



EVOLUCIÓN
DE LAS POLÍTICAS
MIGRATORIAS



IV. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

-Por Allison J. Petrozziello⁸⁵-

El proceso de modernización del sistema de gestión migratoria continuó durante el año 2017, destacándose los esfuerzos gubernamentales por proyectarse hacia la diáspora dominicana y facilitar la reinserción de migrantes retornados en situación de vulnerabilidad; renovar o cambiar de categoría migratoria a miles de inmigrantes que se acogieron al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) e inscribirlos en la seguridad social. Varias instituciones dieron pasos hacia la reforma del sistema de migración laboral, para ajustarla a las necesidades de mano de obra en la economía dominicana. Mejoró significativamente la coordinación interinstitucional a través de la firma de varios acuerdos interministeriales, la reactivación de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas el Tráfico Ilícito de Migrantes (CITIM) y la conformación de instancias nuevas tales como la Mesa de Migración Laboral y la Comisión Técnica Interinstitucional en Asuntos Migratorios (CTIAM). También se trabajó para reactivar y reestructurar la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana (CMBDH) y perseguir los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Este capítulo sintetiza las diversas actividades que contribuyeron a la evolución de la política migratoria dominicana durante el año 2017. Incluye, además, citas directas que evidencian las diversas perspectivas que mantienen las y los funcionarios que están empeñados en esta labor.

Se observan diversos enfoques sobre el tema migratorio entre las instituciones que conforman el sistema de gestión migratoria. Para el Instituto Nacional de Migración (INM RD), modernizar implica, a manera de ejemplo, pensar las migraciones en su cruce con políticas públicas de orden sectorial tales como la protección social. Para la cancillería, significa perseguir la coherencia entre la política exterior de protección de nacionales en el extranjero y la política interna de regularización de migrantes y el respeto de sus derechos humanos. Varias instituciones gubernamentales empiezan a considerar la migración no como un problema a resolver sino como factor del

⁸⁵ Investigadora social especializada en temas de género, migraciones, derechos humanos y desarrollo. Inició su colaboración con OBMICA en 2010 como investigadora asociada, asumiendo la coordinación del área de Investigación y Programas a partir del 2013 hasta agosto de 2017. Actualmente sigue colaborando con OBMICA en calidad de Investigadora Asociada mientras persigue su doctorado en Gobernanza Global por la Escuela de Asuntos Internacionales Balsillie, de la Universidad Wilfrid Laurier, en Canadá.

desarrollo, lo que representa un giro de enfoque en línea con el llamado nexo migración-desarrollo. Visto así, se preguntan el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, *¿cómo podemos vincular la política migratoria con la educativa y la del desarrollo, para cumplir con las metas trazadas por la Estrategia Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible?*

Este giro de enfoque contrasta con la modernización que persigue la Dirección General de Migración (DGM), que consiste más bien en la securitización mediante el uso de las nuevas tecnologías para verificar la identidad biométrica, controlando así la movilidad de algunos colectivos y facilitando la de otros. Se fortaleció el control migratorio, de manera tal que salieron militares en busca de migrantes haitianas embarazadas en los hospitales. Se incrementaron los operativos de interdicción migratoria y deportación, mayormente de nacionales haitianos/as. Mientras el Ministerio de Trabajo conversaba con empleadores sobre el derecho a la seguridad social de trabajadores/as migrantes y la pertinencia de la norma 80/20, la DGM visitaba los productores agrícolas para “*evaluar las condiciones de contratación*” (DGM 2017i). Mientras la Procuraduría, Gabinete Social, Instituto Nacional de Migración y cancillería firmaban un acuerdo para apoyar la reinserción de personas dominicanas retornadas, la DGM diseñaba un sistema para procesarlas como si todas fueran criminales al momento de su retorno.

Las y los funcionarios entrevistados en el marco de esta investigación reconocen la importancia de activar el Consejo Nacional de Migración, que por ley ha de reunirse de manera ordinaria para cumplir con su función de diseño y recomendación de la política migratoria nacional. Sin un Consejo que trabaje de forma permanente, se corre el riesgo de que las diversas iniciativas emprendidas se contradigan entre sí.

Durante el 2017, la Oficina Nacional de Estadística implementó la segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2017), que promete servir como insumo clave para la formulación de políticas basadas en evidencias. Ahora que se han tomado pasos importantes para estudiar las migraciones, crear la arquitectura institucional, implementar el plan de regularización y reorientar la política migratoria, el gobierno tiene la oportunidad de activar el Consejo para que la gobernanza de las migraciones se asuma de forma coherente y permanente.

4.1 Institucionalidad del sistema de gestión migratoria

En el 2017 se hicieron esfuerzos importantes en aras de seguir fortaleciendo la coordinación interinstitucional entre las entidades gubernamentales que conforman el sistema de gestión migratoria. Tal como se menciona en la introducción, seguía

pendiente la activación del Consejo Nacional de Migración. En su ausencia, colaboraron unas 22 instituciones a través de la Comisión Técnica Interinstitucional para Asuntos Migratorios (CTIAM), presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), para elaborar un Índice de Gestión Migratoria. Asimismo, se firmaron varios acuerdos de colaboración interministerial, que se detallan a continuación. Además, se tiene planeado elaborar a futuro un Plan de Acción Nacional en Materia Migratoria (PLANAMI) con el apoyo de la CTIAM.

4.1.1 Consejo Nacional de Migración

El principal mecanismo de coordinación interinstitucional para la gestión de las migraciones, previsto en la Ley de Migración 285-04, fue la creación del Consejo Nacional de Migración (CNM). El mismo ha sido convocado de manera esporádica para tratar temas coyunturales, quedando pendiente su activación como mecanismo de trabajo ordinario.

Durante el 2017, el Consejo se reunió de manera extraordinaria para tratar el tema de la renovación de los carnés de regularización. El 25 de julio de 2017 emitió la Resolución 01-17 disponiendo, entre otras cosas, prorrogar por un año la vigencia de los documentos emitidos a la población beneficiaria del PNRE, para que en ese período las personas regularizadas presentaran su solicitud de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria ante la Dirección General de Migración (DGM) (MIP 2017) (ver apartado 4.4 para más información sobre los avances del Plan de Regularización).

“¿Qué es lo que hace el Consejo Nacional de Migración? Recomendarle al Presidente políticas migratorias que podrían trazarse. En el fondo, sí, el Presidente de la República tiene una reorientación de la política migratoria pero realmente no tenemos ningún documento de una política migratoria clara. Debe ser en el seno del Consejo de Migración que se haga. Una oportunidad en este año sería que el Consejo se reúna, y que el Instituto de Migración le elabore un gran documento de cuál es la política migratoria. Este es el momento de hacerlo”.

- Washington González, entonces Viceministro, Ministerio de Trabajo (Entrevista, 9 de julio de 2018).

Próximamente el Consejo contará con su propio reglamento, contribuyendo así a que su convocación sea proactiva y ordinaria en vez de solo reactiva⁸⁶. En el 2016 el INM RD elaboró una propuesta de reglamento del CNM, el cual fue revisado por

⁸⁶ Entrevista a Luis Fernández, Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 13 de julio de 2018.

el Ministerio de Interior y Policía en 2017 y enviado a las demás instituciones para su conocimiento y posterior adopción en el 2018. Se espera que el reglamento del Consejo contribuya a que pueda asumir el papel previsto en la Ley de Migración en cuanto a la formulación de políticas migratorias y la coordinación interinstitucional para su debida implementación.

4.1.2 Instituto Nacional de Migración

El 2017 fue el tercer año de operación del INM RD, cuya creación fue dispuesta por la Ley de Migración 285-04. Su misión consiste en diseñar propuestas de políticas públicas sobre los flujos migratorios y la protección de los derechos fundamentales de personas migrantes nacionales y extranjeras.

El Instituto sigue consolidándose mediante la firma de acuerdos con entidades nacionales e internacionales, la publicación de algunos de los estudios emprendidos, la organización de foros y otros espacios de diálogo y articulación, así como la inauguración del nuevo local y nueva oferta formativa de la Escuela Nacional de Migración. De acuerdo a su informe anual (INM 2017:15), en el 2017 el Instituto realizó dos grandes foros, cuatro misiones internacionales, cinco publicaciones y capacitó a 962 inspectores y supervisores de la DGM, sociedad civil y personas afines.

En cuanto a los acuerdos firmados con entidades gubernamentales nacionales, caben destacarse el del INM RD con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) así como el cuatripartito entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Gabinete de Coordinación de la Política Social de la Vicepresidencia de la República, la Procuraduría General de la República y el INM RD. El primero, suscrito en marzo de 2017 con el MEPyD, tiene como objetivo diseñar y ejecutar proyectos e investigaciones sobre migración y el desarrollo (7 días 2017). Ambas instituciones coinciden en reconocer la migración como un elemento clave para el desarrollo en sentido amplio, ya sea la contribución de emigrantes dominicanos y dominicanas a sus países de acogida y de origen como la de inmigrantes que laboran en el país. Se espera que la colaboración interinstitucional aporte a la consecución de los objetivos trazados en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (Congreso, Ley No. 1-12).

El memorando de entendimiento cuatripartito se firmó en junio 2017 en el marco del Primer Foro sobre Protección de Migrantes Retornados en Situación de Vulnerabilidad, también organizado por el INM RD. La iniciativa tiene el propósito de ofrecerle protección y asistencia integral a los y las deportados/as y fortalecer las políticas públicas de atención a dicho grupo a fin de garantizar que sean eficientes y eficaces. De manera que el acuerdo firmado se enfoca en la coordinación de

acciones de las instituciones firmantes para crear un Programa Piloto de Protección y Reinserción de Dominicanos Deportados y Retornados, principal pero no exclusivamente desde Estados Unidos.

El Instituto también ha recibido apoyo financiero y técnico de entidades internacionales, tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización de Estados Americanos (OEA). La colaboración con esta última consiste en la coordinación nacional del “Sistema de información sobre delitos que afectan a personas migrantes en situación irregular”, promovido por la OEA en conjunto con la OIM y el ACNUR (INM 2017d; OEA 2018).

Con respecto a las investigaciones, el Instituto avanzó en la preparación de varias, aunque un número importante sigue sin publicarse ni difundirse públicamente. Las publicaciones culminadas en el 2017 fueron:

- *Manual de facilitación, el Marco teórico de apoyo: protección de población migrante en condición de vulnerabilidad*, y los cuadernos de trabajo *Migración, interculturalidad y mitigación de conflictos*, con apoyo de la OIM;
- *Directorio de servicios a personas migrantes 2017*, elaborado juntamente con la OIM;
- Artículo “La frontera entre Haití y República Dominicana” en el libro *Los Movimientos Migratorios en Las Fronteras Iberoamericanas*, editado por el Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID, España);
- Memorias de foros realizados: *Propuesta multisectorial en género y migración: Eliminación de toda violencia contra la mujer* (noviembre de 2016) y *Foro Políticas migratorias e inclusión social: una perspectiva comparada* (enero de 2017).

El Instituto también avanzó en la edición del primer *Perfil Migratorio de República Dominicana* (publicado en marzo de 2018 con la OIM)- elaborado por un equipo de investigación de OBMICA y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)- y el cuaderno de trabajo *Personas retornadas en condición de vulnerabilidad: dominicanos y dominicanas deportados desde los Estados Unidos (2012-2016)* (INM 2017c), a cuyas recomendaciones se da continuidad a través del mencionado acuerdo cuatripartito (Procuraduría 2017). Ha quedado pendiente desde su conclusión en diciembre de 2016 la publicación de la *Evaluación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, y el Régimen Especial y del Registro en el Libro de Extranjeros y Regularización*⁸⁷.

⁸⁷ A mediados de 2017 el informe se encontraba en manos del Poder Ejecutivo, y estaba pendiente su publicación tan pronto se obtuviera la aprobación del CNM. A mediados del 2018, el Instituto estaba considerando publicar

*Varias iniciativas respondieron a la demanda de otras instituciones gubernamentales involucradas en la gestión migratoria. En coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), el INM RD concluyó el estudio Población dominicana en el exterior: características geográficas, demográficas y socioeconómicas. Como su título alude, el mismo explora la distribución espacial de las personas dominicanas en el mundo, y provee información sociodemográfica básica de dominicanos y dominicanas en países como Estados Unidos, Puerto Rico y España. Asimismo, el Instituto participó en las consultas de MIREX encaminadas a la modificación de la Ley de Visados (ver apartado 4.1.3). Por otra parte, tras realizar en 2016 un *Diagnóstico del sistema de gestión de la migración laboral* a solicitud del Ministerio de Trabajo, en el 2017 el Instituto procedió a elaborar una *Propuesta de recomendaciones para el fortalecimiento de la gestión migratoria laboral* que tributan al Ministerio de Trabajo, la Dirección General de Migración y el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros (ver apartado 4.5). En materia de trata y tráfico, el INM RD participó en las reuniones de CITIM para la elaboración del nuevo Plan Interinstitucional (ver apartado 4.9.4); además, por primera vez, el INM estuvo encargado de recopilar las acciones realizadas durante el año como insumo para el informe anual de país sobre la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes para ser remitido al Departamento de Estado de los Estados Unidos (ver apartado 4.9.4). También elaboró un diagnóstico para la propuesta de implementación de la normativa de habitante fronterizo (ver apartado 4.2.3).*

El Instituto ha participado en varios espacios de diálogo entre las instituciones gubernamentales que conforman el sistema de gestión migratoria, tales como el cálculo del “índice de gobernanza migratoria” promovido por la OIM y la elaboración del “Protocolo y requisitos de renovación o cambio de categoría migratoria para extranjeros acogidos al PNRE” en conjunto con la Dirección General de Migración, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Interior y Policía.

En mayo de 2017 se inauguró el nuevo local de la Escuela Nacional de Migración en la calle Manuel de Jesús Galván en Gazcue, Santo Domingo, y más tarde en el año se lanzó su Aula Virtual. Mediante el Aula Virtual en la plataforma Moodle, 220 personas participaron en acciones formativas tales como cursos, talleres y un diplomado; eso se complementa con la plataforma ZOOM, que la Escuela utiliza para realizar video conferencias compatibles con el Aula Virtual. También continuaron las capacitaciones presenciales, logrando alcanzar un total de 962 inspectores y supervisores de la DGM, sociedad civil y personas afines (INM 2017). Los temas tratados incluyeron migración en países en situación de emergencia; seguridad de documentos; políticas públicas; técnicas de entrevista, examinación de documentos

un resumen en lugar de la evaluación completa.

y prevención de fraude, entre otros. La Escuela sigue recibiendo asistencia técnica de la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX) del International Centre for Migration Policy Development, incluyendo la provisión de expertos internacionales para facilitar algunas de las capacitaciones ofertadas.

La operativización del Instituto representa una oportunidad de seguir cambiando el enfoque que se tiene en el país sobre la gobernanza de las migraciones, desde el control de flujos hacia una visión transversal de la migración. De acuerdo a un investigador del Instituto, *“La migración puede ser un prisma muy*

“La migración puede ser un prisma muy rico a través del cual desarrollar algunas políticas públicas de orden sectorial tales como la agricultura o la salud”.

- Marcos Morales, Instituto Nacional de Migración

*rico a través del cual desarrollar algunas políticas públicas de orden sectorial tales como la agricultura o la salud. Para mí esto ha estado ausente en los debates, que se centran en lo laboral o en la persecución del delito”*⁸⁸.

Por otro lado, el Instituto enfrenta algunos retos importantes que limitan su capacidad de asumir plenamente las funciones previstas en la Ley de Migración 285-04. Avanzó administrativamente en el 2017 al establecer sus departamentos de planificación y acceso a la información, sin embargo, está retado presupuestariamente. Institucionalmente, sigue trabajando para posicionarse y convencer a las demás instituciones que conforman el sistema de gestión migratoria de asumir la investigación como un paso necesario para la elaboración de políticas públicas.

4.1.3 Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) es otra de las instituciones gubernamentales que empieza a cambiar la manera de ver la migración, *“no de manera reactiva y como problema sino de forma proactiva”*⁸⁹. Ha asumido un papel cada vez más protagónico en la modernización del sistema nacional de gestión migratoria, así como las relaciones exteriores en torno a la temática.

⁸⁸ Entrevista a Marcos Antonio Morales Valdez, encargado de la División de Investigación y Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, 3 de agosto de 2018, Santo Domingo.

⁸⁹ Entrevista a Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de julio de 2018, Santo Domingo. Se observa la consonancia con la lógica promovida por la organización internacional contraparte, OIM, quien financió el Índice de Gestión Migratoria, implementado por MIREX y otras instituciones. Durante la presentación de resultados del Índice en marzo de 2018, el Jefe de Misión de la OIM, Jorge Baca, dijo, *“La migración no es un problema por solucionar, sino una realidad que necesita ser gestionada”* (OIM 2018d).

El Ministerio destaca como logros del año 2017 la coordinación de la Comisión Técnica Interinstitucional en Asuntos Migratorios (CTIAM) para fines de elaborar el Índice de Gobernanza Migratoria; la participación en espacios de trabajo bilaterales, regionales y multilaterales incluyendo el proceso de negociación del Pacto Mundial para la Migración (PMM) de las Naciones Unidas; la estrategia diplomática de supresión de visas; participación en el arriba mencionado programa piloto de reinserción de dominicanos deportados; y la securitización de documentos de viaje. Además, el MIREX lideró la formulación del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2017-2020 (ver apartado 4.9.4); elaboró una propuesta de redistribución de la presencia consular de la RD en el extranjero; y concluyó la propuesta de modificación de la Ley de Visados, aspecto clave en la reforma al sistema de migración laboral (ver apartado 4.1.3).

Una de las iniciativas de mayor envergadura, liderada por el Viceministerio de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, fue la creación de la CTIAM, comisión conformada por 22 instituciones gubernamentales⁹⁰, que colaboraron a lo largo del año para levantar los datos necesarios para la medición del Índice de Gobernanza Migratoria. El Índice (MGI, por sus siglas en inglés) es un esquema métrico-estadístico que promueve la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para crear un marco estandarizado o índice que mida las estructuras de gobernanza migratoria específicas de cada país. Así, el índice mide la capacidad pero no los resultados de la gestión migratoria⁹¹. El cuestionario fue diseñado por la Unidad de Inteligencia Económica (EIU, por sus siglas en inglés), una empresa consultora asociada a la revista *The Economist*, que realiza análisis de riesgo y oportunidades de negocios para gobiernos y empresas en más de 200 países⁹². En el contexto dominicano, el MIREX lideró el proceso de recolección, procesamiento y presentación de datos, partiendo de las condiciones de la gestión migratoria dominicana en el año 2013 como línea de base y los avances que acontecieron al año 2017 para la medición. Se creó una plataforma digital y se capacitó al personal para que las 22 instituciones de la CTIAM pudieran acceder

⁹⁰ Las instituciones participantes fueron, por orden alfabético: Banco Central de la República Dominicana, Centro de Operaciones de Emergencias, Dirección General de Migración, Instituto de Formación Técnico Profesional, Instituto Nacional de Migración, Ministerio de Administración Pública, Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Educación, Ministerio de Interior y Policía, Ministerio de la Mujer, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Trabajo, Procuraduría General de la República, Superintendencia de Bancos y Tesorería de la Seguridad Social (Comunicación escrita recibida del MIREX, 3 de agosto de 2018).

⁹¹ Entrevista a funcionarios/as de la OIM, Santo Domingo, RD, 27 de julio de 2018.

⁹² De acuerdo a la página web de The Economist Intelligence Unit, es “la división de investigación y análisis de la empresa The Economist Group, líder mundial en inteligencia de negocios. Creado en 1946, contamos con 70 años de experiencia ayudando a los negocios, firmas financieras y gobiernos a entender cómo está cambiando el mundo y de qué manera esto genera oportunidades por aprovechar y riesgos por manejar” (EIU, s/f, nuestra traducción desde el inglés).

a la data generada por cada institución. Con el apoyo de la OIM y en colaboración con la Oficina Nacional de Estadística (ONE), se agregó un banco de documentos justificativos que permitiera la verificación de la información ahí incluida. Los resultados del ejercicio de medición se presentan a continuación en la tabla 4.1.

Tabla 4.1 Resultados de medición, Índice de Gestión Migratoria de la República Dominicana

Dominios	Puntaje 2013	Puntaje 2017	Mejora (%)
I. Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de los migrantes.	6.933	7.017	1.20%
II. Políticas migratorias con enfoque integrado de gobierno basadas en datos	9.833	10.000	1.69%
III. Alianzas firmes para apoyar la gobernanza de la migración	8.333	8.333	0.00%
IV. Bienestar socioeconómico de los migrantes	7.139	7.972	11.67%
V. Respuestas eficaces a la movilidad en situaciones de crisis	7.500	7.500	0.00%
VI. Velar por una migración ordenada, segura y digna	9.722	9.722	0.00%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores RD.

En términos de los beneficios que representa el ejercicio de medición para el país, el canciller Miguel Vargas ha podido pregonar los *“avances en la capacidad legal e institucional del gobierno dominicano para garantizar el bienestar socioeconómico de la población migrante”* (OIM 2018d), habiendo obtenido mediante la autoevaluación una puntuación media por encima de siete puntos sobre diez en la aplicación de sus políticas migratorias. El MIREX también considera el Índice una fuente potencial para dar seguimiento a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la migración, especialmente el Objetivo 10.7, que motiva a los países a *“facilitar una migración ordenada, segura, regular y responsable y la movilidad de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien administradas”*. Por eso, la ONE, el Banco Central y el INM trabajaron en la verificación y validación técnica para convertir los indicadores del Índice en indicadores nacionales de estadística para reportar sobre la implementación de los ODS en materia migratoria. De igual forma, puede contribuir al logro del Objetivo Específico 2.3.7 de la Estrategia Nacional de Desarrollo, el cual refiere que el país debe *“ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional”*. En cuanto a la gestión interna de las migraciones, el MIREX considera que

el mayor logro ha sido la coordinación interinstitucional que el proceso facilitó⁹³. Tras haber concluido el ejercicio de medición, el Viceministerio de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios espera que la comisión convocada para estos fines, CTIAM, se convierta en comisión permanente institucional para consensuar posturas nacionales facilitando así la continuada participación de RD en espacios bilaterales, regionales y multilaterales⁹⁴.

Por otra parte, la cancillería participó en varios encuentros bilaterales, regionales y multilaterales relevantes a la temática migratoria en el 2017 (MIREX 2017), los cuales se detallan en la Tabla 4.2.

Tabla 4.2 Encuentros bilaterales, regionales y multilaterales en materia migratoria asistidos por el MIREX durante 2017

Encuentro	Propósito	Fecha	Lugar
Encuentros bilaterales			
IX Ronda de Conversaciones Migratorias entre la República Dominicana y la República de Cuba	Fortalecimiento de la cooperación bilateral en materia migratoria, en seguimiento al Memorando de Entendimiento Migratorio suscrito entre ambos países el 22 de agosto de 2014.	20 y 21 de abril de 2017	MIREX, Santo Domingo
Reunión bilateral entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile y el MIREX de RD	Firma de Memorándum de Entendimiento para la cooperación en asuntos migratorios y consulares	16 de mayo de 2017	Santo Domingo
Reunión bilateral entre el Ministerio de Relaciones y Movilidad Humana de la República del Ecuador y el MIREX de RD	Conformación de la Comisión Binacional sobre Movilidad Humana, Migraciones y Cooperación Consular	4 de agosto de 2017	
Encuentros regionales			
-XI Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), titulada Mujeres Migrantes -Reuniones del Grupo Regional de Consulta sobre Migración y de las Redes de Funcionarios de Enlace de Protección Consular y para el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas		27 al 30 de noviembre del 2017	San Salvador, El Salvador

⁹³ Entrevista a Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de julio de 2018, Santo Domingo.

⁹⁴ Comunicación escrita recibida de Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, MIREX, 3 de agosto de 2018.

Encuentro	Propósito	Fecha	Lugar
Conferencia Regional sobre Migración	Celebración de reuniones de las tres Redes de Funcionarios de Enlace sobre Protección de Niñez Migrante, Trata y Tráfico de Personas, y de Protección Consular así como el Grupo Regional de Consulta sobre Migración. Desarrollar las agendas de cada Red, de cara a la actualización de buenas prácticas de los países y nuevos acuerdos de propuesta para la reunión de viceministros al cierre del presente año.	20 al 22 de junio de 2017	San Salvador, El Salvador
Encuentros multilaterales			
10º Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo	Participación Viceministerial en este encuentro enfocado en la agenda mundial sobre migración de cara al Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular.	28 al 30 de junio de 2017	Berlín, Alemania
Reunión Preparatoria de la Conferencia Internacional Intergubernamental sobre el Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada de la Organización de las Naciones Unidas	Participación en las negociaciones intergubernamentales sobre el Pacto, que será adoptado en el 2018.	4 al 6 de diciembre de 2017	Puerto Vallarta, México

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores RD.

Cabe destacar la participación activa de República Dominicana en la discusión intergubernamental del primer acuerdo internacional negociado bajo los auspicios de Naciones Unidas para cubrir todas las dimensiones de la migración internacional de una manera integral⁹⁵. Denominado el *Pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada* (PMM), el documento no vinculante será adoptado en el

marco de una conferencia intergubernamental a realizarse a finales de 2018. Bajo el principio de que los Estados tienen competencia para determinar quién entra, quien permanece y quien debe salir de su territorio, la RD ha participado desde el inicio de todo el proceso de consultas del Pacto, desde las negociaciones y posterior adopción de la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes en septiembre de 2016, hasta las seis rondas de negociaciones, que culminaron el

“El Gobierno de la República Dominicana considera el Pacto Mundial como una oportunidad histórica para configurar un mundo en el que ser migrante constituya una opción y no una necesidad” (MIREX 2017c).

- Marjorie Espinosa, Viceministra para Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX)

⁹⁵ Ver Naciones Unidas, “Pacto sobre migración,” <https://refugeesmigrants.un.org/es/pacto-sobre-migraci%C3%B3n>

13 de julio de 2018⁹⁶. El país también participó en un bloque de 22 países amigos, que estuvo conformado por Estados latinoamericanos, asiáticos y europeos, el cual aportó insumos a través de declaraciones conjuntas. Los espacios regionales e interregionales son de importancia estratégica para un país pequeño como la RD, según Luis Fernández, quien participó del proceso en calidad de Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP):

Los grandes países siempre quieren acaparar los temas de ellos. ¿Qué sucede? Somos un país bastante pequeño, y la única forma de hacernos sentir en estas negociaciones es de unirnos con los otros países de Latinoamérica. A través de la Conferencia Regional de Migración han estado preparando documentos de posición regional, también en la Conferencia Sudamérica de Migración. Queremos lograr que América Latina tenga una sola posición, unificando los dos. En bloque América se puede hacer sentir⁹⁷.

Por otra parte, la cancillería ha continuado persiguiendo una estrategia de exención de visas de forma recíproca con varios países. El objetivo de esta estrategia, de acuerdo al Viceministerio para Asuntos Consulares y Migratorios, es “*facilitar la libre circulación de dominicanos, además de lograr la aplicación del principio de reciprocidad*”⁹⁸. En noviembre de 2016 el MIREX inició una serie de diálogos bilaterales con países de Centroamérica, Suramérica, América del Norte y Caribe, que exigían visado para fines turísticos a dominicanos y dominicanas portadores de pasaporte ordinario⁹⁹. A mediados de 2018, se habían logrado acuerdos de supresión de visado de turismo con Guatemala, El Salvador, Belice, Nicaragua y Perú, mientras que los acuerdos con Honduras, Paraguay y Brasil estaban en proceso de ratificación. Actualmente el MIREX mantiene el diálogo bilateral con Costa Rica, Panamá, Argentina, Chile, Uruguay y México, con fines de lograr la exención del visado en turismo y negocios. Esto implica que nacionales dominicanos/as podrán viajar a los territorios de los

⁹⁶ Comunicación escrita recibida de Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, MIREX, 3 de agosto de 2018.

⁹⁷ Entrevista a Luis Fernández, Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 13 de julio de 2018, Santo Domingo.

⁹⁸ Comunicación escrita recibida de Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, MIREX, 3 de agosto de 2018.

⁹⁹ Respecto a la región del Caribe, actualmente requieren visado Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Haití y Jamaica. No requieren visado Cuba, Surinam, Trinidad y Tobago, Guyana inglesa, Jamaica, Aruba, Bonaire, Curazao, San Eustaquio, San Martín, Haití, flexibilizaron el requerimiento de visado al autorizar parcialmente la exención de visado de turismo solo a los portadores de visado de los Estados Unidos, Estados Schengen, Canadá o Reino Unido. De los países asiáticos, se logró la exención de visado en pasaporte ordinario con la República de Qatar a partir del 9 de mayo de 2018. En la categoría de pasaportes diplomáticos y oficiales, se firmó acuerdo de supresión con Jamaica y con España (solo pasaportes diplomáticos) (Comunicación escrita, MIREX, 3 de agosto de 2018).

mencionados países (con los que se concrete un acuerdo) sin visas y permanecer en los mismos hasta 90 días en calidad de turistas; a su vez, turistas de esos países pueden ingresar a la República Dominicana en las mismas condiciones.

Por último, el MIREX culminó en el 2017 la propuesta de modificación de la Ley de Visados (875-78) tras una serie de consultas con las demás instituciones que conforman el sistema de gestión migratoria. A mediados de 2018 se encontraba realizando reuniones de sensibilización con legisladores y había conseguido el apoyo de la Presidencia para insertarlo en la agenda legislativa para su posterior aprobación.

4.1.4 Dirección General de Migración

Mientras tanto, la Dirección General de Migración ha continuado ejerciendo sus funciones de control migratorio y gestión de extranjería. En contraste con el giro de enfoque que se evidencia desde algunas instituciones que conforman el sistema de gestión migratoria, la “modernización” que persigue la DGM, una institución de seguridad dirigida actual e históricamente por militares, consiste en el uso de las nuevas tecnologías para verificar la identidad biométrica, controlando así la movilidad de algunos colectivos y facilitando la de otros. Las actividades de mayor relieve durante el 2017 se

“En un contexto como el actual, donde quienes aspiran a emigrar son más de los que puede admitir nuestro país, se requiere una estrategia consistente, que permita la implementación de nuestras políticas en materia migratoria y la aplicación estricta de la legislación vigente. La migración no es una condición ‘sine qua non’ para el desarrollo de nuestro país, pero, dado que representa una fuente importante para la captación de divisas, debemos tratar de minimizar los costos de la movilidad humana y maximizar sus beneficios” (DGM 2017: 3).

- Teniente General (r) Máximo William Muñoz Delgado, Director General de Migración

pueden calificar como fortalecimiento de control migratorio; deportaciones; puesta en marcha de un proceso de renovación o cambio de categoría migratoria para migrantes que se acogieron al PNRE; y automatización de servicios y sistemas, incluyendo un aumento significativo en la recaudación financiera institucional.

Control migratorio. La DGM incrementó los controles migratorios en los aeropuertos, puertos marítimos, cruces fronterizos terrestres y hospitales del país. La Dirección de Inteligencia Migratoria de la DGM instaló un nuevo Centro de Monitoreo y Perfilaje, desde donde gestiona vigilancia por video en los principales aeropuertos, detecta documentos falsos y comparte informaciones mediante la interoperabilidad de sistemas con organismos internacionales de seguridad fronteriza y de tránsito

migratorio. En junio de 2017, el personal de la Dirección de Inteligencia Migratoria recibió una capacitación impartida por el personal de la Embajada de los Estados Unidos en temas conexos (DGM 2017:34). En diciembre se cambiaron todos los sellos utilizados por los inspectores de control migratorio para “*eleva los estándares de la seguridad*” (DGM 2017: 22).

También se efectuó una campaña de control migratorio en los hospitales, donde efectivos militares salieron en busca de migrantes haitianas embarazadas que supuestamente eran traficadas hacia el país. Esta iniciativa militarizada de “*Medición de las parturientas haitianas a nivel nacional*” (DGM 2017: 19) involucró la colaboración interinstitucional de la Junta Central Electoral, la cual proveyó los datos de registro civil a la DGM, así como el Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud Pública, las direcciones de Aduanas y Control de Drogas y el Ministerio de Agricultura (Reyes 2017). Así, en agosto de 2017 el Ministro de Defensa, teniente general Rubén Paulino Sem, desplegó efectivos militares del Ejército Nacional y el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT) a “*trabajar bajo una nueva modalidad de servicio en centros hospitalarios públicos y privados con la intención de evaluar las mujeres que llegan a estos hospitales en labor de parto*” (Reyes 2017). La militarización de los hospitales fronterizos coincidió en el tiempo con protestas de la autodenominada Mesa Nacionalista frente a las maternidades capitaleñas de San Lorenzo de Los Mina y La Altagracia en Santo Domingo (Corcino 2017). (Para un abordaje sobre el impacto de esta campaña desde la óptica de derechos, ver capítulo v (5.1.1) de este anuario).

Los peloteros (y deportistas en general) que buscaban ingresar al país también se vieron sujetos a mayores controles migratorios durante el 2017. Así, a finales de julio la DGM anunció que pondría en ejecución un instructivo con los lineamientos a seguir para regular la entrada y permanencia de nacionales extranjeros en calidad de deportistas. Según la nota de prensa emitida por la institución, “*Esta medida obedece al creciente flujo migratorio registrado en los últimos meses, de peloteros extranjeros, en su mayoría menores de edad, que anteriormente entraban al país como turistas y excedían el tiempo máximo de estadía que la Ley otorga para esos fines*” (DGM 2017b). El protocolo para el control migratorio de los nacionales extranjeros en calidad de deportistas se diseñó en consulta con la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo y del MIREX, así como representantes de Major League Baseball (MLB) en la República Dominicana. Entró en vigencia el 11 de agosto de 2017, a la vez que se otorgó un período de gracia para los equipos, clubes y asociaciones de beisbol que ya habían invitado a jugadores extranjeros a participar en los *strike out* y demás intercambios deportivos.

Deportaciones. La DGM reporta haber incrementado las operaciones de interdicción migratoria que son conocidas popularmente como redadas. Durante el 2017 condujo un total de 1,283 operativos, que dan un promedio de 3.5 por día, incluyendo

los fines de semana (DGM 2017). También informó haber invertido RD \$139,786,292.30 millones de pesos en las deportaciones realizadas entre agosto de 2016 y agosto de 2017 (DGM 2017c). Para el 2017 el total de personas oficialmente deportadas asciende a unas 57,996, cifra que casi se duplica cuando se toma en cuenta aquellas que la institución califica como “No admisiones”, “Intentos” y “Devueltos”¹⁰⁰. Las provincias de mayor actividad por parte de las autoridades migratorias y sus auxiliares castrenses¹⁰¹ fueron Dajabón, Independencia, Elías Piña, Santo Domingo, Santiago de los Caballeros y la Altagracia.

“Los mecanismos exclusivamente controlistas del pasado no dan resultado, pues durante un siglo la única medida que se aplicó en la República Dominicana fue la deportación de irregulares y nunca se pudo detener el ingreso ni se pudo establecer una verdadera gestión, una gobernabilidad del proceso de la inmigración...Ese método obsoleto ha perdido legitimidad, vista su ineficiencia. Si bien continúan las deportaciones, ahora estas se realizan como complemento de la política migratoria y se hacen sobre la base del respeto a los derechos humanos de los migrantes” (INM 2018: 31).

- Embajador Rubén Silié

Las personas detenidas fueron llevadas a uno de los cinco “Centros de Acogida” que opera la DGM en Haina, Santiago, Jimaní, Elías Piña y Dajabón, donde el personal ha sido instruido en la depuración de las personas detenidas, incluyendo la verificación de estatus migratorio y edad. En el 2017, esto resultó en el despacho de 13,075 migrantes que residían de manera legal en el país (DGM 2017:9). Cabe señalar que, aunque los mismos se habían acogido al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), aun así, fueron sujetos a la detención arbitraria (ver sección 5.2 del capítulo v de este anuario).

Por otro lado, se reconoce como avance que se haya evitado la deportación de migrantes regularizados, así como de unos 259 niños, niñas y adolescentes (NNA) que fueron entregados a las autoridades del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) (DGM 2017: 8)¹⁰². La misma DGM atribuye este avance a la

¹⁰⁰ Las estadísticas pueden ser consultadas en el capítulo iii (sección 3.4.1) de este anuario o en la página web de la DGM: “Estadísticas institucionales 2017” <https://www.migracion.gob.do/Trans/List/482>

¹⁰¹ La DGM comúnmente efectúa estos operativos conjuntamente con miembros de las Fuerzas Armadas. Durante el 2017 estas se llevaron a cabo en las siguientes provincias y municipios: El Gran Santo Domingo, Distrito Nacional, Boca Chica, Santiago, Santiago Rodríguez, Espaillat, Puerto Plata, Nagua y San José de Ocoa (DGM 2017: 8).

¹⁰² Con respecto al tema de la niñez, la institución también coordinó con CONANI y la Procuraduría para “contrarrestar la presencia de niños, niñas y adolescentes en las calles de la República Dominicana” (DGM 2017: 20).

educación continuada y especializada proporcionada por ministerios, agencias y dependencias, tanto del Estado como internacionales. Instituciones como la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Organización de las Naciones Unidas (ONU), UNICEF y CONANI han realizado sus aportes para que el personal destacado en esta actividad desempeñe sus labores en el marco de la regularidad, legalidad y legitimidad procedimental, así como la aplicación de las normas nacionales e internacionales que garanticen la integridad y protección de los derechos humanos, y el uso de mejores prácticas¹⁰³ (DGM 2017: 9).

Por su parte, la OIM, en asociación con UNICEF, abrió tres oficinas en la frontera en Dajabón, Comendador y Jimaní para implementar un programa denominado PACTA (Prevención, Asesoría, Coordinación, Entrenamiento, Advocacy). Según Jorge Baca, Jefe de Misión de la OIM en RD, las organizaciones internacionales están en capacidad de asesorar a las autoridades competentes y prevenir que se deporten personas que no les corresponde¹⁰⁴. Así, por medio de esta colaboración se logró evitar la deportación de algunos y algunas migrantes que se habían acogido al PNRE; mujeres embarazadas o lactantes; y niños/as en situaciones de vulnerabilidad. A su vez, la OIM colabora de cerca con la DGM en la implementación de su Programa de Retorno Voluntario, a través del cual devolvieron centenares de nacionales de Haití a su país de origen en 2017 (DGM 2017d y e).

Recepción de personas dominicanas deportadas. La DGM también recibe a las personas dominicanas deportadas hacia el país, principalmente desde EE.UU. y España (ver capítulo ii sección 2.3.1 de este anuario). El mismo Departamento de Deportaciones que está a cargo de deportar extranjeros/as desde la RD es el que realiza el proceso de recepción, registro y control de ciudadanos y ciudadanas dominicanos/as que son devueltos/as en condición de deportados. Oficiales de este departamento los/as reciben por dos modalidades: en vuelos comerciales que llegan a diario desde diferentes países y por medio de vuelos federales que llegan cada 15 días desde EE.UU. y desde España una o dos veces al año (DGM 2017: 12). Una vez que la persona deportada se encuentra de regreso en su propio país, sigue siendo sujeta al control estatal. En junio de 2017 la DGM inauguró un sistema para capturar los datos biométricos de ciudadanos y ciudadanas que han sido deportadas. En una base de datos, se registran las diez (10) huellas dactilares, rodada, troncales, palmares de la mano, así como imágenes de tatuaje. También se captura la firma de la persona deportada—lo que manifiesta, de acuerdo a la DGM, “*su consentimiento*

¹⁰³ Estas últimas se refieren al uso proporcional de la fuerza, técnicas de interrogación y el uso de armas no letales, tales como macanas y taser (DGM 2017: 9).

¹⁰⁴ Entrevista a funcionarios/as de la OIM, Santo Domingo, RD, 27 de julio de 2018.

en el almacenamiento de sus datos que conserva la institución” a la vez que permite el “reconocimiento del patrón caligráfico de firma manuscrita, a través de los parámetros de presión, velocidad e inclinación del trazo, de los cuales se puede obtener patrones resultantes de alto valor investigativo” (DGM 2017:13). Los datos biométricos se comparten con la Procuraduría General de la República y demás instituciones de seguridad nacional mediante la nueva interoperabilidad de sistemas.

La DGM considera el procesamiento de personas dominicanas deportadas como un avance importante que permite más modernización tecnológica, más seguridad (DGM 2017:13). Su enfoque securitizado contrasta marcadamente con el de protección y reinserción que persiguen las cuatro instituciones firmantes del acuerdo para crear un Programa Piloto de Protección y Reinserción de Dominicanos Deportados y Retornados, siendo una de ellas una institución de seguridad igual que la DGM (Procuraduría, MIREX, INM RD y el Gabinete de Coordinación de la Política Social de la Vicepresidencia de la República; para más información ver acápite 4.1.2). En su informe de gestión 2017, la DGM caracteriza a todas las personas dominicanas deportadas como criminales que merecen ser sometidas a control y seguridad, al relatar que la repatriación fue *“por haber cometido diferentes delitos”* (DGM 2017:14). Al analizar su tabla estadística, se observa la inclusión de “migración ilegal” como categoría delictiva, siendo además la de mayor frecuencia. Es importante señalar que la migración irregular, tanto en la RD como en los países principales de destino de la emigración dominicana, legalmente no se considera un delito sino una infracción administrativa. Por tanto, una tarea pendiente para las instituciones que han declarado su intención de colaborar para proteger y apoyar la reinserción de dominicanos y dominicanas deportadas y retornadas, es sensibilizar a sus homólogos de la DGM para que cesen de tratar a las personas que han emigrado de forma irregular como criminales.

Regularización. Aparte de sus funciones de control migratorio, la DGM asumió por primera vez su papel institucional con relación al seguimiento al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE). Mediante la resolución 01-2017, el Consejo Nacional de Migración dispuso que la DGM elaborara un Protocolo para el proceso de renovación o cambio de categoría migratoria de aquellas personas favorecidas por el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros. Así, el 23 de octubre de 2017 la Dirección de Extranjería de la DGM se avocó a la tarea de entregar los carnés de residencia temporal ordinaria a migrantes regularizados que a más de dos años de concluido el Plan aún no habían recibido su documento, así como la entrega de carnés de residencia permanente a dominicanos y dominicanas de ascendencia haitiana que se acogieron a la Ley de Naturalización 169-14, categoría B (para más información, ver capítulo v acápite 5.4 de este anuario). En diciembre iniciaron una segunda etapa de evaluación de solicitudes de renovación o cambio de categorías migratorias correspondiente a 252,407 migrantes que se acogieron al PNRE. (Para más información, ver acápite 4.4 de este capítulo sobre regularización migratoria).

Automatización de servicios. Por último, la DGM se encontró en el 2017 mejorando sus servicios mediante la modernización tecnológica. Mediante el proyecto “Dominican Republic, Immigration Information Management System” (DRIIMS, DOM-02), la institución persigue agilizar la gestión migratoria dentro de la institución, a través de la actualización de procesos de extranjería (servicios en línea tales como e-Application y e-Certification), instalación de lectores de pasaportes electrónicos, así como sistemas de seguridad e información internos (por ej., recursos humanos, finanzas). El mismo sistema incorpora la captura y comparación de huellas digitales de extranjeros y extranjeras que pasan por la inspección migratoria en el país, a la vez que facilita la movilidad de turistas americanos y canadienses en un Autogate exclusivo para turistas de estas nacionalidades en el aeropuerto de Punta Cana (DGM 2017:41)¹⁰⁵. También se creó el Sistema de Registro de Personas con Riesgo Migratorio (SIRPRIM), el cual permite el registro y almacenamiento en la base de datos de la DGM, de “Personas con Riesgo Migratorio” (PRM), con el fin de su disponibilidad para consulta. Este sistema es interoperable con los de otras instituciones de seguridad a nivel nacional e internacional, tales como el de la Dirección General de Migración de Colombia¹⁰⁶.

Recaudación de recursos. La DGM logró aumentar de manera extraordinaria los recursos disponibles para autosostenerse como institución durante el 2017. Mediante la automatización de los servicios y el monitoreo y fiscalización de las áreas de recepción de las recaudaciones de la institución, la DGM reporta un incremento de 21% con relación al 2016, por un monto superior a los RD\$138,000,000.00 (DGM 2017: 46). Es importante señalar que la DGM es de las pocas instituciones del Estado dominicano que logra autofinanciarse, como bien indica su informe de gestión:

La Dirección General de Migración es una Institución la cual el 80% de sus gastos son cubiertos con las recaudaciones propias de la misma, por lo que la aplicación de medidas de control, monitoreo, eficiencia en los cobros y una rigurosa política de priorización del gastos son vitales para obtener los recursos y manejarlos de manera que podamos cumplir con la misión de la institución (DGM 2017: 46).

¹⁰⁵ Esta facilidad aparentemente se atribuye a la firma de un acuerdo entre la República Dominicana y EE.UU. en diciembre de 2016 que establece la “preautorización de aduanas” por el Aeropuerto Internacional de Punta Cana. Técnicamente, esto hace que el aeropuerto de Punta Cana tenga el mismo manejo aduanal que un aeropuerto doméstico estadounidense (<http://dominicanjournalusa.com/canciller-miguel-vargas-firma-acuerdo-tripartito-rd-haiti-estados-unidos-sobre-uso-fronterizo>).

¹⁰⁶ Las dos instituciones iniciaron su colaboración mediante la Comisión Binacional Fronteriza de Colombia - República Dominicana (COMBIFROM) hace varios años. Según la cancillería de Colombia, “Bajo este mecanismo se mantiene el fluido intercambio de información entre las autoridades colombianas y dominicanas en la lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el narcotráfico” (<https://www.cancilleria.gov.co/en/node/366>).

El presupuesto vigente de la DGM para el 2017 por captación directa de recursos fue de RD\$ 912,456,444,00 (DGM 2017: 52), permitiendo así la contratación de más personal y mejorar las condiciones laborales del existente. Desde una perspectiva administrativa financiera podría considerarse un logro; desde una perspectiva de gobernanza, se podría advertir una posible lógica institucional de autopreservación que además amenaza con convertirse en un ciclo vicioso. Entre más control migratorio y gestión de extranjería, mayor es la recaudación de recursos; con más recursos se contrata a más personal para seguir incrementando el control migratorio. Y así sucesivamente, mientras las demás instituciones del sistema de gestión migratoria luchan por recursos para facilitar la movilidad humana.

4.2 Implementación de la Ley de Migración

Además del accionar de las instituciones que conforman el sistema de gestión migratoria, OBMICA ha venido monitoreando la implementación de otras disposiciones de la ley, tales como la renovación de residencias especialmente para migrantes de nacionalidad haitiana, los procedimientos de admisión y permanencia para estudiantes extranjeros/as y la habilitación de la figura de habitante fronterizo.

4.2.1 Renovación de residencias para migrantes haitianos/as

En cuanto a la renovación de residencias para migrantes haitianos/as, la misma se ha visto envuelta en el proceso de implementación del PNRE (ver acápite 4.4 de este capítulo).

4.2.2 Estudiantes extranjeros/as

La Dirección de Extranjería de la DGM, División de No Residentes, reporta un “mayor número de estudiantes regularizados” en el 2017, sin ofrecer la estadística correspondiente¹⁰⁷. La institución realizó operativos con estudiantes de intercambio de la AFS Intercultural, para regularizar un mayor número de estudiantes con el nuevo permiso que crearon en conjunto con Major League Baseball, llamado Permiso para Artistas, Deportistas y Estudiantes de Intercambio (PADEI), que figura bajo la categoría No Residentes (DGM 2017:25).

¹⁰⁷ Las cifras de estudiantes internacionales se pueden consultar en el capítulo iii (sección 3.3) de este anuario.

4.2.3 Situación habitantes fronterizos

Tanto la Ley General de Migración 285-04 como su Reglamento se refieren a los “habitantes fronterizos”, como una subcategoría de extranjeros no residentes en RD (art. 36.6 Ley 285-04). Esta subcategoría aplica a nacionales de Haití que residen en comunidades limítrofes al territorio dominicano y que realizan actividades “*no laborales, dedicados a faenas de pequeño comercio*” en RD y que regresan cada día a su comunidad de residencia (ibid). Según el Reglamento de la Ley de Migración, estos deben obtener un carné por validez de un año que les permita ingresar diariamente a RD entre los horarios de apertura y cierre de los puestos fronterizos (Decreto 631-11, art. 78). Este carné podría ser solicitado por habitantes de comunidades a lo largo de los 388 kilómetros de frontera entre RD y Haití.

“La figura del habitante fronterizo está dentro del marco de nuestras políticas dirigidas a modernizar todo el sistema migratorio” (EFE 2017).

- Dra. Florinda Rojas, Directora Instituto Nacional de Migración RD

En 2017 las autoridades competentes seguían trabajando en la habilitación de la figura de “habitante fronterizo”. El Instituto Nacional de Migración (INM RD) formuló una Propuesta de implementación del Habitante Fronterizo, dando seguimiento a un diagnóstico que caracterizó las relaciones e intercambios binacionales

en la provincia de Dajabón (INM 2017:22). De acuerdo a la directora del INM RD, Dra. Florinda Rojas, “*Hay una gran cantidad de personas que dependen de toda esa vida comercial en la frontera, por eso, desde el Instituto estamos apoyando a la Dirección General de Migración para que cuenten con una documentación*” (Agencia EFE 2017). La propuesta busca implementar un plan piloto de esa figura, en aras de facilitar el movimiento de las personas que dependen del tráfico comercial binacional y otras actividades, tales como el trabajo doméstico. Al igual que en muchas zonas fronterizas del mundo, con el carné las y los habitantes fronterizos podrían circular dentro de las áreas designadas sin necesidad de un pasaporte, una visa o el pago de impuestos de salida o entrada para ingresar en uno u otro territorio.

A mediados de 2018, la DGM y el MIREX, con la asesoría técnica de la OIM, estaban próximos a canalizar el documento con referencia a la operativización de la figura de habitante fronterizo¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Entrevista a funcionarios/as de la OIM, Santo Domingo, RD, 27 de julio de 2018.

4.3 Actuaciones arbitrarias, de complicidad y corrupción

A pesar de los esfuerzos en pos de la profesionalización del personal de migración, se siguen registrando actuaciones arbitrarias que, en algunos casos, llevan a la cancelación y sanción. En el 2017, la Dirección de Investigaciones de la DGM recomendó:

la cancelación de nombramientos y sanciones a 98 empleados, por el hecho de cometer faltas en el desempeño de sus funciones, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 41-08 de Función Pública, Art. 84, sobre faltas de tercer grado; así mismo fueron sancionados treinta y ocho (38) empleados de acuerdo al Art.81 numeral 1 y 2 de la citada Ley. Durante este mismo período fueron sometidas 301 personas por violar el Art. 153 del Código Procesal Penal Dominicano, sobre falsificación de documentos (DGM 2017: 36).

Asimismo, el *Diario Libre* reportó que en el Aeropuerto de las Américas oficiales de inteligencia detuvieron a una mujer puertorriqueña, informándole que “*por ser ‘comunista’ no se le permitía la entrada al país*” (Ventura 2017). La ciudadana estadounidense Ana María Pomales Díaz llegó al país el 15 de noviembre de 2017 en un vuelo procedente de San Juan a comprar un generador eléctrico, inversores y baterías para utilizarlas en la isla vecina que había sido devastada por el paso de los huracanes María e Irma. De acuerdo al reporte periodístico, “*La situación ha generado comentarios en esta terminal aérea, donde algunos dicen creer que esa etapa contra el comunismo estaba superada por las autoridades dominicanas*” (Ibid.).

Durante el 2017 se identificaron a cuatro funcionarios involucrados en casos de trata de mujeres dominicanas y extranjeras con fines de facilitar su explotación sexual (CITIM 2017: 8). El Ministerio Público procedió a apresar y someter ante la justicia a todos ellos por el delito de trata de personas. Según el informe de la CITIM (2017: 25), las denuncias que implicaron funcionarios cómplices incluyeron:

- Un miembro del Ejército Nacional fue sometido a la justicia por sostener relaciones sexuales con una menor de edad, la cual era ofrecida por su propia madre, a cambio de dinero y otras remuneraciones.
- Un miembro del Ejército Nacional fue sometido a la justicia por ser dueño del negocio que era utilizado para explotar sexualmente a mujeres de diferentes nacionalidades.

- Dos miembros de la Policía Nacional fueron sometidos a la justicia por dedicarse a la captación, traslado y acogida de mujeres venezolanas para explotarlas sexualmente.

También fueron sometidas a investigación varias denuncias de oficiales en puestos fronterizos que supuestamente habían exigido el pago de sobornos para permitir el cruce de migrantes sin la documentación debida (Ibid.).

4.4 Regularización migratoria

“El Plan Nacional de Regularización de Extranjeros forma parte de las nuevas políticas de gobernanza migratoria de la República Dominicana. Reafirmamos el compromiso del Gobierno dominicano, representado por las instituciones aquí presentes, para garantizar que este proceso, que favorece a extranjeros de 116 nacionalidades, se ejecute de manera exitosa” (MIREX 2017b).

- Canciller Miguel Vargas

El periodo de inscripción al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular¹⁰⁹ tuvo una vigencia de 18 meses entre los años 2013 y 2015, período durante el cual se inscribieron 288,467 personas extranjeras de 116 nacionalidades. Inicialmente resultaron beneficiadas aproximadamente 240,000. El número de solicitantes que calificaron para la regularización aumentó ligeramente a partir de entonces, ascendiendo a unas

252,407 personas (DGM 2017: 24). De acuerdo con el Director de Extranjería de la DGM, entidad que en el 2017 recibió el mandato de dar continuidad al proceso, esta discrepancia de cifras se debe al hecho de que cuando se concluyó el Plan quedaban aproximadamente 37,000 solicitudes que no se habían terminado de investigar y evaluar. De estos, aproximadamente 27,000 iban a ser rechazadas¹¹⁰. La OIM donó recursos para que la DGM pudiera contratar a personal para completar la digitación de los datos de las 10,000 personas restantes¹¹¹. Su inclusión fue aprobada por el Consejo Nacional de Migración, aumentando así la cifra.

El 25 de julio de 2017 el Consejo Nacional de Migración, mediante la resolución 01-17, prorrogó por un año más la vigencia de los carnets del PNRE hasta el 26 de agosto de 2018 (DGM 2017h; Santiago Díaz 2017). Además, la resolución dispuso que la DGM elaborara un Protocolo para el proceso de renovación o cambio de categoría migratoria

¹⁰⁹ Dado que el periodo de inscripción del PNRE concluyó en junio de 2015, puede encontrarse el relato sobre el desarrollo del mismo en el anuario correspondiente al 2015 (OBMICA 2016).

¹¹⁰ Entrevista con General de Brigada, ERD Rafael Antonio Núñez Veloz, Encargado de Extranjería, Dirección General de Migración, Santo Domingo, 17 de abril de 2018.

¹¹¹ Entrevista a funcionarios/as de la OIM, Santo Domingo, RD, 27 de julio de 2018.

de aquellas personas favorecidas por el Plan. Así, las y los migrantes regularizados tendrían un año para presentar una solicitud de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria reconocida en la Ley 285-04, ya sea ante la DGM o en una de las 14 oficinas que la institución habilitó alrededor del país.

El proceso se dividió en dos etapas, las cuales quedaron a cargo de la Dirección de Extranjería de esa institución. La primera inició el 23 de octubre con la entrega de los carnés de residencia temporal ordinaria a migrantes que se habían beneficiado de esa categoría bajo el PNRE pero aún no habían recibido su documento¹¹². Esta etapa también incluyó la entrega de carnés de residencia permanente a las personas de ascendencia haitiana nacidas en el país que se acogieron a al régimen especial de naturalización previsto en la ley 169-14, categoría B. Para finales del año se habían otorgado unos 3,222 carnés: 2,719 de residencia temporal y 503 de residencia permanente (DGM 2017: 23-24). En diciembre inició la habilitación de las oficinas en el interior, mismas que empezaron a recibir a las personas interesadas a partir de enero de 2018¹¹³. También se habilitaron oficinas nuevas de la Dirección de Extranjería en la Plaza Malecón Center y se desarrolló un nuevo software SIREX (Sistema de Regularización de Extranjeros) para actualizar los datos y validar los datos biométricos mediante una interface de conexión con la base de datos de la Junta Central Electoral (DGM 2017: 23-24).

En cuanto al proceso en sí, el Protocolo estableció que las y los extranjeros deberían acudir personalmente y presentar el **carnet del PNRE** o **pasaporte con sticker**, además de dos fotos 2x2, la **cédula de identidad** otorgada por la Junta Central Electoral y dejar copias de los mismos (DGM 2017h). Aparentemente el requisito de presentación de la cédula produjo una especie de “corre-corre” para la persona beneficiaria entre la DGM y la JCE, a pesar de la interoperabilidad entre sus respectivas bases de datos. El Director de Extranjería aclaró el procedimiento así: *“Como prerrequisito, se entrega la carta de constancia al extranjero, va a la Junta, consigue su cédula y después viene a Migración. El plástico que da Migración es lo que requiere la Junta para renovar su cédula porque se les había vencido”*¹¹⁴.

¹¹² Se reportó en el anuario correspondiente al 2016 (OBMICA 2017) que aproximadamente 20,000 carnets de regularización permanecían sin entrega/retiro.

¹¹³ De acuerdo al General de Brigada, ERD Rafael Antonio Núñez Veloz, Encargado de Extranjería en la DGM, *“El 9 de enero se inició en el Este; el 15 de enero en el Sur; el 22 de enero en el Cibao y la línea Noroeste; 5 de marzo en Santo Domingo. El proceso de renovación o cambio de las categorías migratorias de los extranjeros favorecidos por el Plan que adquirieron el permiso de no residente que son unos 252,420 aproximadamente. A la fecha de viernes 13 de abril [de 2018], se habían recibido unos 93,257 extranjeros; de estos 92,022 son de nacionalidad haitiana, 158 italianos, 112 de EEUU, 94 venezolanos, 65 cubanos, 60 colombianos, 52 franceses. Un 38% de la población beneficiada se ha presentado. Se estima que para el 25 de agosto todo el personal que se registró y fue favorecido en el Plan se le haya recibido los documentos y al 85% se le haya entregado el plástico con el estatus que corresponde”* (Entrevista con OBMICA, Dirección General de Migración, Santo Domingo, 17 de abril de 2018).

¹¹⁴ Entrevista con General de Brigada, ERD Rafael Antonio Núñez Veloz, Encargado de Extranjería, Dirección General de Migración, Santo Domingo, 17 de abril de 2018.

La OIM ha brindado apoyo técnico para superar ciertas dificultades encontradas, tales como retos particulares en las zonas geográficas de San Juan de la Maguana y Elías Piña. En cuanto a la categoría a otorgar, a finales de 2017 la DGM y el MIP habían acordado con la OIM que a las personas inscritas en el Plan con pasaporte y sticker (95,164, según las cifras a la conclusión del periodo de inscripción en 2015), se iba a hacer la renovación para que pudieran acceder a otra categoría migratoria¹¹⁵. Sin embargo, la DGM incluyó en su Protocolo el requisito de un contrato de trabajo, lo que aparentemente ha representado un impedimento para gran número de personas al igual que en el periodo inicial de inscripción al PNRE entre el 2014 y 2015¹¹⁶. Así, la categoría otorgada a la gran mayoría de personas regularizadas y renovadas va a ser de No Residente, resultado que, lejos de garantizar la sostenibilidad del Plan de Regularización, podría aumentar la posibilidad de que las mismas vuelvan a caer en una situación de irregularidad migratoria en un futuro cercano.

Otro tema de decisión para las autoridades gira en torno a qué hacer con las niñas y niños nacidos a padres migrantes regularizados que no fueron incluidos con la solicitud original de regularización. *“Hay una cantidad de menores de edad que no estaba en el Plan y sus padres los han presentado. No obstante haber nacido en Haití, presentan su acta de nacimiento y se están recibiendo los documentos,”* dijo el Director de Extranjería¹¹⁷. Aclaró que se tuvo que conformar una comisión presidida por el Director General de Migración para evaluar cada solicitud de esta naturaleza, para proceder a incluirlos como parte del núcleo familiar.

Por otra parte, la DGM abrió oficinas temporales en varios polos turísticos del país para facilitar la regularización de extranjeros y extranjeras residentes en esas zonas. La primera fue creada en Sosúa el 15 de marzo de 2017, luego de un encuentro entre la DGM y autoridades del Ministerio de Turismo, el Cuerpo Especializado de Seguridad Turística (CESTUR), la Asociación de Hoteles y Restaurantes de Sosúa y Cabarete (ASHORESOCA), la Asociación para el Desarrollo Sostenible de Sosúa (ADSS) y personas extranjeras residentes en la zona (DGM 2017f). Acudieron unas 250 personas de nacionalidad italiana, canadiense, rusa, haitiana y alemana para solicitar por primera vez o renovar su residencia. Además de la oficina temporal de Sosúa, la DGM también animó a las personas extranjeras que residen en el país de acudir a las oficinas regionales de la DGM en Bávaro, Provincia La Altagracia, para

¹¹⁵ Entrevista a funcionarios/as de la OIM, Santo Domingo, RD, 27 de julio de 2018.

¹¹⁶ Entre todos los requisitos del PNRE, informó Luis Fernández, Viceministro para Naturalización y Migración del MIP, ese fue el más difícil de cumplir para las personas solicitantes al Plan (OBMICA 2016: 117), hecho que podría atribuirse tanto a la informalidad del mercado laboral como a la renuencia de muchos empleadores a facilitar la constancia por temor al incumplimiento de la norma del Código de Trabajo de 80/20.

¹¹⁷ Entrevista con General de Brigada, ERD Rafael Antonio Núñez Veloz, Encargado de Extranjería, Dirección General de Migración, Santo Domingo, 17 de abril de 2018.

la zona Este y en las oficinas regionales de Santiago de los Caballeros y Puerto Plata, para la región del Cibao y la zona Norte (DGM 2017g).

4.4.1 Entrada de venezolanos/as

El incremento de la migración forzada de nacionales venezolanos/as debido a la crisis social, política y económica que está atravesando la República Bolivariana de Venezuela sigue generando debates en torno a la regulación de su estadía, tanto en la RD como en los otros países a dónde se han dirigido¹¹⁸.

Más de un millón se han visto en la necesidad de emigrar, de los cuales un número relativamente menor se ha radicado en la RD. OBMICA reporta que solo en los últimos dos años, se calcula que más de 1.2 millones de personas venezolanas tuvieron que salir de su país a raíz de la grave crisis, la falta de seguridad y la escasez de medicamentos. Para enero de 2018, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 133,574 personas venezolanas habían solicitado asilo, y 350,861 buscaron formas alternativas para su estadía a lo largo del continente americano y España (OBMICA 2018). En República Dominicana, de acuerdo con los resultados preliminares de la segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-II), entre 2012 y 2017 la inmigración venezolana se multiplicó por siete, pasando de 3,435 inmigrantes en el 2012 a 25,872 en el 2017 (ONE 2018)¹¹⁹.

Las medidas migratorias que se han adoptado varían por país de destino. Algunos países de la región, en pleno reconocimiento de la crisis humanitaria que ha provocado su emigración, han facilitado la regularización de su condición migratoria y/o han diseñado “*medidas especiales... que les permiten trabajar y estudiar sin pasar por una burocracia que alargue los procesos*” (Mejía y Tejero 2018). El gobierno de Perú, por ejemplo, que ha acogido aproximadamente 353,000 venezolanos/as, amplió hasta 2019 el plazo para que puedan solicitar un Permiso Temporal de Permanencia (PTP), que les permite trabajar formalmente (Ibid.). El gobierno de Colombia también creó un Permiso Especial de Permanencia (PEP) como mecanismo de regularización migratoria para nacionales venezolanos (Migración Colombia 2018b).

En 2017, el gobierno de República Dominicana aún no había acogido la propuesta de la Asociación de la Diáspora Venezolana en República Dominicana de ponerse

¹¹⁸ La migración de personas venezolanas a islas del Caribe se aborda en el primer capítulo de este informe, sección 1.7.2, mientras que la sección 3.1.1 del tercer capítulo aborda la migración de este colectivo a la RD.

¹¹⁹ Para conocer más acerca de las experiencias de personas venezolanas que recién se establecieron en Santo Domingo, ver el video realizado por OBMICA en 2018, “La nueva inmigración venezolana”: <https://youtu.be/iC185Z7mnnl>

a la altura de las políticas de acogida adoptadas por otros países de la región. Oficialmente, se permite la entrada de venezolanos/as, dado que pueden visitar el país sin requerimiento de visado. Sin embargo, el gobierno no ha facilitado la regularización de su estadia de manera que los mismos no tengan que retornar a su país de origen, en plena crisis, para iniciar el trámite migratorio. De acuerdo con Ana Rodríguez, representante de la Asociación de la Diáspora Venezolana en República Dominicana, muchos y muchas:

decidieron marcharse del país por no poder regularizar su estatus migratorio, pues para llegar a tramitar una residencia, primero hay que pedir una visa y regresar a su país de origen para iniciar el proceso en el consulado dominicano, y presentar documentos cuya obtención puede demorar meses por la burocracia (Mejía 2018).

Se observó, además, un incremento en el uso de mecanismos de control migratorio con respecto a su entrada y permanencia. En el 2017 la DGM deportó a 130 nacionales de Venezuela y no admitió a otros 1,129 *“por no contar con el arraigo de permanencia que requiere la Ley General de Migración, 285-04”* (DGM 2017: 6). Por su lado, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) había recibido solo 10 solicitudes de asilo por parte de venezolanos/as hasta noviembre de 2017 (DGM 2017: 18).

La inflexibilidad en la posición del país acerca de la migración humanitaria de venezolanos/as se resume en las palabras del Ministro de Interior y Policía, José Ramón Fadul, quien entiende que lo que corresponde es aplicar los controles migratorios a todo el mundo por igual:

Venezuela tiene un conflicto enorme, llama más la atención el problema de los venezolanos por la composición social de la gente de ellos que ha emigrado al país, son de clase media, entonces son gente que llaman más la atención, no se ven con rostros tan deteriorados, nos han desplazado de las ocupaciones de bares, deliverys, de restaurantes, entonces yo creo que lo que hay es una política de beneficio migratoria, pero lo que hay que hacer es aplicar la ley migratoria (citado en Santiago Díaz 2018).

Siguiendo la misma línea, la DGM niega que su tratamiento a personas de Venezuela haya sido discriminatorio, amparándose en el uso del mecanismo de “no admisión”. *“No es verdad que nosotros estamos devolviendo a nadie, simplemente no admitimos a aquellos extranjeros que no tengan un perfil para lo cual dicen que vienen a la República Dominicana”*, señaló Ambiorix Rosario, Director de Comunicaciones (citado en Guzmán Then 2017).

Por su parte, la Asociación de la Diáspora Venezolana en República Dominicana solicitó formalmente en el 2017 que el gobierno establezca medidas especiales para que sus compatriotas con estatus migratorio irregular puedan lograr una residencia legal. Se propuso otorgar por la vía excepcional, conforme a lo indicado en el artículo 35, acápite 8 de la Ley General de Migración, la residencia temporal; o que el presidente Danilo Medina decrete una visa humanitaria (Mejía 2018). Las organizaciones de sociedad civil que defienden los derechos de migrantes venezolanos/as continuarían su incidencia en la RD y a nivel regional en el 2018 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), exigiendo una mayor coordinación y acompañamiento técnico a los Estados de la región para afrontar la crisis de la migración forzada venezolana (OBMICA 2018).

“Los y las migrantes venezolanas en Latinoamérica, y la República Dominicana no es la excepción, estamos en situación de vulnerabilidad. No queremos que nos den nada que no podamos lograr con nuestro propio esfuerzo. Pero sí queremos un plan de acción concreto, con procesos judiciales ajustados al debido proceso y la ley, que no lleven a detenciones arbitrarias ni a deportaciones. Queremos dejar en claro que si nosotros pudiéramos regresaríamos a Venezuela, pero ello no es posible ni en este momento ni en un futuro cercano” (OBMICA 2018).

- Ana María Rodríguez
Migrante venezolana en RD y
representante de la Asociación de la
Diáspora Venezolana en República
Dominicana

4.5 Gestión de la migración laboral

Tras varios años de reorientación de la política migratoria en la RD, incluyendo la elaboración del Reglamento de la Ley de Migración (2011), la creación del INM RD (2015) y la puesta en marcha del PNRE (2014-2015), el Ministerio de Trabajo y otros involucrados consideran que las condiciones están dadas para reorganizar el sistema de gestión de la migración laboral¹²⁰. En este sentido, el Ministerio de Trabajo (MT), con el apoyo de la OIM, inició a finales de 2016 un proceso de planificación y coordinación entre varias instituciones involucradas en la migración laboral, incluyendo el MT, MIREX, DGM, Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y el INM RD. La primera actividad de la Mesa de Migración Laboral fue solicitar al Instituto Nacional de Migración la elaboración de un diagnóstico para la implementación del sistema de gestión de la migración laboral.

¹²⁰ Entrevistas con el entonces Viceministro de trabajo, Washington González, 17 de mayo de 2017 y 9 de julio de 2018, Ministerio de Trabajo, Santo Domingo.

“Otro de los retos que nos impone la aplicación del Plan de Regularización es profundizar en el mercado de trabajo, pues si ya se ha probado que apelar a la regularización es lo más efectivo para una mejor gobernabilidad de ese proceso, ahora es necesario pensar en establecer normas tendientes a ordenar el mercado. Por el momento este mercado mantiene las puertas abiertas para el trabajador irregular y dadas las ventajas que eso representa es entendible que los empleadores privilegien la irregularidad” (INM 2018: 32).

- Embajador Rubén Silié

En el 2017 el INM RD entregó el diagnóstico junto con una propuesta de recomendaciones para el fortalecimiento de la gestión migratoria laboral (INM 2017). El diagnóstico encontró que las instituciones involucradas estaban duplicando funciones y que no contaban con procedimientos internos establecidos que les permitieran dar una información homogénea a la persona usuaria (INM 2017b). Identificó, además, la oportunidad de crear una plataforma digital para reducir los procesos y así brindarle al usuario un mejor servicio¹²¹. Como resultado, las

instituciones que conforman el sistema de gestión de la migración laboral (MIREX, DGM, MT, TSS) firmaron un convenio interinstitucional con los procedimientos que deben agotar trabajadores/as migrantes frente a las instituciones (MIREX 2017). Durante el año, varias de ellas siguieron trabajando individualmente para avanzar en la implementación de lo recomendado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) elaboró un proyecto de modificación de la Ley 875-78 sobre Visados (ver acápite 4.1.3 de este capítulo). También se hizo un estudio estadístico sobre las visas de trabajo emitidas (NM1, VTT) en los últimos dos años y una revisión de procedimientos operativos de los actores del sistema de la migración laboral en cuanto a la emisión de visados (MIREX 2017). Además, se capacitó al personal de varias instituciones del sistema migratorio laboral, para que puedan seguir mejorando su conocimiento y manejo de la temática. En este sentido, se brindó asistencia técnica desde la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, que entiende que la gobernanza del proceso de migración laboral le corresponde institucionalmente¹²², tomó varias medidas en cuanto a los sistemas de información. Se extendió el acceso a representantes locales de la Dirección de Trabajo para que puedan entrar y decidir sobre las certificaciones sin necesidad de que esperaran al Director General de Trabajo. A mediados de 2018 tenían programada, con invitación de la OIT, una segunda reunión de la Mesa de Migración Laboral, para operativizar la plataforma tecnológica. Aún hacía falta

¹²¹ Entrevista con el entonces Viceministro de trabajo, Washington González, 9 de julio de 2018, Ministerio de Trabajo, Santo Domingo.

¹²² Ibid.

identificar los recursos para hacer el software para la plataforma de gestión de migración laboral y orientar a las personas funcionarias y usuarias sobre el uso de la misma. Una vez implementada, se espera que la plataforma permita “*crear un sistema de información sobre migración laboral donde todas las instituciones puedan tener el mismo lenguaje*”¹²³ y que además atienda “*los requerimientos de empleadores respecto a la contratación de trabajadores extranjeros*” (OBMICA 2017: 177).

4.5.1 Seguridad social

Desde el 2016 el Estado ha dado varios pasos hacia la incorporación de trabajadoras y trabajadores extranjeros y sus familiares al sistema de seguridad social (salud, riesgos laborales y pensión). En los anuarios correspondientes al 2015 y 2016 (OBMICA 2016 y 2017, respectivamente), hemos ido reportando sobre las medidas tomadas para facilitar la afiliación de personas que se habían beneficiado del PNRE, con su carnet de regularización.

Así, durante el 2017 la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) habilitó un total de 13,449 números de seguridad social (NSS) a personas extranjeras y sus dependientes adicionales¹²⁴; de estas, 11,466 corresponden a nacionales haitianas/os (TSS 2018:7), la mayoría de los/as cuales fueron regularizados a través del PNRE. En abril de 2017 se estimaba en unos 22,000 el número total de extranjeros/as en el sistema (OIM 2018c: 28); a mediados de 2018 la OIM reportó que la cifra ascendería a unas 40,000¹²⁵. Para el futuro estaba previsto el inicio del registro de familiares hasta tercer grado de consanguinidad (OIM 2018c: 28).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo ha continuado sus labores de diálogo y orientación dirigidas a los/as empleadores/as que más mano de obra extranjera emplean. El estatus migratorio no ha sido el único obstáculo para lograr la garantía del derecho a la seguridad social de las y los trabajadores migrantes, sino también la informalidad de la contratación de trabajadores móviles u ocasionales en sectores tales como la agricultura y la construcción¹²⁶. En el anuario correspondiente al 2016

¹²³ Entrevista con Viceministro Washington González, Ministerio de Trabajo, 17 de mayo de 2017, Santo Domingo.

¹²⁴ El registro de trabajadores extranjeros en el Sistema Único de Información y Recaudo (SUIR) de la TSS debe ser realizado por los empleadores a través de la página web de la TSS en su perfil, para la asignación de un número de seguridad social (NSS) cuando no se posee cédula. Los empleadores deben digitar los datos de la persona extranjera iniciando por el tipo y número de documento que posee (visa de trabajo, carnet de migración o carnet de regularización) y cargar la imagen del documento en formato PDF (INM 2017b: 12).

¹²⁵ Entrevista a funcionarios/as de la OIM, Santo Domingo, RD, 27 de julio de 2018.

¹²⁶ Entrevista con el entonces Viceministro de trabajo Washington González, 9 de julio de 2018, Ministerio de

(OBMICA 2017), reportamos que el sector de construcción había manifestado su resistencia a la obligación de inscribir a trabajadores migrantes en el SDSS, ya que preferían la medida temporal (resolución 165-03 del CNSS) adoptada en el 2003 que autorizó al IDSS a seguir prestando servicios médicos a los trabajadores temporales que no estaban cubiertos por otras Administradoras de Riesgos de Salud (ARS)¹²⁷. Este año el Ministerio de Trabajo explicó a empleadores/as que tenían que pasarlos al Sistema de Seguridad Social, que incluye no solo el seguro de salud sino también cobertura de riesgos laborales y pensión. Ya se cerró el departamento correspondiente en IDSS, hecho que puede haber contribuido al aumento sustancial de extranjeros/as inscritos/as por la TSS en el 2017.

La Tesorería y el Ministerio de Trabajo también se encontraron inmersos en la tarea de facilitar la inscripción de las trabajadoras domésticas a la seguridad social, en línea con lo estipulado por el Convenio 189 de la OIT sobre Trabajo Decente para los y las Trabajadores Domésticos ratificado por el Estado (ver también sección 5.3.2 de este informe). A las trabajadoras domésticas les corresponde la inscripción en el sistema contributivo, informa el MT, debido a que tienen un contrato de trabajo, aunque sea verbal. El Ministerio está orientando a hogares empleadores acerca de los derechos y deberes correspondientes a esa relación laboral, tales como el pago de preaviso y el derecho a la asociación sindical. Se elaboró un resumen de elementos novedosos que contiene el Convenio, que serán colgados más adelante a su página web para fines de orientación. Sin embargo, no existen señales de que las partes concernidas hayan considerado los obstáculos particulares para la afiliación de las trabajadoras domésticas haitianas¹²⁸. OBMICA ha reiterado a través de varios trabajos de investigación que las trabajadoras domésticas migrantes se enfrentan a varias desventajas, relacionadas tanto con la informalidad de su trabajo en el empleo de hogar como la irregularidad de su estatus migratorio (Wooding y Sangro 2011; Petrozziello y Wooding 2011; Fine y Petrozziello 2017).

Tal como hemos señalado anteriormente (OBMICA 2016), la informalidad del mercado de trabajo y la regularización de trabajadores extranjeros son dos factores que pueden entrar en contradicción uno con el otro. Por un lado, para formalizar la incorporación de una persona trabajadora migrante, por ejemplo al sistema de seguridad social, es necesario que ésta cuente con un estatus migratorio regular.

Trabajo, Santo Domingo.

¹²⁷ El tema se tocó en una reunión del consejo consultivo del Ministerio de Trabajo (establecido mediante Decreto 47-99), con empleadores, trabajadores y el Ministerio en el primer semestre de 2017. Ahí, representantes del sector de construcción argumentaron que para ellos tenía sentido mantener el sistema interino para trabajadores con contrato definido, el cual solo cubre seguro médico y no la pensión o riesgos laborales. El Tesorero Henry Molina estaba estudiando cómo inscribir a trabajadores con contrato definido en la seguridad social, que abarca los tres tipos de protección social.

¹²⁸ Cabe destacar que el Convenio 189 de la OIT también protege a trabajadores-as migrantes de este sector.

Por otro lado, si la misma no tiene un empleo formal (situación en que se encuentran tanto dominicanas como extranjeras), difícilmente podrá cumplir con el requisito de “arraigo sociolaboral” (presentación de un contrato de trabajo) que se requiere para fines de regularización de su estatus migratorio. De hecho, de todos los requisitos del PNRE, el MIP reconoció que ese fue el más difícil de cumplir para las personas solicitantes al Plan¹²⁹, hecho que pudo haber influido en la exclusión de facto a la mayoría de las trabajadoras domésticas migrantes. Al no contar con un estatus migratorio regular, no podrán beneficiarse de los derechos laborales que recién conquistan sus compañeras nacionales mediante la ratificación del Convenio 189. Así, en vez de mejorar las condiciones de todas, se corre el riesgo de que la mejora para algunas conlleve el costo invisible de la continuada explotación de otras. Tal como señala la investigadora asociada al OBMICA, Masaya Llavaneras Blanco (2018), es importante reconocer que *“Los derechos laborales y los derechos de migrantes son profundamente interrelacionados y pueden avanzar en conjunto”*.

4.5.2 Visa de trabajador temporero

El visado de trabajador temporero fue puesto en vigencia por el MIREX en el 2014, pero sigue pendiente su incorporación a la Ley de Visados que se encontraba bajo revisión en el 2016 y 2017 (ver sección 4.1.3 sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores). Al mismo tiempo, desde que inició el Plan de Regularización, se redujo significativamente el número de visas y permisos de trabajadores temporeros solicitados por los empleadores (INM RD 2017a).

En el 2017, el sector bananero utilizó esta vía para regularizar el estatus migratorio de algunos de sus trabajadores y trabajadoras de nacionalidad haitiana. Luego de que la DGM se reuniera con productores nacionales en abril para “evaluar las condiciones de contratación”, la Asociación Bananos Ecológicos de la Línea Noroeste (BANELINO) solicitó a la DGM facilidades para el tránsito de parte de los nacionales haitianos para tramitar pasaportes y visas de trabajador temporero. La DGM animó a *“otros productores de ese rubro agrícola, como la Asociación de Productores Bananeros de Exportación (ASEXBAM), la Asociación de Bananeros de Montecristi, la Asociación de Bananeros de la Línea Noroeste, Plantaciones del Norte, entre otras organizaciones, [a que] acaten el llamado para que el personal extranjero obtenga los documentos requeridos por la Ley”* (DGM 2017i).

¹²⁹ Entrevista al Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 21 de junio de 2016.

4.5.3 Establecimiento de cuotas para la migración laboral

Otra tarea pendiente es la de establecer un sistema para determinar cuotas de admisión para trabajadores/as extranjeros/as, como debiese realizarse de acuerdo con el artículo 49 de la Ley General de Migración 285-04. Para que esto sea una realidad, habría que reactivar el Consejo Nacional de Migración, tal como señaló el Instituto Nacional de Migración en su diagnóstico sobre la gestión de la migración laboral:

Sin embargo, se prevé la necesidad de coordinar de forma previa los procedimientos para cuando este tipo de categoría de trabajador se reactive nuevamente...Las cuotas deben ser establecidas en las áreas de la economía donde el CNM, previa consulta con los diferentes sectores de interés (productores, empresarios y sindicatos nacionales), reconozca la necesidad de su contratación, lo que requerirá la reactivación del Consejo (INM RD 2017b: 22).

En el 2017 se dieron avances en este sentido, pues el MIREX, en conjunto con el MIP, asumió la siguiente meta presidencial:¹³⁰ *“En coordinación con el Ministerio de Interior ajustar la normativa, las políticas y procedimientos para la emisión de las visas de trabajo en función de estudios y análisis de la demanda laboral de la economía nacional”* (MIREX 2017). Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, reporta que el MIREX está:

estructurando un mecanismo que nos permita proyectar las necesidades de mano de obra de todos los sectores privado y público para seguir incentivando todo el crecimiento económico en los diferentes renglones de nuestra economía, contra nuestra capacidad de generar recursos humanos en el sistema educativo. Esa diferencia va a arrojar políticas públicas de educación superior técnica y vocacional, mayor cooperación internacional para becas para especializaciones que no resulten pertinentes producir nacionalmente, y después contratación de mano de obra extranjera para lo que no logran cubrir¹³¹.

¹³⁰ El nuevo modelo de gestión gubernamental bajo el presidente Danilo Medina consiste en una gestión por resultados o metas presidenciales. Estas establecen las grandes prioridades del gobierno dominicano, las cuales se monitorean a través de informes mensuales y una plataforma que representa gráficamente el progreso mediante la imagen de un semáforo (Entrevista a Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de julio de 2018, Santo Domingo).

¹³¹ Entrevista a Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de julio de 2018, Santo Domingo.

Un insumo importante para el diseño de semejante mecanismo es el estudio detallado del mercado laboral dominicano. De acuerdo a la división de trabajo establecida por la Ley de Migración, debería corresponderle al Instituto Nacional de Migración y/o el Ministerio de Trabajo a través del Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD) levantar los estudios necesarios¹³². Ciertamente ambos han planificado la realización de éstos en años recientes, pero han carecido de los recursos necesarios para su ejecución o publicación. Es más, cuando han sido realizados en el pasado, aun así, no han podido servir como insumos para el reordenamiento de la migración laboral debido a la inoperatividad del Consejo Nacional de Migración. A manera de ejemplo, podemos citar el estudio sobre trabajadores inmigrantes haitianos en la construcción y la producción de guineo (Ministerio de Trabajo, OMLAD 2011) o los trabajos investigativos del primer año de operación del INM RD (2015) que aparentemente se quedaron inéditos, tales como “Determinantes de la concentración étnica de los inmigrantes en las ramas de actividad laboral del mercado dominicano” y “La nacionalización del trabajo: perspectivas sobre el 80/20” realizado conjuntamente con el OBIMID (OBMICA 2016).

En tal sentido, el MIREX, de mano con el MEPyD, ha empezado a estudiar los flujos migratorios internos con miras a evaluar la pertinencia o no del límite actual de 20% a la mano de obra extranjera que establece el artículo 135 del Código de Trabajo, conocido popularmente como el “80/20”¹³³. La idea que se maneja desde el Viceministerio para Asuntos Consulares y Migratorios es estructurar un sistema de monitoreo con indicadores que permita establecer de manera constante las necesidades de mano de obra de los distintos sectores económicos, para fomentar el desarrollo y la competitividad de República Dominicana.

Este giro de enfoque corresponde con el llamado nexo migración-desarrollo, que interpreta la migración no como problema a resolver sino como un factor del desarrollo. Así la posición de cancillería hace eco del informe de recién publicación de la OCDE y la OIT (2018), a la cual contribuyeron dos investigadoras de OBMICA, titulado *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de la República Dominicana*. El informe resalta las diversas contribuciones económicas de los y las inmigrantes en la República Dominicana en tres dimensiones: mercados laborales, crecimiento económico y finanzas públicas (OCDE y OIT 2018: 15).

¹³² El Ministerio de Trabajo planifica realizar consultas con los sectores agrícola y de construcción, y movilizar fondos para hacer algunos estudios focalizados, por ejemplo, sobre mano de obra en la provincia de Altagracia (Entrevistas con el Viceministro Washington González, 17 de mayo de 2017 y 9 de julio de 2018, Ministerio de Trabajo, Santo Domingo).

¹³³ Entrevista a Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de julio de 2018, Santo Domingo.

Por su lado, la DGM sigue viendo el tema desde el enfoque de control migratorio. En el 2017, la institución llevó a cabo una serie de reuniones con los presidentes de las asociaciones de productores agrícolas y pecuarios de toda la franja fronteriza y las provincias aledañas, que emplean mano de obra extranjera, “con la finalidad de reducir la incidencia de contratación de nacionales indocumentados; contrarrestando, de esta manera, la migración irregular” (DGM 2017: 19).

En contraste, las instituciones que han adoptado el enfoque migración-desarrollo entienden que la identificación de necesidades de mano de obra extranjera va más allá del establecimiento de una cuota fija y discutiblemente arbitraria. De acuerdo con el entonces Viceministro de Trabajo, Washington González, del Ministerio de Trabajo, el término ‘cuota’ es un tanto desfasado como para captar el concepto moderno de gestión de la migración laboral:

Yo no estoy de acuerdo con el término ‘cuota’. Es un término muy viejo que se toma en cuenta desde hace muchos años. Desde mi punto de vista, no se podría hablar de cuotas, [sino] se tendría que hablar de la necesidad de empleo de mano de obra extranjera. Después de estos estudios que detectan donde hay necesidad, de ahí vienen lo que se llamaban anteriormente contingentes. Hay que establecer primero si se necesita mano de obra, por ejemplo, para el área agrícola o para la construcción, y organizar a los empleadores para que puedan emplear a extranjeros¹³⁴.

“En la construcción se carece de la aplicación de la Ley de Seguridad Social, de las prestaciones. Si ellos [los constructores] aplicaran toda esa norma, y aun así el trabajador dominicano no aceptara, entonces sí tendríamos que pensar en reformar [la norma 80/20]”.

- José “Pepe” Abreu Presidente de la Confederación Nacional de Unión Sindical (CNUSS)

La puesta en marcha de este tipo de sistema, llámese cuotas o necesidades de mano de obra, implicaría modificar la norma 80/20 dispuesta por el art. 135 del Código de Trabajo. Durante el 2017, esto fue tema de debate entre el MT, asociaciones del sector privado y los sindicatos. El MT señaló que existe un mecanismo que se puede utilizar para “evitar el problema 80/20”¹³⁵. Según lo dispuesto por el artículo 145 del Código de Trabajo, el presidente de la República puede establecer permisos especiales para el área agrícola¹³⁶; lo

¹³⁴ Entrevista con Viceministro Washington González, 9 de julio de 2018, Ministerio de Trabajo, Santo Domingo.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ El art. 145 del Código de Trabajo dispone: “El Poder Ejecutivo puede conceder permisos, válido por no más de un año, para que sean empleados en empresa agrícola-industriales, braceros extranjeros en exceso de la

mismo podría hacerse extensivo a otros sectores que han crecido notablemente y que demuestren la necesidad de contratar a migrantes, tales como la construcción. Por su parte, empleadores tales como la Asociación de Promotores y Constructores de Viviendas del Cibao (APROCOVICI), pidieron al gobierno modificar el Código del Trabajo para ampliar el porcentaje de mano de obra extranjera que se le permite contratar a las empresas, ya que consideran incumplible el 80-20 que establece el Código (Diario Libre 2017c). En representación del sector sindical, el presidente de la Confederación Nacional de Unión Sindical (CNUS), José “Pepe” Abreu, respondió que no estaban cerrados a la idea, pero que habría que analizar las razones que llevan a las empresas a preferir la contratación de mano de obra extranjera: *“En la construcción se carece de la aplicación de la Ley de Seguridad Social, de las prestaciones. Si ellos (los constructores) aplicaran toda esa norma, y aun así el trabajador dominicano no aceptara, entonces sí tendríamos que pensar en hacer una reforma en ese sentido”* (citado por Tejero 2017).

4.5.4 Manejo de estadísticas sobre trabajadores/as migrantes

Actualmente la Dirección General de Trabajo, que pertenece al Ministerio de Trabajo, maneja varias bases de datos, entre ellas el SIRLA y el SISCONE. El Sistema Integrado de Registros Laborales (SIRLA) registra todas las planillas de personal fijo de todas las empresas y establecimientos con Registro Nacional Laboral. A su vez, el Sistema de Registro de Contratos de Trabajadores Nacionales y Extranjeros (SISCONE) es una base de datos de todos los contratos de trabajo depositados físicamente por los empleadores en el Ministerio de Trabajo¹³⁷.

El Ministerio de Trabajo reconoce ciertas limitaciones en su capacidad de generar estadísticas sobre la migración laboral, puesto que sus bases de datos, SIRLA y SISCONE, solo reflejan a los trabajadores que tengan contratos de trabajo, en un país donde predomina el contrato verbal¹³⁸. Además, se están haciendo ajustes a los reportes que genera el sistema, por lo que solo disponen de los datos por nacionalidad.

Del total de 1,047,346 trabajadores/as registrados/as por el SIRLA durante el 2017, 17,565 son extranjeros (12,749 hombres y 4,816 mujeres). Así representarían solo el 1.7% de la fuerza de trabajo, lo que sugiere un fuerte subregistro en el sistema.

proporción legal. Son braceros, los trabajadores a jornal utilizados exclusivamente en trabajos del campo”.

¹³⁷ Respuesta a solicitud de información OAI-033/17, Oficina de Acceso a la Información, Ministerio de Trabajo, 26 de mayo de 2017.

¹³⁸ Entrevista con Viceministro Washington González, 9 de julio de 2018, Ministerio de Trabajo, Santo Domingo.

Tabla 4.3 Registro de trabajadores nacionales y extranjeros en el SIRLA, 2017

Nacionales	1,029,781
Extranjeros	17,565
Total	1,047,346

Fuente: Datos suministrados por el Ministerio de Trabajo, a través de la Oficina de Acceso a la Información.

La tabla 3.6 contenida en la sección 3.1.2 del capítulo previo (iii sobre inmigración) contiene datos de trabajadores/as registrados al SIRLA durante 2017, por sexo y según nacionalidad.

Por otra parte, en el SISCONTE fueron registrados contratos de trabajo a favor de 10,730 nacionales y 1,080 personas extranjeras, para un total de 11,810. Este total representaría una reducción significativa desde el año anterior, en que el SISCONTE tenía a unos 119,002 contratos registrados, entre ellos 115,769 nacionales y 3,233 personas extranjeras. Más que una reducción drástica, es probable que la diferencia se debe a los cambios que se estaban realizando al sistema.

4.5.5 Departamento de Migración Laboral

El encargado del Departamento de Migración Laboral en el 2017 fue Ramón Martínez, que anteriormente había sido el encargado de Naturalización en el MIP. Al ser conocedor de la temática migratoria, fungió como secretario técnico para la Mesa de Migración Laboral. Asimismo, representó al Ministerio en las reuniones interinstitucionales que trataron el tema migratorio y organizó, en conjunto con el MIREX y Procuraduría, varios cursos de formación para el personal de la institución para cambiar la perspectiva que se tiene sobre la migración¹³⁹. En el 2018, ya se había cambiado el titular del Departamento nuevamente. El entonces Viceministro de Trabajo González reconoció la necesidad de seguir fortaleciendo el Departamento para que pueda asumir un papel más protagónico en los esfuerzos para reformar el sistema de gestión de la migración laboral¹⁴⁰.

¹³⁹ Entrevista a Valentín Herrera, Director General de Trabajo, y Ramón Martínez Morillo, Encargado de la Unidad de Migración Laboral, Ministerio de Trabajo, Santo Domingo, 23 de abril de 2018.

¹⁴⁰ Entrevista con Viceministro Washington González, 9 de julio de 2018, Ministerio de Trabajo, Santo Domingo.

4.5.6 Retos y perspectivas

Tras la regularización de miles de trabajadores/as migrantes, se han dado pasos importantes hacia la creación de un sistema moderno de gestión de la migración laboral, incluyendo mayor accesibilidad a la seguridad social. Es importante operativizar la nueva plataforma y asegurar que tenga interoperabilidad entre todas las instituciones involucradas, incluyendo la TSS, y que su personal esté capacitado para operar, alimentar y consultar la misma con frecuencia, para que la tecnología cumpla su función de eficientizar la gestión.

También se requiere de voluntad política por parte de los actores concernidos, no solo para la puesta en marcha de la plataforma, sino para evitar la duplicidad de funciones, por ejemplo, en el levantamiento de estudios del mercado laboral como insumo para el diseño del sistema de cuotas. A tales fines, la continuación de la coordinación interinstitucional a través de la Mesa de Migración Laboral es fundamental. También lo es el fortalecimiento del Departamento de Migración Laboral para que pueda asumir un papel de mayor protagonismo en el nuevo sistema de gestión.

Los avances en la inscripción de trabajadores/as migrantes en la seguridad social no tienen precedente en el país. El MT y la TSS podrían aprovechar la coyuntura de la ratificación del Convenio 189, que les ha llevado a dar pasos hacia la inscripción de las trabajadoras domésticas en el SDSS, para tomar en consideración los obstáculos particulares para la afiliación de las trabajadoras domésticas migrantes haitianas, muchas de las cuales no pudieron regularizarse debido a la misma informalidad del empleo de hogar (no pudieron cumplir con el requisito de “arraigo socio-laboral” al no contar con un contrato de trabajo). En este sentido, se podría recomendar a la DGM, por ejemplo, que cree facilidades para su regularización, convocando en horario de fin de semana y admitiendo una carta del hogar empleador en lugar del contrato escrito, para que puedan recibir su carnet de regularización y acceder a la seguridad social.

Quizá el reto de mayor envergadura que enfrentan el MT y otras instituciones del sistema es el de flexibilizar la cuota establecida para la mano de obra extranjera, sin perder de vista su obligación de velar por el cumplimiento de los derechos laborales en los sectores que más extranjeros/as emplean. La no formulación de una política migratoria clara durante muchos años, señaló el Embajador Rubén Silié en un discurso en el Instituto Nacional de Migración en enero de 2017, contribuyó a cierta lógica por parte de empleadores que ahora les toca enfrentar:

Es evidente que la no formulación de una política gubernamental frente a la inmigración irregular contribuyó a otorgar una cierta racionalidad económica al sistema migratorio, basado, como se ha dicho, en la

exclusión y el rechazo. Eso interesaba a los empleadores, quienes se beneficiaban de la falta de documentos legales para regatear el precio de la mano de obra...Así, la situación de irregularidad de los trabajadores migrantes no era algo excepcional en el sistema económico dominicano, sino que ya se había convertido en un recurso para alcanzar una mayor rentabilidad en la actividad productiva...Ese *modus operandi* alcanzó ciertos niveles de racionalidad...pues al mismo tiempo impedía la gobernabilidad de la migración. El Gobierno, que desde la administración debería ser el gestor de todo el proceso migratorio, no podía ejercer plenamente y de forma ordenada su autoridad en pro de una mayor equidad. Perdía la capacidad de iniciativa, tanto como principal regulador del mercado laboral, como en la situación particular de los inmigrantes (citado en INM 2018: 26-27).

Ahora que el gobierno ha manifestado su voluntad de modernizar la gobernanza migratoria, superar este *modus operandi* es el reto mayor. De lograrlo, se aportaría grandemente al cumplimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 que dispone ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional¹⁴¹.

4.6 Diálogo y cooperación binacional RD-Haití

La tensión que había caracterizado las relaciones entre República Dominicana y la República de Haití durante los dos años anteriores, debido al tema migratorio y la veda a productos de exportación dominicana por parte de las autoridades haitianas, empezó a mermarse.

El año 2017 abrió con la visita del electo presidente de la República de Haití, Jovenel Moïse, el 6 de enero, a la República Dominicana. En esa ocasión la cancillería dominicana presentó algunas ideas de proyectos de interés común incluyendo temas de migración, derechos humanos y desarrollo (MIREX 2017: 39). Por su parte, Moïse consideró necesario normalizar las relaciones entre los dos países y declaró a la prensa que con su visita buscaba “*enviar señales claras al pueblo dominicano y al mundo*” de que los dos países iban a “*trabajar juntos*” (AP Santo Domingo 2017). Siguió los esfuerzos por mejorar las relaciones entre los dos países cuando el presidente Danilo Medina y el canciller Miguel Vargas asistieron con una delegación dominicana a la toma de posesión del presidente Moïse en Puerto Príncipe el 7 de febrero (MIREX 2017: 39).

¹⁴¹ Ver objetivo específico 2.3.7 de la END 2030 (Congreso Nacional de la República Dominicana 2012).

Las cancillerías de los dos países también trabajaron a nivel técnico-político para reforzar y dinamizar la Comisión Mixta Bilateral Dominico Haitiana (CMBDH). La Comisión fue creada en 1996 para impulsar las relaciones económicas, así como la cooperación en otras áreas, pero su trabajo se ha visto estancado en varias ocasiones debido a las tensiones entre las partes. Aprovechando los nuevos aires, el Secretariado de la Comisión de la parte dominicana elaboró una propuesta en enero/febrero de proyectos binacionales sectoriales que pueden ser abordados de manera conjunta por ambos países. Los temas que conforman la carpeta de proyectos son:

- Relanzamiento del Protocolo Binacional
- Firma de acuerdos pendientes, ya consensuados (Seguridad; Educación Técnica y Superior; Plan de Acción de Artibonito)
- Migración
- Límites
- Transporte y Comunicaciones
- Medio ambiente

En abril, el canciller dominicano, Miguel Vargas, y su homólogo de Haití, Antonio Rodrigue, mantuvieron su primera reunión de trabajo formal, en la que acordaron reactivar la Comisión y definieron formalmente las prioridades en su agenda respecto a temas como el comercio y la migración (Agencia EFE 2017b). La declaración firmada por Vargas y Rodrigue indicó que la Comisión sería reestructurada para poner en marcha *“todos aquellos proyectos aprobados por los niveles técnicos de ambos gobiernos y que requieren decisiones políticas al más alto nivel”* (Agencia EFE 2017b). En cuanto al tema migratorio, los cancilleres acordaron seguir colaborando para contribuir a una mejor gestión migratoria. En la rueda de prensa, el canciller Vargas saludó la decisión del gobierno haitiano de entregar a partir del 28 de abril unos 11,000 pasaportes y documentos de identidad a nacionales haitianos/as (Agencia EFE 2017b) que los habían solicitado hace varios años con fines de acogerse al PNRE.

“Unidos en el mapa insular, también debemos estarlo, con igual sentido de permanencia, en los propósitos democráticos, en la convivencia pacífica, en el diálogo, en la búsqueda de soluciones a los problemas que nos son comunes y, sobre todo, en la cooperación”.

- Canciller Miguel Vargas
(Listín Diario 2017)

En el mes de junio, la Secretaria Ejecutiva de CMBDH participó en la formulación del programa de cooperación binacional Haití-República Dominicana para ir generando consenso entre las partes sobre las actividades y acciones a implementarse. Entre ellas, figura la promoción de la participación de la sociedad civil de manera transversal tanto en el dialogo intergubernamental como en los intercambios binacionales (MIREX 2017: 44).

El 8 de agosto una delegación de funcionarios/as y congresistas de Haití viajaron a la RD para tratar el tema migratorio con las autoridades dominicanas,¹⁴² especialmente el respeto de los derechos humanos de personas haitianas deportadas desde territorio dominicano. El senador haitiano Evalière Beauplan, que encabezó la delegación, *“reconoció que sería un irrespeto pedir a República Dominicana que no haga repatriaciones, pero que su responsabilidad es proteger a sus compatriotas y garantizar que se respeten sus derechos en el proceso de ser devueltos a su nación”* (El Día 2017). Por su parte, el canciller dominicano insistió en que el proceso de repatriación de indocumentados/as de RD se ejecuta siguiendo rigurosamente los protocolos establecidos por ambos países (MIREX 2017: 41). Durante esta vista, la delegación del vecino país también manifestó su preocupación por la circulación de imágenes en las redes sociales que aludían a un supuesto ingreso masivo de migrantes haitianos/as a través de la frontera dominico-haitiana. Frente a ello, el canciller Vargas respondió que, *“dichas imágenes e informaciones que circulan en las redes sociales respecto al tema haitiano, nada tienen que ver con la intención y compromiso que ha hecho el Gobierno dominicano de llegar a un acuerdo satisfactorio para afianzar las relaciones bilaterales entre ambos países”* (El Día 2017).

Por otro lado, el viaje a Haití que el canciller Vargas había planificado para septiembre fue pospuesto debido a los anunciados paros y protestas contra la promulgación de la ley del presupuesto nacional en el vecino país. De manera que también se suspendió la suscripción de un “importante acuerdo” sobre desarrollo fronterizo (Agencia EFE 2017c). que correspondería a una iniciativa más amplia de cooperación tripartita entre RD, Estados Unidos y Haití, conocida como la Iniciativa Laredo.

Congresistas y funcionarios de la República Dominicana y Haití viajaron a la ciudad de Laredo, Texas en diciembre de 2016, para aprender sobre la gestión fronteriza y la cooperación binacional comercial en la frontera México-EEUU. Ahí en la Texas A&M International University (TAMIU), las autoridades de RD y Haití suscribieron un acuerdo de cooperación binacional para el desarrollo de su propia frontera. Según el MIREX, el acuerdo tiene por propósito:

¹⁴² La delegación haitiana fue encabezada por el senador Evalière Beauplan, Presidente de la Comisión de Asuntos Extranjeros; junto con Mioussemine Celestin Myrthil, Ministra Consejera Comercial de la Embajada de Haití en RD; vicescanciller Anouche Bernard; Joseph Lambert, Senador; Willot Joseph, Senador y Sorel Jacinthe, también Senador. La representación del Estado dominicano estuvo encabezada por el canciller Miguel Vargas, quien fue acompañado por los viceministros de Política Bilateral Cesar Medina; de Asuntos Consulares y Migratorios Marjorie Espinosa y Hugo Rivera, Viceministro de Asuntos Económicos y Cooperación Internacional. También, Roberto Martínez Villanueva, Embajador de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana; Alberto Despradel, embajador de la República Dominicana en Haití y el Director General de Migración, Máximo William Muñoz, así como los senadores fronterizos por Dajabón y Pedernales, Sonia Mateo y Dionis Sánchez.

triangular la creación de un programa a través de un comité binacional que permitirá la modernización de la frontera de las dos naciones, las posibilidades de atracción de inversión, la creación de infraestructuras, la formalización del comercio, la construcción de hospitales y otras obras que redunden en beneficio directo de las personas que habitan en esta zona. Asimismo, el Canciller Miguel Vargas reveló que existe interés de empresarios de otros países en invertir en la frontera dominico-haitiana, lo que generaría empleos y la consecuente mejoría de la calidad de vida de las personas que viven en esos pueblos (MIREX 2017: 39-40).

El gobierno de Estados Unidos, mediante sus embajadas en Puerto Príncipe y Santo Domingo, está cooperando para apoyar la iniciativa; mientras que la Universidad Texas A&M, a través de su Oficina de Iniciativas Globales, brinda asesoría técnica a ambos países. La idea, según el diputado de Dajabón, Darío Zapata, es replicar el modelo de cooperación EEUU-México en la frontera dominico-haitiana: *“Creo que podemos soñar y esperar que entre República Dominicana y Haití se pueda implementar este tipo de acuerdo y sistema de aduanas, inmigración, transporte, logística y educación eficiente tal como el que existe entre EEUU y México”* (TAMIU 2016, traducción nuestra del inglés). Se trata de un amplio programa de cooperación que implicará en los años venideros no solo la cooperación binacional, sino la adaptación de la legislación nacional de los respectivos países, así como la adopción de medidas para atraer inversión a la zona (Caraballo 2018)¹⁴³.

4.7 Asistencia y protección a la diáspora dominicana

El tema del retorno de nacionales dominicanos/as estuvo presente en el debate y accionar de varias instituciones estatales en el 2017. El Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior (CONDEX) informó que más de 500 personas dominicanas residentes en Venezuela solicitaron al gobierno acudir en su ayuda para retornar al país voluntariamente debido a la crisis en ese país (Castro

“Siempre procuramos tener la coherencia entre nuestra política nacional interior y nuestra política exterior. Entonces yo procuro regularizar a los extranjeros en nuestro territorio, lo mismo apoyo a toda mi comunidad en el exterior para su regularización para una adecuada inserción en estos países de destino para que luego tengan una mejor calidad de vida y puedan contribuir al crecimiento socioeconómico al país que les ha dado la acogida.”

- Marjorie Espinosa Rouge Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios

¹⁴³ Para una perspectiva crítica sobre este discurso de desarrollo en la frontera dominico-haitiana, ver Werner, Marion (2015). *Global Displacements: The Making of Uneven Development in the Caribbean*.

2017). Por su parte, el MIREX anticipó que las medidas migratorias restrictivas adoptadas por la actual administración de gobierno de Estados Unidos podrían repercutir negativamente en la población dominicana residente en ese país. Así, el Ministerio procedió a establecer líneas de acción para la Asistencia Migratoria y Consular a la Diáspora dominicana en los EEUU. La Resolución No.02-2017 instruye a las misiones diplomáticas y consulares dominicanas en ese país a implementar una campaña publicitaria para informar a la comunidad dominicana, especialmente aquellos/as en situación migratoria irregular, sobre sus derechos, así como los procedimientos necesarios para regularizarse (MIREX 2017f). Igualmente, la resolución dispuso la creación de una línea telefónica directa (1-800) 24 horas para que la comunidad en caso de necesitarlo pudiera solicitar asistencia¹⁴⁴. Dada la urgencia de la situación, el Embajador Ruben Silié hizo un llamado para que el Estado estudie e incluya el retorno como capítulo dentro de la política migratoria que va trazando:

En la actualidad es preocupante la amenaza que pende sobre los países de la región frente a un eventual incremento de las repatriaciones desde los Estados Unidos y a esto no escapa la República Dominicana. Como ningún país puede abandonar a sus nacionales en situación semejante, este sería un tema para que el INM RD inicie una reflexión sobre los posibles escenarios que pudieran producirse a mediano y largo plazo...es necesario que preventivamente se establezca una posición oficial que permita dar respuesta a un eventual retorno de estos migrantes dominicanos (INM 2018: 34).

Varias entidades gubernamentales empezaron a colaborar para apoyar la reinserción digna de la población migrante que retorna para asentarse en el país, en consonancia con ese objetivo de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Tal como se mencionó en el acápite 4.1.2 de este capítulo, la Procuraduría General de la República, el Gabinete de Coordinación de la Política Social de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Instituto Nacional de Migración firmaron un Memorando de Entendimiento en junio de 2017 con el objetivo de prestar protección y asistencia integral a los y las deportados/as y fortalecer las políticas públicas de atención a ese grupo (OIM 2018c). Las actividades del proyecto piloto incluirán apoyo para la inserción laboral y mediación para el empleo, servicios de educación, provisión de servicios de salud, asistencia social y asistencia jurídica consular, apoyo para su integración comunitaria y en la solicitud de guarda y custodia de niños, niñas, y adolescentes, entre otros (Procuraduría 2017).

¹⁴⁴ El número de asistencia para personas dominicanas en EE.UU. es 1-866-266-3395 y fue activado en abril de 2017, de acuerdo con Ramiro Espino, vicepresidente del Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior (CONDEX) (Castro 2017b).

Cabe recalcar que el enfoque de protección contrasta marcadamente con el de seguridad que rige el quehacer institucional de la DGM (ver acápite 4.1.4 de este capítulo). Durante el evento en junio, el canciller Miguel Vargas hizo un llamado a *“no discriminar a los dominicanos deportados que ya pagaron sus culpas por delitos cometidos en naciones extranjeras pues merecen una segunda oportunidad en su país”* (MIREX 2017e). El Procurador General de la República, Jean Rodríguez, también consideró la importancia del enfoque de protección como complemento a las actividades de profilaxis y persecución de la criminalidad relacionada a los fenómenos migratorios que ha venido ejecutando su institución desde la Unidad de Reinserción de Repatriados y la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas: *“a la llegada de los migrantes al país se les ofrece ayuda para la obtención de diversos tipos de documentos de identidad y gestionarle otros tipos de asistencia”* (Procuraduría 2017). Es decir, que las instituciones firmantes del acuerdo cuatripartito resaltaron la responsabilidad que tiene el Estado de proteger y asistir a la población dominicana deportada o retornada, fuese cual fuese el motivo de su retorno.

Además del retorno, el MIREX siguió trabajando en la implementación de la meta presidencial: *“Proteger los derechos de las y los dominicanos en el exterior y su vinculación integral con República Dominicana”*. En este sentido, se aprobó el reglamento de aplicación del Instituto de Dominicanos en el Exterior o INDEX el 28 de agosto 2017 (Reglamento Núm. 303-17). La cancillería negoció dos acuerdos interinstitucionales, uno entre el MIREX y el Ministerio de Cultura, con el objetivo de fortalecer la cultura e identidad nacional de las y los dominicanos en el exterior y otro entre el MIREX y el Ministerio de Deportes y Recreación, para vincular a la diáspora dominicana con el país a través de actividades deportivas. Al concluir el año ambos acuerdos estaban a la espera de firma por parte de los ministros correspondientes (MIREX 2017: 121-122).

Las oficinas INDEX existentes implementaron las siguientes actividades de apoyo a las comunidades dominicanas en el exterior en el 2017 (MIREX 2017: 141-142):

- Celebración en Nueva York, en enero, de la Semana Cuartiana Dominicana, incluyendo una Tertulia Dominicana con sectores culturales, comunitarios, deportivos, educativos y religiosos.
- Desarrollo de capacitaciones en las que participaron 162 dominicanos en el “Seminario de Aspectos Básicos en Geriatría” y en el “Curso de Primeros Auxilios y Resucitación Cardiopulmonar (CPR), ambos complementos para el cuidado de envejecientes, en el mes de mayo.
- Celebración de Talleres de Folklore e Identidad Dominicana, para la comunidad dominicana en Puerto Rico, en mayo.

- Participación en el 1er Congreso Deportivo Dominicano-Europeo, que tuvo efecto en el mes de junio, en pro del desarrollo de los/as deportistas dominicanos/as en Europa.
- Participación en la Feria Internacional del Libro Dominicano-Hispano, en la ciudad de Orlando, Florida.
- Levantamiento de datos sobre comerciantes dominicanos, en San Juan, Bayamón, Carolina, Caguas y Cánovas, de Puerto Rico, con la finalidad de identificar sus necesidades y coordinar mecanismos de colaboración.

El INDEX también trabajó en la elaboración de proyectos para la creación de nuevas oficinas del Instituto, en lugares de gran concentración de dominicanos/os tales como Nueva Jersey, Pensilvania, Boston, Miami, Washington DC, Venezuela, Italia y Panamá, para sumarse a las ya existentes en Nueva York, Puerto Rico y Madrid (MIREX 2018). Sin embargo, no está claro si están funcionando a cabalidad las oficinas existentes. En Puerto Rico, el presidente de la Asociación de Barahoneros denunció que a casi tres años de la inauguración del INDEX-PR, no se había formado el Comité Consultivo como lo estipula el decreto presidencial 372-15 que crea esa dependencia gubernamental (Gómez 2018). Mientras tanto, la seccional del Partido Alianza País en Nueva York consideró la creación del INDEX como una *“acción politiquera para premiar a perredeístas”* (Galarza 2018). Luis Mayobanex Rodríguez declaró que *“más que crear nuevas instituciones que duplican otras ya existentes, lo que se requiere es de un gobierno efectivo en la administración del Estado, que acabe con el botellerío y le ponga término al nepotismo”* (Ibid.).

Conviene recordar que los INDEX no reemplazan a los consulados dominicanos como principal instancia de asistencia y protección a la diáspora dominicana. Ante una audiencia dominicana en Nueva York, el canciller Miguel Vargas afirmó que entre los objetivos principales de su gestión estaba el de convertir el servicio consular *“en la mano amiga de la diáspora”* (MIREX 2017d). En el 2017 el MIREX estaba evaluando la posibilidad de redistribuir la presencia consular para lograr una mayor cobertura, a la vez que siguió trabajando en la revisión del reglamento de servicios de asistencia humanitaria legal y migratoria a la población dominicana en el exterior. De momento, los servicios ofertados incluyen el seguro de repatriación de cadáveres y restos y asistencia fúnebre Cielo RD que entró en vigencia en junio de 2017; la afiliación al Seguro Nacional de Salud (SENASA), que favorece tanto a las personas interesadas como a sus familiares residentes en el país o en el exterior; y el proyecto inmobiliario Ciudad Juan Bosch.

Tabla 4.4 Asistencia a nacionales dominicanos/as en el exterior otorgada por el MIREX, 2017

Descripción	Cantidad
Traslado de cadáver	50
Retorno de Menores	27
Privados de Libertad	40
Localizaciones en el exterior	71
Solicitudes de Permiso de Armas y Sustancias Químicas	564
Solicitud de fallecimientos y procesos legales	5
Solicitud de documentos	13
Solicitudes de información a las Misiones acreditadas en el exterior	9
Solicitud de estudio socioeconómico a Conani	8

Fuente: Memoria Institucional 2017 (MIREX 2017: 124).

La asistencia brindada también fue de naturaleza humanitaria, tras el paso de los huracanes Irma, José y María en el 2017. El MIREX coordinó las acciones de ayuda humanitaria, colaboración y rescate de las dominicanas y dominicanos residentes en las islas de Sint Maarten, Guadalupe, Martinica, Dominica, Islas Vírgenes, Tórtolas, Turcas y Caicos, Antigua y Barbuda (MIREX 2017: 123). Además del envío de alimentos no perecederos y agua, repatriaron a más de 500 connacionales que se encontraban en situación de vulnerabilidad, en particular, menores de edad, ancianos, discapacitados y personas con condiciones graves de salud, con la cooperación de las empresas Ferries del Caribe y Pawa Dominicana.

Por último, varias instituciones nacionales e internacionales mantienen el tema de migración y desarrollo sobre el tapete. De manera específica, dialogan la OIM y Banco Mundial con empresas privadas y autoridades nacionales tales como el MIREX, Banco Central, Vicepresidencia y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) para identificar de qué manera se pueda fomentar o sacar mayor provecho de las remesas e inversiones de la diáspora dominicana, vinculándolas con oportunidades de desarrollo territorial en el país, incluyendo en la franja fronteriza con el vecino país¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Entrevista a funcionarios/as de la OIM, Santo Domingo, RD, 27 de julio de 2018.

4.8 Asilo y protección a refugiados/as

El MIREX coordina con la Oficina Nacional para los Refugiados (ONR), la cual está adscrita a la DGM, para tratar todos los asuntos concernientes a personas que solicitan asilo en República Dominicana. La ONR opera como secretaria técnica de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE),¹⁴⁶ ambos órganos regulados por el Decreto 2330 del 10 de septiembre del 1987 (DGM 2017: 18).

En el 2017, la subcomisión técnica de la CONARE se reunió “*para la elaboración de las propuestas de resoluciones acerca de las inadmisibilidades, caducidades, renovaciones y nuevas solicitudes de condición de refugiado, las cuales fueron presentadas en la sesión del Pleno de titulares de la CONARE el 20 de noviembre, para las decisiones correspondientes*” (MIREX 2017: 127). Hasta noviembre, la ONR había recibido 16 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, realizadas por personas de las siguientes nacionalidades: dos cubanas, una croata, diez venezolanas, una colombiana, una afgana y una haitiana (DGM 2017: 18). Al concluir el año todas ellas se encontraban en la etapa de trámite de conocimiento y decisión (Ibid.). Los datos ofrecidos por las instituciones concernidas no son transparentes en cuanto al número de solicitudes de asilo que fueron aprobadas o rechazadas en el 2017¹⁴⁷.

4.9 Respuesta institucional al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas

La República Dominicana sigue siendo un país de origen, tránsito y destino para el tráfico ilícito de migrantes y un país de origen y destino—pero no de tránsito—para la trata de personas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso. Durante el año 2017 se registraron casos de mujeres dominicanas víctimas de trata en Trinidad y Tobago, Haití y Liberia, entre otros (CITIM 2017). Se mantuvo el fenómeno de trata de mujeres venezolanas, debido a la crisis que azota su país (ver acápite 4.4.1), hacia la RD con fines de explotación sexual. Asimismo, la explotación sexual comercial (ESC) de niñas y adolescentes, especialmente en zonas turísticas, sigue

¹⁴⁶ La CONARE está integrada por los titulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo, la Procuraduría General de la República (PGR), Policía Nacional (PN), la Dirección General de Migración (DGM), el Departamento Nacional de Investigaciones (DNI) y la Consultoría del Poder Ejecutivo.

¹⁴⁷ El informe de gestión de la DGM solo reporta el número de solicitudes recibidas en el año, mientras que el de MIREX lo obvia. El día después del pleno de la CONARE, el 21 de noviembre de 2017, el canciller Miguel Vargas informó a la prensa que el MIREX había aprobado 20 solicitudes de refugio, sin embargo, esa cifra corresponde a los aprobados desde el 2012 hasta octubre de 2017 (Diario Libre 2017b). Por lo menos 12 de ellos fueron aprobados en el 2016 (OBMICA 2017). No especificó el número correspondiente a las decisiones tomadas en el 2017.

retando a las instituciones que velan por la seguridad y bienestar de niños, niñas y adolescentes (NNA).

El tráfico ilícito de migrantes incluye el de nacionales haitianos/as (y de otras nacionalidades, en menor grado) por la frontera terrestre hacia el país y el de dominicanos/as, cubanos/as y haitianos/as que salen por la vía marítima rumbo a Puerto Rico o la Florida. Además, los consulados dominicanos reportaron 28 casos de dominicanos/as que fueron asistidos/as para retornar al país desde los siguientes lugares: Bolivia (3), Costa Rica (4), Trinidad y Tobago (6), Grecia (1), Guyana Francesa (4), México (4), Perú (2), Guatemala (3), Alemania (1) y un dominicano condenado por trata con fines de ESC en Uruguay que fue deportado (CITIM 2017: 2).

En cuanto a la respuesta institucional al tráfico y trata, la República Dominicana se ha mantenido en el nivel 2 del sistema de clasificación del Departamento de Estado de EE.UU. en su informe anual sobre Trata de Personas. Esta clasificación señala que el país aún no cumple con los estándares mínimos para la eliminación de la trata, a la vez que reconoce los esfuerzos emprendidos:

El Gobierno demostró los esfuerzos realizados al incrementar el número de condenas, introducir directrices para el entrenamiento e investigación dirigidas al personal de la ley y el orden, y la protección de las víctimas durante las investigaciones y los procedimientos judiciales, además de presentar cargos penales contra funcionarios cómplices. El Gobierno también volvió a convocar su Comisión Contra la Trata [CITIM] e incrementó sus campañas de concientización pública. Sin embargo, el Gobierno no cumplió con los estándares mínimos en varias áreas fundamentales. Aunque la Policía Nacional informó sobre un aumento significativo en sus investigaciones, la Procuraduría General de la República informó que realizó menos investigaciones y que hubo una disminución en los procesamientos judiciales. El Gobierno no aprobó un nuevo Plan de Acción Nacional, como tampoco financió un refugio para víctimas a tiempo completo, ni proporcionó servicios integrales para las víctimas (Departamento de Estado de Estados Unidos 2018c:168-9, traducción de la Embajada de EE.UU. en Santo Domingo).

4.9.1 Persecución

La Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (PETT), dependencia del Ministerio Público, sigue liderando la investigación y persecución de casos de tráfico y trata, y coordina con otras Procuradurías

Especializadas tales como la de Antilavado de Activos y la de Crímenes y Delitos de Alta Tecnología (PEDATEC). En el 2017, se siguieron implementando las nuevas formas de investigar. Éstas incluyen el uso de centros de circuito cerrado de televisión¹⁴⁸ para entrevistar a las víctimas una única vez para evitar su revictimización, así como la desarticulación de redes mediante el decomiso de bienes. Las nuevas técnicas fueron plasmadas en los “Lineamientos Operativos de Investigación de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas” durante el 2017. Estaba previsto para el 2018 la impresión y difusión con los investigadores fiscales y todos los jueces a nivel nacional¹⁴⁹.

Durante el 2017, la PETT llevó a cabo 26 investigaciones de trata de personas: 17 por trata, 8 por explotación sexual comercial (ESC) y una por pornografía infantil. De éstas, 21 casos fueron judicializados, como puede observarse en la Tabla 4.6 (CITIM 2017), llevando a la imputación contra 39 personas (31 hombres, 8 mujeres) de las siguientes nacionalidades: dominicana (27), estadounidense (5), alemana (2), venezolana (4), canadiense (1). Los casos fueron esparcidos por el territorio nacional en lugares tales como el Distrito Nacional, Puerto Plata, San Juan de la Maguana, Peravia, Sánchez Ramírez, Monte Plata y Punta Cana. Se obtuvieron 20 sentencias: 14 por trata de personas y 6 por pornografía infantil.

Además de lo anterior, el Departamento de Lucha Contra la Trata de Personas de la Policía Nacional, con asistencia de ONGs, informó que inició 83 investigaciones (CITIM 2017: 13). Anteriormente no había informado sobre un número específico de investigaciones. La Policía Nacional también llevó a cabo en el 2017 siete redadas en casos de trata con fines de explotación sexual, en comparación con tres realizadas en el 2016 y ninguna en el 2015 (Departamento de Estado de Estados Unidos 2018c).

De los 33 casos de tráfico ilícito de migrantes, 20 todavía estaban bajo investigación y 13 se habían judicializado. Fueron imputadas 22 personas (todos hombres), resultando en seis sentencias y diez personas condenadas (9 hombres y una mujer) (CITIM 2017).

¹⁴⁸ Los centros están ubicados en San Cristóbal, Distrito Nacional, Provincia Santo Domingo, Higüey, Santiago. Fueron creados por la Suprema Corte de Justicia mediante Resolución 116-10 inicialmente para entrevistar a NNA, pero después se extendió el uso a otras personas en situación de vulnerabilidad, tales como víctimas de trata y violencia doméstica o testigos de delito. De acuerdo al Fiscal Juan Medina de los Santos, “*Esos centros de entrevista nos permiten un anticipo de prueba, protegiendo a la víctima ante el infractor o victimario de exponerse, tener que mirarlo a los ojos, en una habitación o en una sala de audiencia*” (Entrevista, 7 de mayo de 2018).

¹⁴⁹ Entrevista a Fiscal Juan Medina De Los Santos, Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 7 de mayo del 2018, Santo Domingo.

Tabla 4.5 Casos de trata y tráfico de personas judicializados en el 2017

Tipo de delito	Cantidad de casos
Explotación sexual comercial	10
Proxenetismo	1
Trata de personas	10
Tráfico ilícito de migrantes	13
Total casos judicializados	34 casos

Fuente: Procuraduría Especializada Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (PETT).

En materia de investigaciones o enjuiciamientos internacionales sobre trata, durante el año 2017 el gobierno dominicano colaboró a través de la PETT en doce investigaciones internacionales con las autoridades de Canadá (1), Países Bajos (específicamente San Martín) (1), México (2), EE.UU. (3), Trinidad y Tobago (1), Colombia (2), Puerto Rico (1) y Cuba (1) (CITIM 2017: 39).

En cuanto a las personas objeto de trata, fueron identificadas 102 víctimas durante el 2017 (89 de sexo femenino y 13 masculino); entre ellas, 45 fueron mujeres adultas, 44 niñas y 13 niños. Con respecto a la nacionalidad de las mismas, 75 fueron de República Dominicana y 27 de Venezuela (CITIM 2017: 43). Los fiscales involucrados en la persecución del delito indican que está de moda la modalidad de captura de jóvenes dominicanas por las redes sociales, incluyendo Badoo y Facebook. El anterior encargado de la PETT encuentra a las víctimas venezolanas aún más desprotegidas que las de nacionalidad haitiana, ya que no tienen cómo irse por la frontera para volver a casa. Señala que ninguna de las organizaciones dominicanas estaba a la espera de la llegada de tantas víctimas venezolanas, quienes vienen engañadas y en condiciones de explotación (ver cuadro del caso emblemático #2)¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Entrevista al Magistrado Jonathan Baró, anterior encargado de la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, mayo del 2018, Santo Domingo.

Caso emblemático #1: Trinidad y Tobago

Imputado: FLT

La Procuraduría Especializada Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (PETT) conjuntamente con la Fiscalía de San Juan de la Maguana, iniciaron una investigación penal partiendo de la información recibida de que un señor con iniciales FLT se dedicaba a captar, transportar y trasladar mediante engaño a mujeres dominicanas para ser acogidas en un negocio conocido como Compass en Trinidad y Tobago, donde eran explotadas sexualmente. Mediante labores de inteligencia se pudo identificar a la persona implicada y arrestarla. Actualmente se encuentra bajo medida de coerción.

Fuente: *Informe del gobierno de la República Dominicana sobre acciones en materia de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes durante el año 2017* (CITIM 2017: 17).

Caso emblemático #2: La Guinea

Imputados: CJFN, JTT, EYBM, AKBC y JERJ

La PETT, la Procuraduría Especializada Antilavado de Activos, conjuntamente con la Fiscalía de Sánchez Ramírez, iniciaron una investigación partiendo de información recibida de que en el negocio conocido como Melissa Car Wash eran explotadas sexualmente mujeres venezolanas, a las cuales se les ofrecía trabajo y compra de boletos aéreos en Venezuela. Cuando llegaban a territorio dominicano, les daban acogida en unos apartamentos en la parte de arriba del car wash para ser explotadas sexualmente. Mediante labores de inteligencia y un operativo, resultaron arrestadas cinco personas pertenecientes a esta red criminal, las cuales están bajo medida de coerción. Cabe destacar que uno de los implicados, el señor JTT, es miembro de la Policía Nacional. Fueron rescatadas 14 víctimas venezolanas, las cuales fueron acogidas en el albergue Malala con atenciones de alimentación, salud, asistencia psicológica y legal, entre otros.

Fuente: *Informe del gobierno de la República Dominicana sobre acciones en materia de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes durante el año 2017* (CITIM 2017: 19).

Para el referimiento de víctimas de trata en el interior del país, el gobierno cuenta con dos protocolos publicados en el 2015, uno para adultos y otro para NNA. La PETT informó que estarían sometiendo los protocolos a revisión para actualizarlos en el 2018¹⁵¹. Ambos mecanismos operan en conjunto con otras instituciones, tales como Misión Internacional de Justicia, Organización Internacional para las Migraciones, Destiny Rescue, Operation Underground Railroad (OUR) Rescue, Congregación de

¹⁵¹ Entrevista a Fiscal Juan Medina De Los Santos, Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 7 de mayo del 2018, Santo Domingo.

Religiosas Adoratrices, Anti Trafficking Bureau, entre otras, las cuales colaboran con sus instalaciones y otros recursos al momento de referirles una víctima de trata. La coordinación entre entidades gubernamentales, incluyendo el Ministerio de la Mujer, en tanto entidad defensora de la mujer, y CONANI, entidad de protección de NNA, sigue presentando retos a la efectiva implementación de ambos protocolos, no obstante, la celebración de la reactivación de la CITIM (ver acápite 4.9.4). El Gobierno reconoció que los protocolos no se habían implementado a cabalidad por todas las instancias gubernamentales, pero que pensaba incluirlos en su nuevo Plan Nacional (ver acápite 4.9.4 abajo) (Departamento de Estado de Estados Unidos 2018c).

La capacidad de respuesta institucional sigue reforzándose en el interior del país mediante un nuevo proyecto implementado por la PETT y UNICEF. El proyecto “Mesas Comunitarias e Interinstitucionales de Prevención, Investigación, Persecución y Gestión Contra la Explotación Sexual Comercial y la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes” inició en noviembre de 2017 y tendrá un año de duración, dando seguimiento al modelo de las mesas de coordinación del proyecto anterior “Caso por Caso” (ver anuario previo en OBMICA 2017). El objetivo es incrementar el número de casos de explotación sexual de niños/as identificados, investigados, denunciados y judicializados mediante el fortalecimiento de las capacidades y la coordinación de las instituciones de protección. Las provincias incluyen las de Santo Domingo, Distrito Nacional, San Cristóbal, San Pedro de Macorís, Higüey, Puerto Plata, Valverde Mao, Monte Cristi y Santiago de los Caballeros (Ministerio Público y UNICEF 2017).

Por su parte, la Procuraduría Especializada Contra los Crímenes y Delitos de Alta Tecnología (PEDATEC), a través de un programa de consultas en línea llamado Sistema de Protección Infantil, inició 902 investigaciones a direcciones IP donde se había observado la descarga o distribución de material pornográfico infantil, ya sean fotos o videos contentivos de NNA en actividades sexuales explícitas o representación de sus genitales. De estas, 669 direcciones IP fueron investigadas y 54 allanadas (CITIM 2017: 24-5). En el 2017, se logró el sometimiento por posesión y distribución de pornografía infantil en línea de 24 casos, entre los cuales 6 resultaron en sentencia.

En cuanto al tráfico ilícito de migrantes, el Ejército Nacional y el CESFRONT continuaron sus operativos en la frontera terrestre con Haití, resultando en la detención de 134,662 personas, mayormente de nacionalidad haitiana (CITIM 2017: 27). La Armada continuó interceptando embarcaciones en la frontera marítima que traficaban personas hacia Puerto Rico y EEUU, resultando en la detención de 1,146 personas, mayormente de nacionalidad dominicana (CITIM 2017: 28). Son notables las redes que trafican personas dominicanas hacia Chile, conformando rutas que empiezan por la vía aérea hacia países que no requieren

visa, tales como Colombia, Perú o Ecuador, para después traficarlas a través de la frontera terrestre chilena¹⁵².

En el anuario correspondiente al 2016 (OBMICA 2017), reportamos como novedad la persecución de los polizones que intentan esconderse en los barcos¹⁵³. En el 2017 el Cuerpo Especializado en Seguridad Portuaria (CESEP) detuvo a 17 polizones (CITIM 2017: 28), mayormente en Haina, pero también en los puertos de Santo Domingo, Barahona, San Pedro y La Romana. Asimismo, en abril de 2017 el CESEP sometió a 38 personas a la justicia por polizonaje, nueve de las cuales cumplen sentencias de prisión en distintas cárceles mientras que otras 28 fueron sentenciadas a presentación periódica ante jueces, aplicación de multas e impedimento de salida del país (Tejada 2017). En el 2018 la PETT y el CESEP estaban a la espera de firmar un acuerdo de cooperación¹⁵⁴.

4.9.2 Protección

El gobierno siguió esforzándose para proteger a las víctimas de trata durante el 2017, apoyado por ONGs internacionales tales como International Justice Mission, Destiny Rescue y organizaciones intergubernamentales como la OIM. Se brindó asistencia legal gratuita, servicios de salud, asistencia psicológica, asistencia de retorno voluntario y/o acogida a las víctimas, tanto dominicanas como extranjeras (CITIM 2017). La OIM ofreció asistencia para quienes deseaban abrir un pequeño negocio¹⁵⁵. Destiny Rescue ofreció protección a 18 víctimas menores de edad.

Las Hermanas Adoratrices siguieron dando acogida y protección a víctimas; 23 fueron acogidas en el hogar especializado durante el año. Aún estaba pendiente la firma de un acuerdo entre el Ministerio Público y la Conferencia Dominicana de Religiosos y Religiosas (CONDOR) para garantizar la sostenibilidad de la administración del Hogar Malala, que fue inaugurado en el 2016.

¹⁵² Entrevista al Magistrado Jonathan Baró, anterior encargado de la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, mayo del 2018, Santo Domingo.

¹⁵³ De acuerdo a la Ley 423-07, el polizón es una *“persona oculta en una nave o embarcación, o en la carga, que posteriormente se embarca en una nave o embarcación, sin el consentimiento del propietario de la misma, del capitán o de cualquier otra persona responsable, a la que se detecta a bordo una vez que la nave o embarcación haya salido del puerto, o en la carga durante su desembarque en el puerto de llegada, y que el capitán o la persona responsable describe como polizón en su notificación a las autoridades pertinentes”*.

¹⁵⁴ Entrevista a Fiscal Juan Medina De Los Santos, Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 7 de mayo del 2018, Santo Domingo.

¹⁵⁵ Entrevista a Fiscal Juan Medina De Los Santos, Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 7 de mayo del 2018, Santo Domingo.

Sin embargo, de acuerdo con el informe anual sobre trata de personas 2018 (Departamento de Estado de Estados Unidos 2018c), las autoridades y otros observadores señalaron que el Gobierno carecía de fondos adecuados, de un fuerte liderazgo institucional, personal capacitado y equipos para brindar una protección adecuada a las víctimas.

4.9.3 Prevención

Se mantuvo durante el 2017 la campaña de prevención “NO HAY EXCUSAS”, destinada a la prevención y concienciación en torno a la explotación sexual de NNA, con el apoyo técnico y financiero de UNICEF. La campaña fue lanzada en septiembre de 2016 desde la sede de la Procuraduría General de la República, con el objetivo de desnaturalizar la explotación sexual y animar a que se denuncie este delito. Asimismo, el proyecto arriba mencionado sobre las Mesas Comunitarias e Interinstitucionales tiene un fuerte componente de prevención.

En cuanto a la prevención de turismo sexual con NNA, el gobierno había iniciado, en coordinación con agentes de seguridad de EE.UU., un sistema de detección para viajeros/as extranjeros/as que son delincuentes sexuales registrados en su país (Departamento de Estado de Estados Unidos 2018c). Así, en Sosúa, por ejemplo, se ha reportado el caso de hombres norteamericanos, incluyendo policías, que llegan de jueves a domingo con el propósito de comprar servicios sexuales de niños y niñas. En respuesta, si los agentes de seguridad en el aeropuerto detectaban que venía alguien con antecedentes de explotación sexual, se coordinaba con los oficiales de migración para impedir su entrada. Esto solamente funcionaba para personas de nacionalidad estadounidense, por la base de datos de “registered sex offenders” que ese país mantiene. Sin embargo, no se mantuvo la implementación de esta iniciativa, pues algunas partes en la RD manifestaron su preocupación de que el impedimento de entrada “vende mal al país”¹⁵⁶.

4.9.4 Políticas Públicas

En el 2017, se diseñó el segundo Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2017-2020, a través de ocho consultas intersectoriales que contaron con la participación de representantes de instituciones gubernamentales, sociedad civil y organismos internacionales (CITIM 2017; MIREX

¹⁵⁶ Entrevista al Magistrado Jonathan Baró, anterior encargado de la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, mayo del 2018, Santo Domingo.

2017). Como parte del cronograma de trabajo se ejecutaron cinco (5) encuentros con las instituciones que conforman la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CITIM). El lanzamiento del nuevo plan estaba previsto para mayo de 2018.

Conviene señalar que no se logró implementar la mayoría de las acciones del plan anterior (2009 a 2014), debido a la falta de coordinación interinstitucional, y principalmente, a la ausencia de presupuesto asignado por las instituciones responsables de su ejecución. Esta vez, se diseñó un plan que abarca un periodo más corto (dos años y medio a partir de su lanzamiento), pero el éxito del mismo seguirá dependiendo de la asignación de presupuesto. El Magistrado Jonathan Baró, que ha mostrado un gran liderazgo en el combate al flagelo de la trata y tráfico durante su tiempo a cargo de la PETT, entre 2013 y 2017, dijo estar estudiando el modelo de Costa Rica como una posibilidad de hacerlo autosuficiente¹⁵⁷.

4.10 Medio ambiente, migraciones y cambio climático

El Índice de Riesgo Climático Global (GermanWatch 2018), que analiza los impactos de eventos climáticos extremos, afirma que son los “Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID)” los que se ven gravemente afectados por los fenómenos climáticos. Así, en el análisis de riesgo entre el 1997 y el 2016, Haití resultó el segundo y la República Dominicana el décimo país más afectado por el cambio climático en el mundo (ver tabla 4.6 a continuación).

Tabla 4.6 Los 10 países más afectados por el cambio climático (1997-2016), según el Índice de Riesgo Climático Global

Ranking 1997-2016 (1996-2015)	País	Valor IRC	Muertos	Muertos por 100 000 habitantes	Pérdidas en millones de dólares (PPA)	Pérdidas por unidad PBI en %	Número de eventos (1997-2016, en total)
1 (1)	Honduras	12,17	301,65	4,28	561,11	1,968	62
2 (3)	Haití	13.50	280,40	2,96	418,77	2,730	72
3 (2)	Myanmar	14,00	7 097,75	14,55	1 277,86	0,694	43

¹⁵⁷ De acuerdo al Magistrado Baró, en Costa Rica se les cobra a los turistas \$1 dólar. Lo mismo entra a un fondo que va destinado a la prevención, persecución y asistencia a víctimas de trata y tráfico de personas. Considera, además, que así se podría financiar los equipos para perseguir la trata, campañas educativas y asistencia a las víctimas.

Ranking 1997-2016 (1996-2015)	País	Valor IRC	Muertos	Muertos por 100 000 habitantes	Pérdidas en millones de dólares (PPA)	Pérdidas por unidad PBI en %	Número de eventos (1997-2016, en total)
4 (4)	Nicaragua	19,33	162,45	2,96	234,60	1,127	44
5 (5)	Filipinas	20,17	859,55	0,98	2 893,41	0,611	289
6 (6)	Bangladesh	26,50	641,55	0,44	2 311,07	0,678	187
7 (7)	Pakistán	30,50	523,10	0,33	3 816,82	0,605	141
8 (8)	Vietnam	31,83	312,60	0,37	2 029,80	0,549	216
9 (10)	Tailandia	33,83	139,60	0,21	7 696,59	0,967	137
10 (11)	República Dominicana	34,00	210,90	2,32	243,53	0,262	49

Fuente: GermanWatch (2018).

El Índice de Riesgo Climático Global también encontró que los ciclones y sus consecuencias directas—lluvias, inundaciones, deslizamientos de tierra—han sido una de las principales causas de daños. Esto se debe al aumento de las temperaturas de la superficie del mar, que tiene un papel clave en la intensificación de los huracanes.

Como destacó la sección 1.7.1 (capítulo i), los pueblos del Caribe sintieron los efectos del cambio climático fuertemente durante la temporada ciclónica de 2017. Con dos huracanes de categoría 5 y uno de 4, fue la más severa que la gente de la región había vivido en un siglo. Casi todos los países y territorios del Caribe insular fueron afectados por el paso de los huracanes Irma y María en agosto y septiembre. Ambas tormentas ocasionaron daños severos, retando la resiliencia de las familias y economías locales y provocando además *“un gran aumento de emigración, al punto de que se puede hablar de un verdadero éxodo”* (Harrer 2018). Así, miles de puertorriqueños/as abandonaron la isla para residir en Estados Unidos continental, y muchos/as dominicanos/as que residían ahí retornaron a República Dominicana. Tal como se menciona en el acápite 4.7 sobre la Asistencia y Protección a la Diáspora Dominicana, en un hecho sin precedente, la cancillería dominicana coordinó acciones de ayuda humanitaria y rescate de nacionales dominicanos residentes en las islas de Sint Maarten, Guadalupe, Martinica, Dominica, Islas Vírgenes, Tórtolas, Turcas y Caicos, Antigua y Barbuda, impactados por los huracanes Irma, José y María (MIREX 2017: 122).

“Los cambios ambientales llaman a los gobiernos a planificar contra las amenazas naturales y reducir el riesgo asociado a ellas”, señaló Julia Harrer, investigadora visitante de OBMICA y especialista en la temática. *“Al mismo tiempo, ponen sobre la mesa el tema de cómo afrontar la migración asociada al cambio climático y eventos extremos”.* Así, podemos apreciar cómo los gobiernos y otros actores concernidos empiezan a coordinar sus acciones a diferentes niveles de gobernanza.

A nivel internacional, el *Pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada* (PMM), que fue negociado por los Estados partes de Naciones Unidas, incluyendo la RD (ver acápite 4.1.3), en el 2017 propone en su objetivo 2 “*Minimizar los impulsores adversos y los factores estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen*”, incluyendo los de índole ambiental. En cuanto a los desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, el PMM propone una serie de medidas. Por ejemplo:

k) Harmonizar y desarrollar estrategias y mecanismos a nivel subregional y regional para abordar las vulnerabilidades de personas afectadas por los desastres naturales inmediatos y de mediano plazo, asegurando que tengan acceso a la asistencia humanitaria que garantiza sus necesidades básicas con el debido respeto por sus derechos, dondequiera que estén, y promoviendo resultados sostenibles que incrementen la resiliencia y auto-suficiencia, tomando en cuenta las capacidades de todos los países concernidos (United Nations 2018; traducción nuestra del inglés).

Afortunadamente, ya existen varias iniciativas a nivel binacional en la Hispaniola y en la región para abordar los temas de migración, cambio climático y medio ambiente. En la isla, el Observatorio Interuniversitario insular que enfoca el medio ambiente, las migraciones, la educación y el comercio (OBMEC), apoyado por la Unión Europea, concluyó su labor en el 2017. Después de dos años de trabajo, los equipos binacionales de investigadores universitarios presentaron las conclusiones de sus respectivos diagnósticos, sobre la migración, el medio ambiente, la educación y el comercio. La coordinadora de OBMICA, Bridget Wooding, integró el equipo investigativo que produjo el informe sobre las dinámicas migratorias. Este trabajo alimentó la generación de recomendaciones de políticas públicas para los gobiernos de Haití y de la República Dominicana, que fueron consensuadas durante un taller binacional en Haití el 17 de mayo con la presencia de las autoridades de ambas Repúblicas (Delegación UE en RD 2017). Se espera que las recomendaciones sean un insumo para la nuevamente activada Comisión Mixta Bilateral, y que sean transformadas en políticas públicas al servicio de ambos países. Un desafío mayor destacable es el de cruzar los respectivos diagnósticos insulares para maximizar su interdisciplinaridad y su potencial para su debida aplicación.

Por último, a nivel regional recién se concluyó el proceso de negociación del *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*¹⁵⁸. Aunque no trata el tema migratorio en su cruce con el medio ambiente, sí representa un logro,

¹⁵⁸ Para más información, ver CEPAL: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional>

puesto que es el primer tratado vinculante sobre derechos ambientales en la región de América Latina y el Caribe. República Dominicana participó activamente en las reuniones de negociación¹⁵⁹ entre 2014 y 2018 previas a la adopción del tratado. Reconoce, entre otros, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (CEPAL 2018b).

¹⁵⁹ La República Dominicana fue país anfitrión para la cuarta reunión del Comité de Negociación sobre el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se llevó a cabo en Santo Domingo del 9 al 12 de agosto de 2016, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno de República Dominicana, a través de sus Ministerios de Relaciones Exteriores (MIREX) y Medio Ambiente y Recursos Naturales (CEPAL 2016).