente Danilo y un equipo de expertos nombrado al efecto.

No obstante el gobierno del Presidente Danilo Medina hizo un esfuerzo de armonización de los intereses

enfrentados para la aprobación parlamentaria de la Ley 169-14, lo cual no significa que una norma tan relevante, decisión fundamental para el régimen de nacionalidad del país y para el Estado de Derecho no se aprobara “al vapor” y se negociara en espacios privados del mismo modo que se hizo con la Ley General de Migración en 2004.³² En efecto, al día siguiente de haberse presentado la versión definitiva de la Ley al Congreso, después del proceso formal de consultas sociales, el documento fue aprobado en ambas Cámaras por un procedimiento extraordinario de urgencia sin mayores discusiones. La aprobación parlamentaria de la ley pareció un mero trámite. Con esto el país perdió la oportunidad de haber dado una rica discusión parlamentaria en torno a la Ley.

Además, a pesar del reconocimiento del esfuerzo de consenso por parte de la Presidencia, no faltaron las voces críticas a la Ley 169-14 por parte de todos los sectores, ya que sin duda se trató de una solución salomónica, aunque los sectores neo-nacionalistas amenazaron con interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 169-14 y su reglamento. Por su lado, los sectores afines a las ONG y organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros, a pesar de reconocer el esfuerzo de negociación del gobierno, manifestaron tener grandes preocupaciones en torno algunos aspectos de la Ley 169-14, particularmente en torno a la necesidad de garantizar la restitución automática de la nacionalidad a las personas del grupo A (ya inscritas en el registro civil dominicano) por un lado y, por el otro, el acceso al procedimiento y a una eventual naturalización, de las personas del grupo B (sin inscripción en el registro civil).³³

En cuanto a la aprobación del PNRE, al ser a través de un decreto presidencial, fue resultado de un proceso más rápido y sencillo para el Presidente y su equipo. Éstos lo presentaron a los miembros del Consejo Nacional de Migración (CNM), reunido al efecto en un acto de carácter protocolar, reflejado en el hecho de que no cuenta con un reglamento de funcionamiento que de soporte a su función deliberativa y creativa de las políticas migratorias que de acuerdo a la ley le corresponde³⁴.

En definitiva, las causas de la falta de espacios de participación social sobre regularización y naturalización, promovidos y facilitados por el gobierno, las encontramos primero en el contexto de confrontación social

³² 24 Horas Canal Digital, “Ley 169-14 de Régimen Especial y Naturalización” en <http://www.24horas.com.do/Articulo/18046/Ley-169-14-de-Regimen-Especial-y-Naturalizacion> (último acceso 28 de septiembre 2016).

³³ Hoy Digital, “CIDH se refirió a sentencia 168-13 del TC y ley 169-14”; Santo Domingo 22 de octubre 2014, en <http://hoy.com.do/cidh-se-refirio-a-sentencia-168-13-del-tc-y-ley-169-14/>.

³⁴ El Nacional, “Consejo Nacional de Migración aprueba el Plan Nacional de Regularización”, en <http://elnacional.com.do/consejo-nacional-de-migracion-aprueba-plan-nacional-de-regularizacion/>, (último acceso 28 de septiembre 2016).

frente a este tema. Dadas las declaraciones del Presidente en ese momento, se buscaba una salida razonable humanitaria, pero dentro del marco de la legalidad dominicana alrededor de la Sentencia, juego legal que fue realmente complejo. Un debate abierto sobre el tema hubiese seguramente generado mayor polarización social y cualquier medida se habría de nuevo obstaculizado por parte de los grupos nacionalistas anti-haitianos, por un lado, y las ONG de derechos humanos por el otro.

La segunda razón se vincula con la cultura dominicana de toma de decisiones, fuertemente jerárquica y heredera de un sistema autoritario, como hemos mencionado en repetidas ocasiones. Eso tampoco favoreció un clima de participación social en que los inmigrantes, dominicanos de ascendencia haitiana, extranjeros sin documentación, apátridas y todos los posibles subgrupos, y sus representantes, contribuyesen al diagnóstico del problema y a la solución más acertada y viable, dentro de un marco una racionalidad, limitada por la complejidad de la situación.

d) Grupos de presión: participación de actores sociales

Similar al proceso de toma de decisiones durante la aprobación de la LGM en 2004, las normas de 2013 y 2014 que han sido el corolario de los temas de ciudadanía e inmigración discutidos, fueron tomadas de una forma secreta y expedita por parte de la Presidencia de Medina, una vez concertados los temas más importantes con las fuerzas políticas dentro de las instituciones y los poderes del Estado.

En la formulación y discusión del PNRE y la Ley 169-14 no se le dio participación real a la sociedad civil, grupos de interés o expertos externos. En cuanto al PNRE, dos días antes de la aprobación del texto definitivo, el Poder Ejecutivo lanzó una llamada a consultas a la sociedad civil que tuvo más un carácter simbólico que participativo y de búsqueda de concertación social.³⁵

Sin embargo, a pesar de la debilidad crónica de la sociedad civil en República Dominicana, la capacidad de incidencia que demostró en el tema de la nacionalidad de los descendientes y la atención que suscitó la intervención estatal de la JCE, del Tribunal Constitucional y finalmente, del Presidente de la República ante este tema, fue excepcional y sin precedentes. En el marco de nuestro análisis, es importante analizar el impacto

³⁵Entrevista a abogada y responsable de programa de documentación a migrantes de ONG, San Pedro de Macorís, 17 de junio 2016.

que esta movilización social tuvo en la agenda gubernamental.

La crisis de legitimidad que provocó esta situación fue en cierto modo un paso adelante en la consolidación de la democracia dominicana, debido a la apertura de un debate nacional sobre el tema migratorio y de nacionalidad como nunca se había dado, a pesar de que la inercia política continúa siendo a silenciarlo. En el escenario político dominicano la reacción de algunos líderes y autoridades no se hicieron esperar frente a las críticas internacionales en torno a la prerrogativa estatal de establecer las políticas migratorias y el régimen de nacionalidad que estime oportuno como expresión de soberanía nacional. Como sabemos este es uno de los principios fundacionales del derecho internacional, como lo es, asimismo, la responsabilidad que ello implica en cuanto al respeto a los derechos humanos de las personas bajo la jurisdicción de los Estados soberanos. En todo caso, la opinión pública se polarizó en torno a este tema y subió al debate público como nunca había ocurrido.

Desde finales de los años noventa la sociedad civil dominicana vinculada con los derechos de los migrantes poco a poco había expandido el conflicto a escenarios internacionales donde existía una multiplicidad de actores que acogerían sus demandas. En los organismos internacionales, tanto NNUU como la OEA, las ONG dominicanas encontraron la capacidad de incidencia política de la que nunca han gozado al nivel nacional, con una agenda de defensa de derechos humanos de los inmigrantes de origen haitiano y sus descendientes, lo cual ayudó a dar visibilidad a la situación de exclusión y vulnerabilidad de esta población.³⁶

La devolución del conflicto al nivel nacional tuvo su más álgida manifestación, en términos de su influencia para configurar el problema público y posicionar el tema en la agenda gubernamental, en los años 2012 a 2014, cuando las organizaciones sociales se reunieron con las autoridades dominicanas más relevantes, incluido el Presidente Medina, para hacer llegar los problemas de indocumentación y de falta de acceso al registro civil de esta población³⁷. No obstante, el momento político parece haber pasado, lo que ha provocado la bajada de perfil de las ONG, en gran medida debido a la falta de financiación internacional después de la aprobación de la Ley 169-14, reflejando así su debilidad estructural.

³⁶ Las ONG de derechos humanos en República Dominicana han estado recibiendo apoyo desde que la lideresa Sonia Pierre, ya fallecida, tomó las riendas de la campaña internacional de sociedad civil, a quien se le otorgaron varios premios internacionales. A través de su intermediación la sociedad civil nacional había contado con apoyo internacional para participar en espacios políticos internacionales de derechos humanos.

³⁷ Tele Antillas, 'El Presidente Medina se reúne con el Movimiento Reconocido', <http://infoteleantillas.com.do/video/el-presidente-medina-se-reune-con-el-movimiento-reconocido/>, 9 de octubre 2013.

b) Los actores: sus posiciones e intereses en cuanto a las normas y la política migratoria

Nivel de problema	PNRE	LEY 169-14
<p>Problema público*</p>	<p>GI1.- <u>Sector neo-nacionalista</u>: Falta de control sobre la inmigración laboral haitiana y de la adquisición de la nacionalidad de los descendientes.</p> <hr/> <p>GI2.- <u>Sector sociedad civil crítica</u>: Falta de protección de los derechos de los trabajadores en situación irregular. Corrupción estatal y falta de mecanismos de control estatal frente a los abusos cometidos contra los inmigrantes por parte de las empresas y las fuerzas de seguridad.</p> <hr/> <p>GI3.- <u>Gobierno</u>: Existe un alto número de población inmigrante indocumentada y en situación irregular que es necesario registrar y legalizar para controlar su situación laboral para que sean un factor de desarrollo productivo para la económica nacional.</p>	<p>GI1.- <u>Sector neo-nacionalista</u>: Existencia de un peligro a la creación de una minoría nacional de origen haitiano, integrada social y políticamente, que pusiera en peligro la identidad nacional existente, de acuerdo a su visión de la misma.</p> <hr/> <p>GI2.- <u>Sector sociedad civil crítica</u>: Política de Estado de desnacionalización de los descendientes de inmigrantes haitianos, al margen de la situación migratoria de los padres. Falta de responsabilidad estatal frente a los inmigrantes históricos producto del régimen de compra-venta de braceros, lo que provocó un régimen de exclusión social, económica y política de una minoría nacional de origen haitiano y violación masiva de derechos civiles y políticos de la población descendiente de haitianos y apatridia.</p> <hr/> <p>GI3.- <u>Gobierno</u>: Existe un problema social y político originado por la existencia de fuertes reivindicaciones sociales y políticas de la población descendiente de inmigrantes haitianos nacida antes de la Constitución de 2010 que, debido a la trascendencia internacional dada a su situación, ha creado un conflicto político e institucional y un problema de legitimidad de las políticas seguidas por la JCE y por la Sentencia del TC.</p>

<p>Problema de gobierno</p>	<p>Resolver los problemas acuciantes de irregularidad migratoria y de falta de documentación sin enfrentar abiertamente a los sectores nacionalistas. Bajar la tensión internacional frente a la República Dominicana.</p>	<p>Búsqueda de una solución que no cuestione abiertamente la Sentencia del TC pero que al mismo tiempo acoja de forma mínimamente satisfactoria las recomendaciones internacionales sobre la situación de derechos humanos de esta población y resuelva la situación del mayor número posible de personas.</p>
<p>Problema de política pública</p>	<p>Diseñar un PNRE como política de excepcionalidad para facilitar trámites y abaratamiento de costos, que fuese ejecutable y no fuese obstaculizado por los sectores nacionalistas dentro del propio gobierno y el Estado como ocurrió con planes anteriores.</p>	<p>El diseño de una norma que sin reconocer el derecho a la nacionalidad de origen de los descendientes de inmigrantes haitianos, les reconozca los derechos adquiridos a los que los hayan gozado (grupo A) sin entrar en conflicto de ley con el TC.</p> <p>Para las personas no registradas (grupo B) el problema era abrirle una vía a una eventual posibilidad de naturalización, dadas las reformas necesarias a la ley, sin desafiar al sector nacionalista, y siempre en el marco de la normativa vigente.</p>
<p>Problema de programa</p>	<p>Desafíos en la implementación, tanto socioeconómicos como políticos e institucionales.</p> <p>Para su solución era necesario:</p> <p>a) La puesta en marcha de una logística institucional que no existía dentro del Ministerio de Interior y</p>	<p>Desafíos de implementación de la Ley 169-14 por parte de la JCE para ejecutar diligente y rápidamente la norma y mostrar resultados, para resolver lo antes posible el "problema humanitario" creado con la Sentencia TC/0168/13 (grupo A).</p> <p>Para las personas no registradas (grupo B) no existía un procedimiento de naturalización en la normativa vigente que acogiera sus demandas y que al mismo</p>

	<p>Policía para recibir y procesar las solicitudes directamente, sin pasar por la DGM, registrar los casos, analizar la documentación y entregar los documentos (primera experiencia de este tipo).</p> <p>b) Desarrollar eficientes mecanismos de coordinación con sociedad civil, en contacto con población migrante y descendientes sin registro civil.</p> <p>c) Crear un mecanismo legal de sostenibilidad a la documentación temporal dada por el PNRE hacia un estatuto migratorio estable. El problema sigue sin resolverse.</p>	<p>tiempo no desafiara a los nacionalistas. El problema sigue sin resolverse.</p>
--	--	---

4. Hallazgos del proceso de entrevistas: análisis de los planes y programas

Tomando dos categorías principales de análisis, procedimiento e impacto, podemos ver la relación directa del contexto e instituciones con la implementación de las normas. Siguiendo el modelo de Howlett que hemos presentado, las herramientas de análisis del nivel de formulación de programas y su implementación, tales como definición de objetivos, transparencia, eficacia e impacto, nos dan indicios de donde nos encontramos con una política pública y hacia dónde podemos estar dirigiéndonos. Por ello se realiza una investigación inductiva del diseño e implementación de ambos programas a través de sus protagonistas.

a) Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE)

Procedimiento

La valoración del procedimiento puesto en marcha para la implementación del Plan ha sido negativa por parte de todos los actores, incluso el sector gubernamental. Cada actor, desde su experiencia e intereses, identificó elementos de improvisación, falta de eficiencia y eficacia, malos tratos por parte de los funcionarios públicos a los usuarios, desinformación y en general, mal servicio público. Sin embargo todos reconocieron, unos más explícitamente que otros, los esfuerzos del Estado dominicano al poner en marcha este ambicioso programa.

En cuanto al grupo B de los descendientes nacidos en el país sin registro civil, todos los actores se mostraron críticos y/o preocupados. El acceso fue mínimo y los requisitos solicitados más allá de los que el reglamento de implementación de la Ley 169 marcaba, la mala gestión del plan, el posicionamiento de algunos de ellos a negarse a ser considerados extranjeros en su tierra, así como el aislamiento, pudieron ser las causas. Pero todos coincidieron en que el diseño institucional no fue el apropiado. Poner en marcha al mismo tiempo el PNRE y la ley 169/14 provocó bloqueos en el sistema afectando no solo a la calidad del procedimiento, sino al impacto del programa.

Impacto

Las valoraciones en cuanto al impacto del Plan han sido más positivas, en particular en cuanto a su alcance, ya que se logró registrar y dar una documentación provisional a un alto número de inmigrantes en un tiempo récord. Sin embargo, los actores también coinciden en su preocupación sobre los mecanismos de seguimiento para que la situación de estos migrantes sea estabilizada y puedan progresivamente ir obteniendo más derechos, iniciando con el acceso al Sistema Nacional de Seguridad Social. Sobre este tema los actores coinciden con que en el momento en que se realizaron las entrevistas no se había iniciado la inscripción en el registro de la Tesorería Nacional de la Seguridad Social con el documento provisional del PNRE. Proceso que pareciera haber comenzado y que al parecer después de octubre de 2016 inició con bastante fuerza, al menos en torno al sector formal de la economía.

En cuanto al grupo B por las razones de diseño y procedimiento esgrimidas anteriormente, si se pretendía que se inscribieran en el registro el mayor número de descendientes posible por tratarse de una política orientada a la inclusión social, desde el análisis del modelo de Estructura Social la política fue fallida.

a. *Ley 169/14 Que establece un régimen especial para las personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización*

Procedimiento

En este tema existen ciertas divergencias entre los actores y la población meta. De acuerdo a los indicadores planteados, los actores de sociedad civil valoraron el procedimiento de implementación en relación al grupo A de forma muy negativa. Esta evaluación se refiere al diseño institucional para la implementación, ya que, según estos actores, dejar en manos de la Junta Central Electoral (JCE) la decisión última sobre la acreditación de la nacionalidad, provocó los condicionamientos y obstáculos iniciales de esta institución a la implementación de la ley. Esta misma entidad, según las denuncias de la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos, había estado negando inscripciones en el registro civil, suspendiendo y cancelando provisionalmente actas de nacimiento y cédulas de forma sistemática durante años. La JCE condicionó iniciar el procedimiento de transcripción de actas a que se concluyera una auditoría de los posibles casos afectados ordenada por la Sentencia del TC. Por otro lado, las transcripciones de las actas se realizaron a un libro especial, no a un libro regular de nacimientos. Ambas prácticas irían en contra de los preceptos de la Ley 169-14, la cual solicitaba la entrega automática de las actas y cédulas, lo que implicaba sin obstáculos ni condiciones.

En cuanto al gobierno como actor del proceso, éste no entra a considerar los detalles procedimentales y opina que es un proceso en marcha, aunque no sin obstáculos iniciales pero avanzando de forma fluida, el cual no ha concluido ya que no se plantearon plazos de ejecución.

La población meta valora positivamente el procedimiento en general, al menos aquellos a quienes les restituyeron sus documentos. Algunos reportan obstáculos de gestión vinculados con la función de la JCE, como duplicidad de inscripciones, apertura de procesos judiciales contra las actas de nacimiento antiguas o la emisión de números de cédula diferentes a la misma persona.

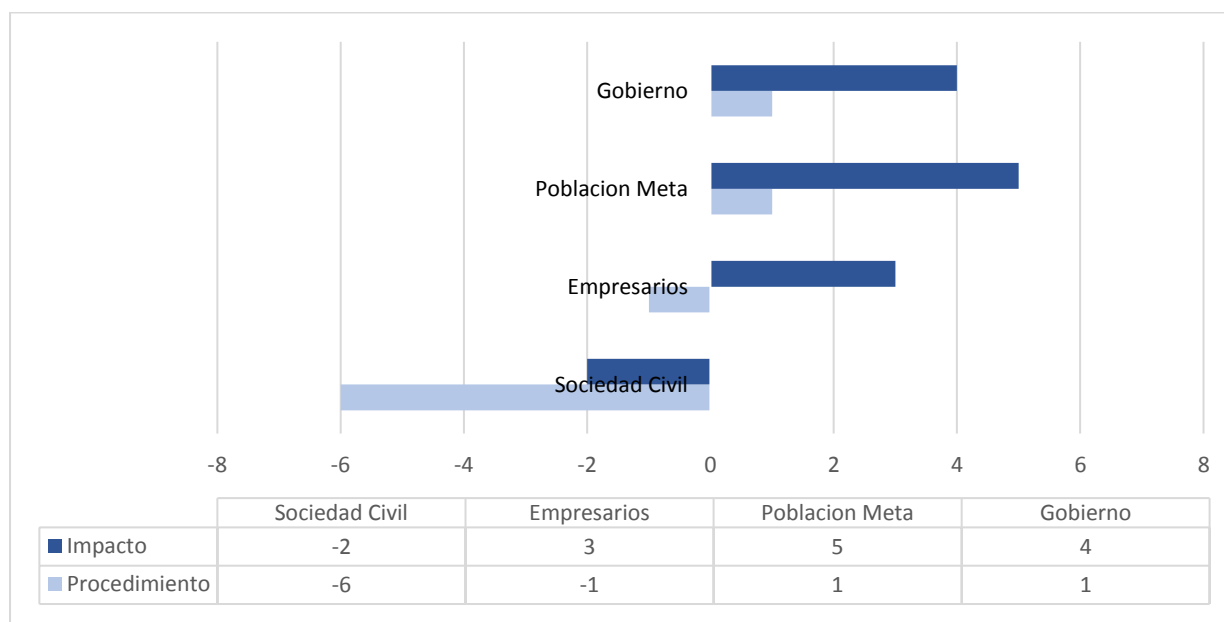
Impacto

La valoración del impacto de la Ley 169 ha sido también divergente, dependiendo de los actores. Si bien la mayor preocupación persiste en el grupo B, respecto al grupo A la sociedad civil y los afectados siguen manifestando preocupación sobre la validez total de las actas de nacimiento por estar inscritas en un libro

especial. Manifiestan preocupación por el hecho de que la situación no sea duradera y se paralice el proceso o se comience de nuevo a suspender documentos ya emitidos. La sociedad civil resalta por su conocimiento de los casos que la cifras oficiales dadas por la JCE en cuanto al número de afectados, aproximadamente 55.000, no corresponden a la realidad, en tanto hay muchas personas afectadas que no se encuentran en los listados. Dadas las cifras de la ENI 2012 de descendientes, en su mayoría de origen haitiano, la cifra de afectados se acercaría más a la última dada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de más de 130.000 personas de padre y madre extranjeros afectados por la Sentencia del TC, que considera apátridas hasta que no se aclare su situación legal y se despeje la incertidumbre sobre los realmente afectados. Según la sociedad civil aparecen casos nuevos continuamente y hay personas, sin embargo, que estando en las mismas circunstancias, no han tenido hasta el momento problemas con sus documentos. El sector empresarial no se pronuncia en este asunto.

Gráfico 1

Resultados de proceso de entrevistas de valoración de los instrumentos normativos



Fuente: Elaboración propia

5. Implicaciones de la investigación y conclusiones finales

En el campo de estudio de la ciencia política los hallazgos presentados nos muestran un estudio de caso que identifica elementos de análisis sobre las políticas de ciudadanía y nacionalidad en relación con la migración en República Dominicana y nos permite conocer un poco más la región latinoamericana.

Por otro lado este trabajo nos da un marco de análisis en torno a la gestión migratoria desde la política pública que puede abrir líneas de investigación en ese orden, considerando, claro está, las características de la población migrante y la complejidad de las políticas que la rigen.

La discusión se hace más interesante al tratarse de un Estado receptor de migrantes que además de ser un importante emisor y tránsito, tiene una institucionalidad, normativa y cultura políticas que necesitan la apertura de espacios de diálogo y negociación en la esfera migratoria desde todos los ámbitos. En particular vemos necesario evaluar la pertinencia de políticas que de uno u otro modo tienen el efecto de retrasar u obstaculizar la integración y el pleno disfrute de derechos civiles y políticos de inmigrantes y en especial de sus descendientes nacidos en el país.

Por esa razón se ha pensado apropiada la realización de un mapa de los actores que estarán llamados a jugar un rol de concertación social y política importante, en caso de que se abran los espacios de discusión que se requieren.

Siendo éste un informe que pretende reflejar las ideas y hallazgos principales de una investigación de cinco años, han quedado muchas cosas en el tintero. No obstante nos gustaría destacar algunas de las conclusiones y reflexiones generales producto de la misma.

Al nivel del sistema político, el modelo institucional de presidencialismo arraigado unido a la herencia autoritaria del ejercicio del poder, no ha permitido una cultura política de discusiones parlamentarias amplias en torno a los asuntos migratorios u otros de interés nacional, más allá del proceso formal de participación electoral. En el ámbito específico de la participación social, aunque es cierto que la Ley 169-14 y el PNRE fueron aprobados en una situación de crisis y eso puede condicionar los contenidos y hacerlos ambiguos y la gestión de una crisis puede limitar la capacidad de maniobra a la hora de construir consensos, también lo es que de lo analizado, debido al papel casi único del Estado en los procesos llevados a cabo para formular y ejecutar las normas estudiadas, no existe tampoco en la sociedad dominicana una cultura política de construcción de consensos. En ese contexto político e institucional no cabe la participación de los inmigrantes en su calidad de no-ciudadanos y mucho menos aquellos en situación de irregularidad.

Al nivel de políticas públicas y de la gestión de la migración, como está diseñado en la actualidad el régimen migratorio dominicano no promueve la integración de inmigrantes a pesar de ser la inmigración un factor productivo clave. La dualidad de este régimen viene marcada por los perfiles migratorios, apoyada por la legislación que acoge un régimen diferente de derechos en base al perfil de los inmigrantes que dificulta en gran medida la integración de la mayoría de ellos, basada en la temporalidad y precariedad laboral.

Por otro lado el Estado dominicano no ha tenido la capacidad de controlar la contratación irregular de inmigrantes. Esto significa, de nuevo, desprotección en cuanto a los derechos laborales y el acceso a la seguridad social. Sin embargo, los inmigrantes irregulares cualificados, generalmente de otras nacionalidades y en zonas urbanas, optan por contratar con su pasaporte nacional servicios de salud privada y pueden realizar la mayoría de sus gestiones con este documento. Pareciera que el Estado desde hace años ha delegado en el mercado su papel regulador del sistema migratorio.

Las puesta en marcha de medidas de gobierno que puedan facilitar la integración real y sostenible de la mayoría de los inmigrantes en República Dominicana, combinada con una gestión eficaz en otros ámbitos de la migración, serían un reflejo de avance en la consolidación democrática y en la modernización del Estado, proceso que no ha concluido, afortunadamente.

6. Bibliografía

LITERATURA

Aguilar, Luis F. (2010), "Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar", Fundación Friedrich Naumann.

Alcántara Sáez, M., (1990), "Sistemas Políticos de América Latina" (II).

Álvarez Echandi, I. (Comp.) (2012), "Mirando al Norte: Algunas tendencias de la migración latinoamericana", FLACSO, Fundación Ford e Instituto para la Educación Internacional.

Assies W., Calderón M.A., Salman T., "Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina", América Latina Hoy (32), 2002, pp. 55-90, Ed. Univ. Salamanca.

Bauböck R., Groenendijk K., Waldrauch, H. (2006), □ Acquisition and Loss of Nationality, Policy Trends in 15 European States.

Biderbost Moyano, P., "El estudio de las migraciones en ciencia política. Un intento de sistematización", Ciencia Política (9), enero-junio 2010.

Birkland T., (2005), "An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making"

Brettel, B., y James Hollifield (eds), (2008), "Migration Theory. Talking Across Disciplines".

Bobrow *et all* (1987), "Policy Analysis by Design."

Calvin C., y Velasco J., (1997), "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura", Política y Gobierno (IV) 1.

Capdevila, L., (2006) "Una discriminación organizada: las leyes de inmigración dominicanas y la cuestión haitiana en el siglo XX", Universidad de París.

Castles, S., (2006) "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", Repensando las Migraciones, Portes, A., Dewind, J.

Castles, S., (2004), "Why Migration Policies Fail?"; *Ethnic and Racial Studies*, 27 (2)

Colom González, F. "La imaginación nacional en América Latina"; *Historia Mexicana* (53) 2, México e Hispanoamérica (oct-dic 2003), pp. 313-339.

Etzioni, A., (1967), "Mixed-Scanning: a Third Approach to Decision-Making"; *Public Administration Review* (27).

Faist, T., (2015), "Migración y teorías de la ciudadanía" *Ciudadanía múltiple y migración*. Biblioteca CIDE, Pablo Mateos ed., México, 25-56.

Hintzen, A.,(2014), "Extranjeros en tránsito: La evolución de las políticas migratorias en la República Dominicana"; *República Dominicana y Haití: El derecho a vivir*.

Kingdom J., (2003), "Agendas, Alternatives and Public Policies".

Lozano, W., (2013), "La razón democrática: cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana"; Santo Domingo

Lozano, W., (2008), "La paradoja de las migraciones"; Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES), Santo Domingo.

Lozano W., (2008), "Políticas migratorias y relaciones dominico-haitianas: de la movilidad insular del trabajo a las presiones de la globalización"; *Los retos del desarrollo insular: desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI*; FLACSO República Dominicana.

Moya Pons, F., (2010), "Historia Contemporánea de la República Dominicana", *Historia de las Antillas*, II. CSIC.

Moya Pons, F. (1999), "Breve Historia Contemporánea de la República Dominicana"; Fondo de Cultura Económica.

Retortillo Osuna, A, *et al*, (2006), "Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo"; *Revista universitaria de ciencias del trabajo*.

INFORMES

Banco Central de la República Dominicana (2007), "La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana".

Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM), (2013), "Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la República Dominicana", Santo Domingo. ICF International Rockville, Maryland, Enero 2015.

Ferguson, J., (2003), "Migration in the Caribbean: Haiti, Dominican Republic and Beyond", Minority Rights Group International, 11.

Gaceta Judicial (2013), "Inconstitucionalidad e ilegalidad de la circular No. 017 y de la resolución No. 012/2007 de la Junta Central Electoral".

Instituto Nacional de Migración, (2017), "Migraciones en la frontera Haití-República Dominicana", Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas, Colección OBIMID.

Instituto Nacional de Migración (2016), Memoria Seminario Taller Administración Pública y Gestión Migratoria: una Visión de Futuro", República Dominicana, Santo Domingo.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2018), "Cambio estructural de los modelos productivos".

Naciones Unidas (2014), "Observaciones del Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana sobre el proceso de implementación de la Ley No. 169-14 y el Decreto No. 250-14", Santo Domingo.

RECONOCI-DO (2016), "Informe sobre desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la sentencia TC 168/13 y la ley 169-14".

OBMICA (2017) "Sacando Balance: a cuatro años de la Sentencia del Tribunal Constitucional".

Oficina Nacional de Estadística (2012), Encuesta Nacional de Inmigrantes, Informe General, Resumen.

Organización Internacional para las Migraciones-Instituto Nacional de Migración (2017), "Perfil Migratorio de la República Dominicana".

Open Society Foundations (2010) "Dominicans of Haitian Descent and a Compromised Right to Nationality"; Report presented to the Inter-American Commission of Human Rights to the occasion to its 140th session".

Riveros, N. (2014), "Estado de la cuestión de la población en los bateyes dominicanos en relación a la documentación"; OBMICA.

Wooding B., (2010), "El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana" FLACSO/CIES-UNIBE, OBMICA.

Wooding. B., y Mosley-Williams, M., (2004), "Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en República Dominicana"; Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJR).

FUENTES PRIMARIAS

Constitución de la República Dominicana de 26 de enero de 2010

Constitución de la República Dominicana de 29 de noviembre de 1966

Constitución de la República Dominicana de 20 de junio de 1929

Constitución de la República Dominicana de 09 de enero de 1929

Ley General de Migración 285-04 de 16 de agosto de 2004

Ley 87-01 sobre Régimen General de Seguridad Social de 9 de mayo de 2001

Ley de Inmigración 95 de 14 de abril de 1939

Decreto Presidencial 96 de 2016

Decreto Presidencial 327-13 de 29 de noviembre, que aprueba el "Plan Nacional de Regularización de los Extranjeros en situación Migratoria Irregular radicados en la República Dominicana"

Resolución Nro. 012/2007 Junta Central Electoral

Circular Nro. 017/2007 Junta Central Electoral

Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.

Sentencia número 97-2012, de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de El Seibo, el 22 de junio de 2012, que dispuso la entrega de cédula a Pierre Pie.

Sentencia número 710-2012, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, el 30 de noviembre de 2012, emitida a favor de Yan.

Sentencia número 707-2012, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, el 30 de noviembre de 2012, que favorecía a Yosefe Nicolás.

Sentencia TC/0168/13 de 23 de septiembre de 2013; expediente núm. TC- 05-2012-0077, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por la señora Juliana Dequis (o Deguis) Pierre, contra la Sentencia núm. 473/2012 dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, en fecha 10 de julio de 2012.

Sentencia impugnada: Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, del 14 de diciembre del 2005. Materia: Constitucional. Recurrentes: Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM). B.J. núm. 1141, diciembre 2005.

Caso de *Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas contra República Dominicana* de 28 de agosto de 2014

Caso *Nadege Dorzema y otros contra República Dominicana*, Sentencia de 24 de octubre de 2012 (fondo, reparaciones y costas)

Caso de las niñas *Yean y Bosico contra República Dominicana*, Sentencia emitida el 8 de septiembre de 2005

MEDIOS

El Día Digital, 8 de enero 2018, "Migración inicia el cambio de categoría migratoria para extranjeros acogidos al Plan de Regularización".

Diario Libre Digital, 24 de Octubre 2017, "Migración ratifica entrega de documentos a extranjeros acogidos al plan de regularización".

El Colombiano, 25 nov 2016, "UNASUR aprueba la ciudadanía suramericana"

Listín Diario digital, 25 abril 2015, "Vincho Castillo, Pelegrín y la FNP rompen con el gobierno de Danilo Medina".

Listín Diario, 14 noviembre 2014, "Queman un libro de Mario Vargas Llosa. Protesta de dirigentes comunitarios de Santiago".

Hoy Digital, 22 de octubre 2014, "CIDH se refirió a sentencia 168-13 del TC y ley 169-14".

Listín Diario digital, 11 octubre 2013, "Descartan amnistía a los hijos de los inmigrantes ilegales".

Tele Antillas, 9 de octubre 2013, "El Presidente Medina se reúne con el Movimiento Reconocido".

Acento, 20 de julio 2014, análisis de Juan Bolívar Díaz, "Los nacionalistas desafían la ley 169-14".

El Nacional, 22 de noviembre 2013, "Consejo Nacional de Migración aprueba el Plan Nacional de Regularización".