



EVOLUCIÓN
DE LAS POLÍTICAS
MIGRATORIAS

IV EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

-Por Allison J. Petrozziello⁹⁵-

El proceso de modernización del sistema de gestión migratoria continuó en el año 2016, con algunos retrasos característicos de la temporada electoral. A partir de la reelección del presidente Danilo Medina, se empieza a coger impulso de nuevo, destacándose los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) de proyectarse más hacia la diáspora dominicana y revisar la Ley de Visados; la productividad del Instituto Nacional de Migración (INM RD), institución clave para la reactivación del Consejo Nacional de Migración (CNM); el inicio efectivo de la inscripción de trabajadores/as migrantes que se beneficiaron del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) en el sistema de seguridad social; y la planificación de un nuevo sistema de gestión de la migración laboral por parte del Ministerio de Trabajo (MT), en colaboración con MIREX, la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), la Dirección General de Migración (DGM) y el INM RD.

La sostenibilidad del PNRE sigue retando a las autoridades involucradas, quienes se encontraban debatiendo las diferentes alternativas para alinear lo establecido por el Decreto No. 327-13 que ordenó el Plan de Regularización con los requerimientos de la Ley General de Migración 285-04 y su Reglamento de Aplicación. Mientras tanto, la DGM continuó fortaleciendo los controles migratorios en aeropuertos y llevando a cabo operativos de detención y deportación mediante un plan denominado por la institución como el “Plan de Acción de Política Migratoria 2015-2016”.

4.1 Institucionalidad del sistema de gestión migratoria

La política y gestión migratoria en República Dominicana forman parte de un proceso de reforma y modernización institucional que se viene realizando a partir del 2011 con la aprobación del Reglamento de la Ley de Migración 285-04. Entre

⁹⁵ 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 es candidata a Doctora en Gobernanza Global por la Escuela de Asuntos Internacionales Balsillie, de la Universidad Wilfrid Laurier, en Canadá.

otros avances recientes, figuran el desarrollo parcial del andamiaje institucional previsto en la Ley General de Migración 285-04 mediante la creación del Instituto Nacional de Migración (2015) así como los nuevos esfuerzos para esclarecer la división de trabajo entre las instituciones relevantes a la gestión migratoria más allá de la Dirección General de Migración, tales como el Ministerio de Interior y Policía, Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores. El 2016 registra nuevos esfuerzos por parte del MIREX para proyectarse hacia la diáspora dominicana. De igual manera, el Ministerio de Trabajo tomó pasos hacia el reordenamiento de la gestión de la migración laboral, temas que se tratarán en secciones posteriores.

A su vez, la implementación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, que era una disposición transitoria prevista en la Ley de 2004 que formalmente comenzó en el 2014, ha incrementado los niveles de coordinación interinstitucional.

Sin embargo, siguen pendientes varias reformas para continuar fortaleciendo la capacidad institucional de gestión migratoria y para garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos de regularización de inmigrantes. Un reto importante al proceso de modernización de la gestión migratoria es el contraste entre el enfoque securitizado por parte de algunas autoridades migratorias y castrenses involucradas en el control migratorio⁹⁶ y la señalada reorientación de la política migratoria. Contrarrestar ello implicaría una desmilitarización de la Dirección General de Migración, así como mayor transparencia⁹⁷, coordinación y respeto a los derechos humanos por parte de la misma, para que sus acciones sean cónsonas con el nuevo enfoque de regularización, ordenamiento e investigación para informar la elaboración de políticas públicas.

Dicho esto, la DGM también ha emprendido un proceso de modernización, principalmente mediante el uso de nuevas tecnologías. Así, el 2016 vio el inicio del procesamiento de solicitudes de residencia y otras certificaciones por internet. En mayo, la DGM publicó su primera *Carta de Compromiso al Ciudadano: Mayo 2016 – Mayo 2018*, misma que expresa su voluntad de conseguir una gestión ágil y eficaz mejorando así la calidad de los servicios que presta. El documento cita los siguientes logros: “*la eficientización de los canales de atención telefónica y electrónica, la ventanilla única, modernización de las instalaciones y reducción de tiempos*” (DGM 2016a:7). Asimismo, en octubre de 2016 la DGM presentó su plan estratégico 2015-2019 y el plan operativo 2017-2020 que se deriva del mismo. Durante el lanzamiento,

⁹⁶ “La migración es una cuestión de seguridad nacional, por eso migración somos todos...” dijo el Director General de Migración, Teniente General Máximo William Muñoz Delgado, al lanzar el Plan Estratégico Institucional de la DGM (Acento.com.do, 9 de noviembre de 2016).

⁹⁷ No se obtuvo ninguna respuesta de la DGM a las solicitudes de entrevista ni a las solicitudes de datos mediante la Ley de Libre Acceso a la Información Pública para este año. Tampoco accedió a las solicitudes de entrevista y de observación al proceso de deportación por parte de OBMICA a finales de 2016.

el Director General de Migración “*consideró necesario elevar la calidad de los servicios que se ofrecen a los usuarios, ordenando el control migratorio de manera que apoye la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*” (DGM 2016a). Entre otras estrategias, el referido plan nombra la necesidad de regularizar a todas las personas extranjeras con estatus migratorio irregular, tarea institucional que ha permanecido inconclusa desde finales del periodo de inscripción en el PNRE en el 2015 y que se tratará en la sección sobre regularización migratoria de este capítulo.

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 funcionamiento del mismo ha sido retado por la falta de reglamentación. El Reglamento de la Ley de Migración, cuya elaboración la ley disponía dentro de 180 días tras su promulgación (artículo 153), fue adoptado siete años más tarde mediante Decreto Presidencial 631-11. Así, el CNM se ha reunido esporádicamente, especialmente durante la implementación del Plan Nacional de Regularización.

Durante el 2016, el Consejo fue convocado en el Palacio Nacional con el presidente de la República en dos ocasiones para tratar los temas coyunturales de la extensión del plazo para el PNRE y los resultados del intercambio con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), respectivamente⁹⁸. Sin embargo, no se sostuvo ninguna reunión ordinaria a lo largo del año.

No obstante, ha habido avances hacia su reactivación. El Instituto Nacional de Migración (INM RD) tiene un papel clave, en tanto funge como órgano técnico asesor del Consejo. En el 2016 el INM RD elaboró una propuesta de reglamento del CNM, el cual estaba bajo revisión del Ministerio de Interior y Policía a mediados de 2017. Se espera que el reglamento del Consejo contribuya a que pueda asumir el papel previsto en la Ley de Migración en cuanto a

“La migración no tiene una única causa que determina la decisión de las personas a migrar. Si bien el factor económico es el fundamental, esta multicausalidad que presenta hace que todas las instituciones de la República Dominicana con responsabilidades en la cuestión migratoria deban, desde una visión holística de la migración, enfrentar este nuevo reto que es la migración global”.

- Dirección General de Migración, “Informe de una gestión 2016” (DGM 2016).

⁹⁸ Entrevista con Viceministro Washington González, Ministerio de Trabajo, 17 de mayo de 2017, Santo Domingo.

la formulación de políticas migratorias y la coordinación interinstitucional para su debida implementación.

4.1.2 Instituto Nacional de Migración

El 2016 fue el segundo año de operación del Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD), cuya creación fue dispuesta por la Ley de Migración 285-04. Además, su accionar se guía por la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, siendo de especial interés para el Instituto el objetivo específico 2.3.7: “*Ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional*”. El 2016 fue un año de fortalecimiento interno y promoción externa, con el fin de “*posicionarse en la mente de sus homólogos como un instituto de gran referencia en temáticas migratorias y capacitación*” (INM RD 2017a: 12).

Este posicionamiento incluyó la firma de acuerdos de colaboración a nivel nacional con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y el Ministerio de la Mujer. A nivel internacional, el Instituto inició relaciones académicas con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México y estaba en proceso de explorar posibles colaboraciones con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Asimismo, firmó un memorando de entendimiento con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el objetivo de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para establecer acciones de cooperación en materia migratoria, contribuyendo así a una gestión ordenada y humana de la migración en la República Dominicana, y la promoción de políticas públicas de integración, desarrollo y de derechos humanos de la población migrante, incluyendo la diáspora dominicana (Acento 2016a). En el 2016, el Instituto recibió de la OIM un total de RD\$10,678,749 por concepto de investigaciones sobre el fenómeno migratorio, capacitaciones para actores clave, desarrollo de manuales, memorias y diálogos migratorios (INM RD 2017a).

El principal aporte del INM RD en cuanto a propuestas de políticas públicas fue una evaluación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y la Ley 169-14 que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización. La evaluación inició en septiembre del 2015 y concluyó en diciembre del 2016; a mediados de 2017 se encontraba en manos del Poder Ejecutivo, y se publicaría tan pronto obtuviera la aprobación del CNM⁹⁹. Se espera que la evaluación permita

⁹⁹ Entrevista a Dra. Florinda Rojas, Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Migración, 9 de mayo de 2017, Santo Domingo.

analizar los fundamentos y planeación, la conducción institucional y los resultados obtenidos durante ambos procesos sin precedentes en el país.

Otras propuestas de políticas públicas elaboradas en el 2016 fueron:

- **Estudio sobre inmigración y vivienda digna**, partiendo de los resultados de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012). En el marco del “Año de Fomento de la Vivienda”, así declarado por el Poder Ejecutivo mediante decreto presidencial 389-15, el INM realizó el estudio con el objetivo de visibilizar las necesidades y condiciones particulares de la población migrante en torno al derecho humano a una vivienda digna.
- **Propuesta de mecanismos de reinserción a la población repatriada dominicana que haya cumplido alguna pena privativa de libertad en EE.UU.** El objetivo es aportar a la implementación de políticas públicas efectivas para la reintegración de la población dominicana deportada.
- **Documento de posición sobre la situación político regional y sus implicaciones para el país**, prestando atención especial a Haití, Venezuela y Cuba.

Asimismo, el INM RD inició varios estudios en materia migratoria, los cuales estaban en fase de revisión a finales de 2016 para su posterior publicación. En el marco de su acuerdo con la OIM, y en colaboración con el equipo consultor de OBMICA y el Centro de Estudios Caribeños de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), se hizo un levantamiento de información para elaborar el primer perfil migratorio de República Dominicana. El mismo busca analizar con un enfoque estructurado e integral los modelos migratorios y las características de las personas migrantes.

Por lo menos dos estudios 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 inició el estudio “**Población dominicana en el exterior: características geográficas, demográficas y socioeconómicas**”. La primera fase consiste en una recopilación de datos secundarios de los diferentes países de mayor concentración de población dominicana, con el objetivo de contribuir a la definición de políticas públicas dirigidas a fortalecer los vínculos entre el Estado y la diáspora dominicana, así como de garantizar la protección de sus derechos fundamentales. El MIREX también consultó con el INM RD sobre la Ley de Visados. Por su parte, el Ministerio de Trabajo solicitó que el INM RD preparara un **Diagnóstico para la implementación del sistema de gestión de migración laboral**, mismo que servirá como hoja de ruta para esclarecer roles y responsabilidades institucionales en el nuevo sistema a lanzarse en el 2017.

Otros estudios iniciados en el 2016 incluyeron:

- **Análisis del informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de los derechos humanos en la RD 2016, y propuesta de sugerencias operativas para el cumplimiento de las recomendaciones del mismo.** La nota presentó un resumen de las recomendaciones de la CIDH, organizadas en cinco secciones: propuestas sobre nacionalidad y personalidad jurídica; comunicaciones, sensibilización y percepciones; debido proceso migratorio; trabajadores migrantes; y trata de personas. Se indicó la entidad de la Administración Pública dominicana que tendría competencia sobre cada una, así como posibles estrategias para su implementación.
- **Estudio sobre Género y Migración en la República Dominicana: condiciones socio-educativas y laborales,** a partir de la ENI-I.

Por motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, el INM RD organizó un foro con fines de elaborar una propuesta multisectorial para eliminar toda violencia contra la mujer migrante. En 2017 se publicó una relatoría que aglutina las conclusiones y recomendaciones resultantes con el objetivo de contribuir al análisis y a la formulación de políticas públicas (INM RD 2017c). Las recomendaciones se agrupan en tres acápites, a saber: (i) estructura institucional; (ii) prevención, enfocando respectivamente las estadísticas, investigaciones cualitativas, capacitaciones en migración y violencia de género, sensibilización en las instituciones y los ciudadanos, y protección social y mercado laboral; y (iii) protección.

La Escuela Nacional de Migración (ENM), la cual está adscrita al INM RD, inició sus programas de formación y capacitación en el 2016, alcanzando aproximadamente 500 personas. Su público meta ha incluido autoridades migratorias, cuerpos auxiliares tales como CESFRONT, representantes de gobiernos locales y en menor medida, algunos representantes de la sociedad civil que prestan apoyo en la gestión migratoria en el país (INM 2017a). Se realizaron talleres sobre migración, interculturalidad y resolución de conflictos con base en dos cuadernos de trabajo elaborados por la misma Escuela, en cuatro provincias. También se realizaron capacitaciones en el tema de periodismo y migración, con el apoyo de la OIM. En 2016 la Escuela inició negociaciones con el MIREX para desarrollar un programa de formación en línea para los consulados dominicanos en temas tales como el tráfico y trata de personas, la identificación de documentos falsos y la feminización de las migraciones¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Entrevista a Dra. Florinda Rojas, Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Migración, 9 de mayo de 2017, Santo Domingo.

Al cierre de 2016 la remodelación del nuevo local de la Escuela, ubicada en la Calle Galván del sector de Gazcue, estaba muy avanzada, quedando pendiente para 2017 su inauguración. La Escuela sigue recibiendo asistencia técnica de la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX) del International Centre for Migration Policy Development, en tanto a una revisión del plan académico de la Escuela.

Puede que la puesta en marcha del Instituto y la Escuela represente una oportunidad para estrechar relaciones de diálogo y cooperación entre el Estado y la sociedad civil dominicana que trabaja la temática migratoria. En cumplimiento con el artículo 12 de la Ley de Migración 285-04, el INM RD cuenta con una Comisión Técnica que incluye un representante de la sociedad civil. Sin embargo, la Comisión Técnica no se reunió en el 2016, quedando pendiente la convocatoria por parte del Director General de Migración, quien la preside. Por su parte, representantes de la sociedad civil participaron en un diplomado sobre migración internacional organizada por la Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados (MENAMIRD), en conjunto con la ENM, así como en varias mesas de diálogo organizadas por el Instituto.

4.1.3 Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha seguido el proceso de profesionalización del cuerpo diplomático a través de formación al personal en materia migratoria. Mediante su participación en cursos y talleres ofertados por organismos internacionales y regionales, así como la preparación para ofertar servicios consulares en línea¹⁰¹, el MIREX apunta a brindar una respuesta institucional eficaz e integral en su gestión¹⁰². En el 2016 el Ministerio inició negociaciones con la Escuela Nacional de Migración, tal como se menciona arriba, para robustecer la oferta de formación virtual que reciben todos los funcionarios en el mundo. El Ministerio está en proceso de actualizar su *Manual de prácticas y normas consulares* que data del año 2000. La actualización incluirá normas migratorias. Cada capítulo servirá como módulo de formación virtual en una especie de ciclo básico para el personal consular¹⁰³.

¹⁰¹ De acuerdo a las Memorias Institucionales 2016 del MIREX, “Para responder a la estrategia de gobierno electrónico, el Ministerio con el concurso de la cooperación del Gobierno de China (Taiwán) se encuentra en fase de terminación el Edificio TIC’s que alojará los equipos de la nueva plataforma digital que permitirá dar un óptimo servicio a los usuarios y al objetivo del ministerio al crear un instrumento destinado a colaborar en el desarrollo eficiente de los procesos, reduciendo tiempo y costos” (MIREX 2016: 97).

¹⁰² Comunicación escrita recibida de Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, MIREX, 3 de agosto de 2017.

¹⁰³ Entrevista a Francisco Collado, Director Encargado de Asuntos Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 3 de agosto de 2017, Santo Domingo.

El MIREX inició en 2016 la revisión de la Ley 875-78 sobre visados, que regula la política de expedición de visados de la República Dominicana para el ingreso de extranjeros/as al país, de acuerdo con la categoría o propósito que corresponda. Se realizaron consultas a varios actores de los sectores público y privado, y estaban colaborando con el INM RD para consolidar las recomendaciones con miras a elevar un proyecto de modificación de la Ley para la aprobación de las autoridades competentes en el 2017.

“Una nueva Ley de visados con requisitos, condiciones y procedimientos claros entre las instituciones para fines de la visa laboral, constituiría un primer gran paso para enfrentar aquellas dificultades de coordinación interinstitucional que se dan al momento de emitir el visado a un trabajador extranjero”

– Instituto Nacional de Migración (2017b:17)

En cuanto a la colaboración interinstitucional, el MIREX sigue coordinando con otras instituciones gubernamentales para gestionar varios trámites migratorios incluyendo: certificaciones de nacimientos de personas extranjeras inscritas en el Libro de Extranjería; documentos de extranjeros/as fallecidos/as; deportaciones de personas de diferentes nacionalidades por motivo de migración irregular; libretas de pasaportes perdidos¹⁰⁴.

Por otra parte, la Cancillería participó en varios encuentros regionales relevantes a la temática migratoria en el 2016 (MIREX 2016), incluyendo:

- **Taller de validación de Documentos sobre Niñez Migrante en el marco del Grupo Ad-hoc de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)**, marzo de 2016, en San Salvador. El propósito del referido evento consistió en buscar el fortalecimiento regional y local entre los países miembros de la CRM, en su accionar para la atención y protección a la niñez migrante y refugiada, tomando en consideración las vulnerabilidades, riesgos y derechos humanos de estos grupos de personas. Se validaron tres instrumentos de trabajo:
 - o Lineamientos Regionales de actuación para la protección integral de la niñez y adolescencia en el contexto de la migración (OIM);
 - o Estándares de protección consular para niños, niñas y adolescentes migrantes y/o en necesidad de protección internacional no acompañados y separados (ACNUR, UNICEF y OIM); e

¹⁰⁴ Comunicación escrita recibida de Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, MIREX, 3 de agosto de 2017.

o Indicadores comunes para el registro de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados en la actuación consular de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (UNICEF, ACNUR y OIM).

- **V Reunión sobre Migraciones de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y X Reunión de Alto Nivel sobre Migraciones CELAC-UE**, noviembre de 2016, en Santiago de Chile. La RD, en su calidad de Presidencia Pro Tempore de la CELAC, asumió la coordinación de las agendas y logística de las reuniones resaltando la integración de los países para discutir y consensuar los temas de interés en materia migratoria para ambas regiones.
- **XXI Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)**, titulada “La Migración: Una Responsabilidad Compartida”.
- **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**, noviembre del 2016, en San Pedro Sula, Honduras.

4.1.4 Dirección General de Migración

En su informe de gestión del 2016, la DGM señala como uno de los principales logros institucionales la ejecución de las deportaciones de extranjeros/as en situación irregular mediante la implementación del “Plan de Acción de Política Migratoria 2015-2016” (DGM 2016). Este Plan se originó para orientar los aspectos que se relacionan con el control migratorio tras la conclusión del periodo de inscripción para el PNRE a mediados de 2015. Su implementación a la fecha ha comprendido el fortalecimiento de controles en los aeropuertos, puertos y cruces fronterizos “*con el objetivo de reducir al mínimo el ingreso de inmigrantes en situación migratoria irregular, en los puntos de entrada y salida formales*” (DGM 2016: 23), así como los operativos de detención migratoria de inmigrantes radicados irregularmente en el país, principal pero no exclusivamente de nacionalidad haitiana¹⁰⁵. El Plan nombra “*los procedimientos operativos diseñados para contrarrestarla [inmigración irregular] en sus diferentes ámbitos de actuación, mediante operativos de detención migratoria efectuados en todo el territorio nacional*” (ibíd.) para la tercera fase de su plan, cuyas

¹⁰⁵ Para las cifras oficiales de personas deportadas desde la República Dominicana en el 2016, ver el capítulo III de este anuario.

fases anteriores han sido resumidas en el capítulo anterior de este anuario.

Fase 3 Ejecución del Plan de Acción de Política Migratoria 2015-2016

Para la tercera fase de plan, que se encuentra en curso en la actualidad, se cuenta con la estrecha cooperación interagencial del Ministerio de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Interior y Policía y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Existe una compenetración multisectorial que involucra una serie de medidas que refuerzan la política migratoria, las cuales citamos a continuación:

- a) Reforzamiento de la presencia militar y de inspectores de migración en toda la región fronteriza, todo lo cual se está realizando de una manera muy armoniosa e interdependiente, entre las fuerzas de seguridad fronteriza y los agentes encargados de hacer cumplir la ley general de migración representada por los inspectores que inciden en esta área.*
- b) Establecimiento de puestos de chequeo, registros móviles y otros registros en zonas urbanas, peajes, puentes, etc.*
- c) Diseño e implementación de un sistema de monitoreo de los principales medios de comunicación (prensa escrita) de los países con mayor relevancia para República Dominicana, en materia de política migratoria.*
- d) Habilitación de infraestructuras, equipamiento y desarrollo del capital humano, dedicado a todo el personal destacado en los operativos de interdicción migratoria a nivel nacional.*
- e) Fortalecimiento de la capacidad de supervisión del ejercicio de control migratorio.*
- f) Asesorías de los representantes de la OIM, Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Consejo Nacional de la Niñez (CONANI).*
- g) Definición y puesta en marcha de mejores prácticas que faciliten e incentiven a los extranjeros a optar por estatus migratorio previo a su ingreso al territorio.*
- h) Obtención de mejoras sustanciales de los procesos existentes de solicitud y otorgamiento de estatus migratorio.*

La Dirección General de Migración continúa actualmente en la 3ra. fase del plan cuya culminación se encontrará en su plenitud cuando el 95% de los inmigrantes en estatus migratorio irregular haya retornado a sus países de origen” (DGM 2016: 27-28).

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. La sección 4.4 actualiza la situación del proceso de documentación a personas que aplicaron al referido proceso.

4.2.2 Estudiantes extranjeros/as

En años anteriores, se había reportado sobre discrepancias de costos y cobros por concepto de solicitud y/o renovación de permisos de permanencia para estudiantes universitarios extranjeros/as de nacionalidad haitiana. En 2014, representantes de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana firmaron el “Memorando de Entendimiento entre la República de Haití y la República Dominicana para el Tratamiento de Trabajadores y de Estudiantes Extranjeros”. Según los términos de este acuerdo, el gobierno dominicano se comprometió a otorgar la visa de estudiante a los y las alumnos/as provenientes de Haití de manera gratuita. En el anuario correspondiente al 2015, se reportó que algunos/as estudiantes universitarios/as extranjeros/as intentaron erróneamente acogerse al Plan Nacional de Regularización, hecho que llevó la OIM a recomendar el establecimiento de consideraciones especiales con estudiantes haitianos/as que cursaban estudios en las universidades dominicanas.¹⁰⁶ Aparentemente fue acogida la recomendación, pues la DGM aprobó la Resolución DGM-03-2015 sobre Concesiones Especiales para la Regularización del Estatus Migratorio a todos los Extranjeros Estudiantes de Nacionalidad Haitiana, la cual tiene como objeto:

...realizar concesiones especiales para la regularización del estatus migratorio a todos los extranjeros estudiantes de nacionalidad haitiana, a fines de que esta población de extranjeros pueda permanecer de manera regular en la República Dominicana mientras dure las actividades curriculares que han venido a realizar al territorio dominicano, la cual no puede exceder de seis (6)

¹⁰⁶ La recomendación que aparece en la Sistematización del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en República Dominicana desde la Perspectiva de la OIM y los Socios Implementadores dice “*Establecer consideraciones especiales con los estudiantes haitianos que cursan estudios en las universidades dominicanas. Existe una categoría específica en la legislación migratoria nacional sobre estudiantes, pero algunos se inscribieron en el PNRE y se les continúa cobrando la estadía en el país y muchos no pueden ir de visita a Haití por el costo que implica el pago retroactivo. Consolidar y extender la implementación del programa de la Dirección General de Migración (DGM) con las principales universidades del país para garantizar que los estudiantes extranjeros que cursan estudios en el país obtengan el estatus migratorio que les acredita como estudiantes*” (OIM 2016: 11).

años, de acuerdo a las disposiciones contentivas en el artículo 83, numeral 5, párrafo I del Reglamento No. 631-11.

Las concesiones aludidas incluyeron una reducción de costos del servicio de regularización, renovación, expedición y renovación para estudiantes de comunidades fronterizas, así como la exoneración del pago de la tasa de permanencia o estadía y pago de reentrada bajo algunos parámetros específicos. Sin embargo, la resolución tuvo una vigencia de menos de seis meses, finalizando el 31 de diciembre de 2015. No se cuenta con información sobre la evolución de esta situación para el 2016.

4.2.3 Situación de habitantes fronterizos

Tanto la Ley General de Migración 285-04 como su Reglamento se refieren a “habitantes fronterizos”, como una sub-categoría de extranjeros/as no residentes en RD (art. 36.6 Ley 285-04). Esta sub-categoría 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 (ibíd.). Según el Reglamento 631-11, estos deben obtener un carnet por validez de un año que les permita ingresar diariamente a RD entre los horarios de apertura y cierre de los puestos fronterizos (art. 78). Este carnet podría ser solicitado por habitantes de comunidades a lo largo de los 388 kilómetros de frontera entre RD y Haití.

En 2016 las autoridades competentes seguían trabajando en la habilitación de la figura de “habitante fronterizo”. El INM RD convocó una mesa de diálogo integrada por la Sub-Dirección de Control Migratorio de la DGM, el Viceministerio de Asuntos Consulares y Migratorios del MIREX y la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y el mismo INM RD. En octubre del 2016 la Mesa encargó al INM RD crear los términos de referencia para la realización de un estudio diagnóstico en las provincias fronterizas de Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales, como insumo para el eventual diseño de la estrategia de implementación de esta disposición de la Ley de Migración 285-04 (INM RD 2017: 28). Estas unidades, con la asesoría de la OIM, colaborarán a futuro en la elaboración de un protocolo para operativizar la figura.

4.3 Actuaciones arbitrarias

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 investigación y cancelación de involucrados/as. A partir de agosto de 2016, cuando el teniente general Máximo William Muñoz Delgado asumió la dirección de la DGM, fueron

cancelados 52 inspectores de la institución “*por la comisión de hechos que atentan contra la ética y violar los reglamentos internos*” (Listín Diario 2017). Los supervisores e inspectores estaban asignados a los aeropuertos Las Américas, Cibao, Gregorio Luperón, La Romana y Punta Cana, y según un comunicado de la misma institución, fueron sometidos a un proceso de investigación que concluyó con su cancelación al determinarse que incurrieron en faltas graves en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, se siguen registrando casos de complicidad gubernamental en los delitos de trata y tráfico de personas, implicando a funcionarios y diplomáticos dominicanos. De acuerdo al informe preparado por MIREX sobre la temática (2016: 34):

Un funcionario dominicano de una Embajada en el exterior presuntamente involucrado en el tráfico de peloteros cubanos a la República Dominicana. Este caso llegó a manos de la Policía Nacional, a través de una denuncia de fuente confiable, indicando que unos deportistas cubanos eran traídos al país en un viaje organizado y patrocinado por un supuesto diplomático dominicano a través de la ruta Ecuador, Haití y finalmente el cruce por la frontera. Este caso se encuentra bajo investigación.

Un funcionario de la Dirección General de Migración fue sometido a la justicia por falsificación de cédula de identidad a favor de una persona que solicitó un trámite administrativo para regularizarse. El funcionario prometió colaborarle entregándole una cédula a la persona que luego resultó detenida al intentar sacar pasaporte con el documento falso.

Un miembro del Ejército Nacional implicado en el caso de trata “Casa Blanca”, operando como principal por ser dueño del negocio, para facilitar la explotación de personas (mujeres) en delitos de trata sexual. El mismo fue arrestado y se encuentra actualmente bajo medida de coerción con prisión preventiva.

4.4 Regularización migratoria

El plazo de inscripción al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular concluyó en junio de 2015, de manera que las cifras y otras informaciones acerca del desarrollo del mismo se puede encontrar en el anuario correspondiente al 2015 (OBMICA 2016). El número de personas que calificaron para la regularización aumentó ligeramente a partir de entonces, ascendiendo a unas 249,950 personas, de acuerdo con el Ministerio de Interior y Policía¹⁰⁷. Se

¹⁰⁷ Entrevista a Luis Fernández, Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 5 de mayo de 2017.

siguieron repartiendo los carnets de regularización durante el año para un total de 229,000 que ya fueron entregados.

Con respecto a los más de 20,000 carnets de regularización que no se habían retirado, el Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía indicó lo siguiente:

*No se sabe por qué. Se han hecho campañas de publicidad, incluso se han puesto hasta guaguas anunciadoras en los bateyes, en los sectores donde se supone que estas personas podrían estar. Hemos hecho coordinaciones con las ONG que trabajan el tema de migración. No se ha incrementado esta cantidad desde hace varios meses. Los carnet están en las provincias [oficinas de gobernación] y si por alguna razón no está pueden llamar que está aquí. Sigue habilitada la línea *788.*

Cabe recordar que, conforme a los documentos depositados, una parte de la población que aplicó al Plan recibió un carnet de regularizado y otra parte consiguió una etiqueta en su pasaporte. Las personas que depositaron algún documento de identidad (acta de nacimiento, cédula) recibieron el carnet con vigencia de un año, mientras que las que depositaron pasaporte consiguieron una etiqueta que acredita su estadía regular en la República Dominicana por un período de dos años. Al concluir el primer año de haber culminado el plazo de inscripción al Plan en julio de 2016, aún no se había determinado el procedimiento para la renovación y/o acreditación de una sub-categoría migratoria reconocida por la Ley de Migración, de manera que el gobierno dominicano extendió la vigencia de los 155,477 carnets de regularización por un año.

En cuanto a la división institucional del trabajo pendiente para asegurar la sostenibilidad del PNRE, el MIP había traspasado todos los expedientes a la DGM, a excepción de los del Distrito Nacional debido a limitaciones de espacio. Así, le corresponde a la DGM notificar y coordinar con los beneficiarios para que puedan completar sus expedientes y recibir el permiso migratorio correspondiente. En este sentido, la DGM emitió la resolución DGM-03-2016 que busca simplificar los documentos que hay que gestionar en Haití o en el país de origen en caso de otras nacionalidades, para la renovación de la condición migratoria, tales como documentos de registro civil y antecedentes penales, reconociendo que alguna de esta documentación se entregó como parte del proceso de ingreso al Plan Nacional de Regularización. Aparte de eso, se ha evidenciado una limitada capacidad institucional en cuanto a las condiciones físicas y de organización interna para que se pueda llevar a cabo la renovación.

Con respecto al espacio físico, el MIP ha ofrecido la infraestructura que ya fue montada en las oficinas provinciales para que las personas regularizadas puedan completar la renovación en el mismo lugar donde se inscribieron.

Al finalizar el año, tampoco se habían determinado los lineamientos que habían de servir de base para la renovación. Esto se deriva del hecho de que el documento otorgado y el estatus de “regularizado” no se corresponden totalmente con ninguna de las sub-categorías migratorias estipuladas en la Ley de Migración. De las más de 288 mil personas que aplicaron al PNRE, entre las cuales unas 249 mil fueron beneficiadas del mismo, solo aproximadamente 6 mil cumplieron con los requisitos establecidos en la Ley de Migración para obtener la renovación de su documentación migratoria.

Durante la segunda mitad del 2016, la OIM organizó una serie de mesas de diálogo sobre la migración laboral, en la que participaron distintos actores clave del gobierno, ONGs, cooperación internacional, sector privado y sector académico (entre ellos, OBMICA). Además de los temas de la conclusión de entrega de los carnets y la inclusión de migrantes regularizados en el sistema de seguridad social (proceso que inició en octubre de 2016), el diálogo se centró en la identificación de alternativas legales para superar las barreras que impiden a la gran mayoría de las personas regularizadas cumplir con los requerimientos de ley. El resultado de este proceso fue una “Matriz de barreras y propuestas de solución para el acceso a una categoría migratoria de la población del PNRE”, que la OIM entregó a las autoridades dominicanas a finales de 2016. El documento detalló los requisitos existentes, obstáculos y alternativas de solución relacionadas a los siguientes procesos:

- Renovación de Residencia Temporal
- Renovación de Residencia Permanente
- Renovación de Residencia Definitiva PNRE
- Prorroga de Estadía de Sub-categoría de Trabajadores Temporeros PNRE
- Prorroga de Estadía de Sub-categoría de Estudiantes PNRE
- Prorroga de Estadía de Sub-categoría de Habitantes Fronterizos PNRE

Las posibles soluciones a estas barreras, de acuerdo con el análisis colectivo de los actores involucrados en la mesa de diálogo, incluían:

- a. una Resolución que se desprende de la Ley 285-04, avalada por el Consejo Nacional de Migración, en la cual se establezcan los requisitos para la asignación, cambio o renovación de categorías y subcategorías migratorias a la población del PNRE;*
- b. una Ley que establezca de forma clara y precisa un régimen especial creando un procedimiento de asignación, cambio o renovación de categorías migratorias adecuadas a las características especiales y excepcionales de la población del PNRE (OIM 2016a).*

Las principales barreras identificadas en el mismo documento, cuya solución requeriría una solución legislativa, son: dificultades para demostrar el vínculo

laboral por escrito; prestación de póliza de seguro para fines de repatriación (costo excesivo); y la exigencia del pasaporte (OIM 2016a)¹⁰⁸. Por su lado, las barreras de índole administrativa que se podrían superar mediante una nueva resolución, incluyen: el alto costo de las tasas para la renovación, con respecto al nivel de ingresos de esta población; la exigencia de realización de exámenes médicos pagos por la persona migrante; requisitos de presentación de fotos, cartas, folders, entre otras, que se podrían convalidar con documentos ya presentados en el marco del PNRE; y la prueba de solvencia económica (OIM 2016a).

El INMRD convocó una mesa de diálogo con abogados de los sectores gubernamental, no gubernamental y privado para examinar las diferentes propuestas jurídicas¹⁰⁹. Por su lado, el MIP, la DGM y la Presidencia han estado recopilando informaciones de otras instituciones del Estado y algunas ideas de ONGs¹¹⁰. Al momento de la publicación de este anuario, las autoridades competentes aún se encontraban buscando una solución práctica, y en julio de 2017 se prorrogó por otro año más la vigencia de los carnets y las etiquetas en pasaportes. En agosto del 2017, la DGM informó que ya había finalizado un protocolo que establece el procedimiento para que los beneficiarios del PNRE puedan cambiar o renovar su estatus migratorio (Santiago Díaz 2017).

4.4.1 Entrada de venezolanos/as

Cabe mencionar la preocupación oficial sobre la entrada y potencial sobreestadía de nacionales procedentes de Venezuela, quienes están emigrando de manera masiva hacia distintos países debido a la crisis social, política y económica que está atravesando la República Bolivariana de Venezuela (ver también sección 3.1.1 del capítulo anterior). El Ministro de Interior y Policía estimó la cantidad de venezolanos entre 18 y 20 mil personas, agregando que es una población “*que se mantiene flotante porque entra y sale del país*” y que “*mayormente están en el país de manera irregular*” (MIP 2017).

¹⁰⁸ Solo el 34% de la población beneficiaria del PNRE presentó un pasaporte, muchos de ellos vencidos. A inicios de 2017, se reinició la entrega de pasaportes a nacionales haitianos que lograron inscribirse en el Programa de Identificación y Documentación de los Inmigrantes Haitianos (PIDIH) que puso en marcha el gobierno de Haití desde el 2014 hasta el 2015. Aunque esto seguramente contribuye a que algunos completan su expediente, el requisito de presentar un pasaporte vigente sigue siendo una barrera importante para la mayoría de los nacionales haitianos.

¹⁰⁹ Entrevista a Dra. Florinda Rojas, Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Migración, 9 de mayo de 2017, Santo Domingo.

¹¹⁰ Entrevista a Luis Fernández, Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 5 de mayo de 2017.

Por un lado, la DGM señala en su *Informe de una gestión 2016* su inquietud sobre la entrada irregular y posibles vínculos con la delincuencia y prostitución:

...las líneas aéreas están vendiendo tickets aéreos a 50US\$ si a esto unimos que los venezolanos no necesitan visado para entrar en la República Dominicana, tenemos el caldo de cultivo creado para una entrada masiva de ilegales. Realmente la situación es complicada ya que, al no necesitar visado, los nacionales venezolanos acceden por vía aérea adquiriendo su tarjeta de turismo (10US\$) entrando de manera regular. Su permanencia es de un mes y, a partir de ese momento, se mantienen en situación de ilegalidad. Se está produciendo una especie de efecto llamada que en nada ayuda a la República Dominicana. Las fuerzas del circuito de seguridad nacional se están encontrando con un preocupante aumento de grupos de delincuentes de nacionalidad venezolana así como un crecimiento de la prostitución en puntos de Bávaro, Punta Cana y DN. (DGM 2016: 11).

Por su lado, el MIREX considera necesario un abordaje integral y estructural a la situación que está atravesando Venezuela:

Siembre debe haber un equilibrio entre la parte política y la gestión migratoria. Hemos asumido un rol de mediador en la solución estructural de la situación de Venezuela. Porque tomar una medida con relación a regular los flujos migratorios sin venir a atender realmente lo que está creando esta causa de expulsión al final no estamos siendo tan integrales. No tenemos requisito de visado para los nacionales venezolanos. Ellos entran directamente a nuestro país. De ahí no tenemos la necesidad de la visa humanitaria porque como quiera entran¹¹¹.

En el 2017 siguió el debate acerca de posibles medidas de control migratorio dirigidas a nacionales venezolanos, sin que se concretara alguna al momento de la publicación de este informe. Para mediados del año, representantes de la diáspora venezolana se encontraban formulando solicitudes ante diferentes autoridades para que se les concedan facilidades para permisos temporales de estadía como han hecho otros países en la región (El Día 2017).

¹¹¹ Entrevista a Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 3 de agosto de 2017, Santo Domingo.

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), las condiciones están dadas para reorganizar el sistema de gestión de migración laboral¹¹². En este sentido, el Ministerio de Trabajo, con el apoyo de la OIM, convocó un encuentro interinstitucional en octubre del 2016 sobre migración laboral, con la finalidad de fortalecer el sistema de información administrativa de cara a la efectividad de la regularización de trabajadores/as migrantes (Ministerio de Trabajo 2016). Así dieron inicio a un proceso de planificación y coordinación entre varias instituciones involucradas en la migración laboral, incluyendo el MT, MIREX, DGM, TSS y el INM RD.

En noviembre de 2016, se solicitó al INM RD la preparación de un **Diagnóstico para la implementación del sistema de gestión de migración laboral**, mismo que servirá como hoja de ruta para esclarecer roles y responsabilidades institucionales en la nueva plataforma a lanzarse en el 2017. El objetivo del diagnóstico es:

analizar los roles y funciones institucionales de las diferentes organizaciones vinculadas a la gestión de la migración laboral, que permita identificar las oportunidades y barreras tanto normativas, como procedimentales y operativas, para cumplir con sus funciones, así como fortalecer las capacidades instaladas y la coordinación interinstitucional (INM 2017b: 2-3).

Uno de los principales hallazgos tiene que ver con el intercambio de informaciones a través de las plataformas que manejan las respectivas instituciones. Coincidiendo con lo encontrado en el “Diagnóstico/Evaluación de los Sistemas de Información Administrativa de Migración Laboral”, elaborado por la OIM en mayo de 2016, el documento de trabajo señala:

Si bien las instituciones del Estado dominicano han logrado la transversalidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), aún existe la necesidad de mejorar la interoperabilidad, es decir la habilidad de los sistemas para intercambiar información y utilizar la información intercambiada entre las mismas (INM 2017b: 5).

Además, el Diagnóstico detectó limitaciones en cuanto a la articulación entre las instituciones, las cuales afectan el servicio brindado a los usuarios, sean empleadores o trabajadores/as migrantes:

¹¹² Entrevista con Viceministro Washington González, Ministerio de Trabajo, 17 de mayo de 2017, Santo Domingo.

Al respecto se reportan casos de trabajadores extranjeros que son informados erróneamente y redirigidos de institución en institución a fin de regularizar su situación migratoria, recibiendo información incompleta y diferente en cada institución, lo que genera mayor confusión y desmotiva la regularización (INM 2017b: 15).

A la fecha de publicación de este anuario, ya estaba adelantada la construcción de la nueva plataforma. Se espera que la misma permita “crear un sistema de información sobre migración laboral donde todas las instituciones puedan tener el mismo lenguaje”¹¹³ y que además atienda “los requerimientos de empleadores respecto a la contratación de trabajadores extranjeros” (Ministerio de Trabajo 2016).

4.5.1 Seguridad social

La inscripción de empleadores/as y trabajadores/as migrantes ante el Ministerio de Trabajo y ante el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) a través de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) está abierta actualmente y es posible proceder al registro y a la obtención de la protección social. En el 2016 el presidente Danilo Medina firmó el Decreto No. 96 – 16, que facilita el acceso al sistema de seguridad social para las y los migrantes vinculados al PNRE, al modificar la cédula como requisito, para lo cual abre opciones de documentos de identificación que incluye los entregados por el MIP a migrantes que se acogieron del PNRE. El decreto ordena a la TSS incluir como documentos válidos para la afiliación: el documento definitivo de regularización emitido por el MIP en el marco del PNRE; el carnet migratorio expedido por la DGM; o el pasaporte con visado de trabajo vigente.

Así, a partir del octubre se hizo efectivo la inscripción en el Sistema de Seguridad Social para un total de unos 5,817 trabajadores/as migrantes regularizados/as en el año 2016, cifra que aumentaría a 19,011 para mayo de 2017¹¹⁴.

El sector bananero ha contado con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para facilitar la inscripción de trabajadores/as migrantes, proceso que construye sobre la experiencia previa de apoyo coordinado para la regularización. Se han realizado capacitaciones laborales y de seguridad social para productores y trabajadores, así como jornadas de difusión y promoción de la inscripción en la seguridad social, con el compromiso y activa participación de la TSS, la Dirección

¹¹³ Entrevista con Viceministro Washington González, Ministerio de Trabajo, 17 de mayo de 2017, Santo Domingo.

¹¹⁴ Correo electrónico recibido de Viceministro Washington González, 19 de mayo de 2017, vía consulta con el Tesorero de la Seguridad Social, Henry Molina.

de Información y Defensa del Asegurado (DIDA) y el Ministerio de Trabajo (MT), que realizan actividades conjuntas de acuerdo a un plan de trabajo¹¹⁵.

El sector azucarero ha estado entrando en diálogo, ingenio por ingenio, con el MT con el fin de cumplir con sus obligaciones en cuanto a la inscripción de trabajadores regularizados¹¹⁶.

El sector de construcción, por su lado, ha manifestado su resistencia a la obligación de inscribir a trabajadores migrantes en el SDSS, alegando que la naturaleza temporal de su contratación dificulta la inscripción. Dicen preferir la medida temporal (resolución 165-03 del CNSS) adoptada en el 2003 que autoriza al IDSS a seguir prestando servicios médicos a los trabajadores temporales que no estén cubiertos por otras Administradoras de Riesgos de Salud (ARS)¹¹⁷. Al respecto, el Viceministro Washington González indica, *“No hay posibilidad de volver atrás. Ellos son trabajadores asalariados dependientes y en consecuencia caen en el sistema contributivo. En la Seguridad Social tenemos que buscar algún mecanismo para agilizarlo”*¹¹⁸.

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 2017: 12).

Sin embargo, el proceso de afiliación se ha visto dificultado por la misma ausencia de interoperabilidad de sistemas mencionada previamente: la TSS no tenía acceso a las bases de datos de migrantes regularizados que utilizaron el MIP y DGM para la inscripción en el PNRE (INM 2017: 29). A finales de 2016 se encontraban coordinando entre sí para superar las trabas encontradas.

¹¹⁵ Correo electrónico recibido de Fernando García Granara, Especialista en Legislación Laboral y Diálogo Social, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, San José, Costa Rica, 1 de julio de 2016.

¹¹⁶ Entrevista con Viceministro Washington González, Ministerio de Trabajo, 17 de mayo de 2017, Santo Domingo.

¹¹⁷ 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 era 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.

¹¹⁸ Entrevista con Viceministro Washington González, Ministerio de Trabajo, 17 de mayo de 2017, Santo Domingo.

4.5.2 Visa de trabajador temporero

A partir del PNRE, las visas y permisos de trabajadores temporeros no están siendo solicitados por los empleadores (INM RD 2017b). Aunque el visado de trabajador temporero fue puesto en vigencia por el MIREX en el 2014, sigue pendiente su incorporación a la Ley de Visados, misma que se encontraba bajo revisión en el 2016 (ver sección 4.1.3 sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores). En este sentido, el diagnóstico levantado por el INM RD (2017b) señala como barrera institucional a la gestión de la migración laboral, *“la inexistencia de una visa de trabajo o laboral en la Ley de Visado, lo cual obliga a los consulados a otorgar visa de negocios (NM1) o de residencia (RS) a aquellos trabajadores extranjeros con una oferta de trabajo en el país”* (INM RD 2017b: 16).

Otra tarea pendiente es la de establecer un sistema para determinar cuotas de 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 señala el Instituto Nacional de Migración:

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).

Ya se han dado pasos en este sentido, pues hay una meta presidencial en cuanto a la migración laboral que busca regular la emisión de visados de trabajo en función de las necesidades de la economía nacional. 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 Altagracia¹¹⁹. Además, el MIREX está colaborando con el INM RD para levantar estudios que identifiquen la brecha entre lo que pide la economía nacional y lo que está cubierto en cuanto al sistema de educación superior, siendo la estrategia *“suplir con becas para estudio en el exterior y atraer mano de obra cualificada mientras se preparen los nacionales dominicanos”*¹²⁰.

¹¹⁹ Entrevista con Viceministro Washington González, Ministerio de Trabajo, 17 de mayo de 2017, Santo Domingo.

¹²⁰ Entrevista a Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 3 de agosto de 2017, Santo Domingo.

4.5.3 Manejo de estadísticas sobre trabajadores/as migrantes

Tal como se señala arriba, el Ministerio de Trabajo (MT) está enfocado en su meta de crear una plataforma tecnológica que permita capturar y procesar informaciones relacionadas con la migración laboral, dado que “*sin estadísticas tú no puedes hacer nada*”¹²¹. Dentro del plan estratégico de la institución figura el tema de la información laboral, que formaría la base para la creación de políticas y programas así como la toma de decisiones.

Actualmente la Dirección General de Trabajo dentro del ministerio maneja varias bases de datos, entre ellas el SIRLA y el SISCOE. 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 (SISCOE) es una base de datos de todos los contratos de trabajo depositados físicamente por los empleadores en el Ministerio de Trabajo.¹²² Del total de 938,465 trabajadores/as registrados/as por el SIRLA durante el 2016, 12,909 son extranjeros (9,146 hombres y 3,763 mujeres). Así representarían solo el 1% de la fuerza de trabajo, lo que sugiere un fuerte subregistro en el sistema.

Tabla 4.1 Registro de trabajadores/as en el SIRLA por nacionalidad y sexo, 2016

Nacionalidad	Hombres	Mujeres	Total
Dominicana	563,073	362,483	925,556
Haitiana	3,884	501	4,385
Española	955	302	1,257
Estadounidense	602	567	1,169
Colombiana	572	441	1,013
Venezolana	504	376	880
Cubana	337	200	537
Otras (de 95 nacionalidades)	2,292	1,376	3,668
Total extranjeros-as	9,146	3,763	12,909
Total nacionales y extranjeros-as	572,219	366,246	938,465

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

¹²¹ Ibid.

¹²² Respuesta a solicitud de información OAI-033/17, Oficina de Acceso a la Información, Ministerio de Trabajo, 26 de mayo de 2017.

Por otra parte, en el SISCONE fueron registrados contratos de trabajo a favor de 115,769 nacionales y 3,233 personas extranjeras, para un total de 119,002. Entre ellos, 72,109 correspondieron a hombres (61 %) y 46,893 a mujeres (39 %). En cuanto al origen nacional de las personas extranjeras con mayores contratos registrados, el 32 % correspondió a trabajadores/as de nacionalidad haitiana (957 hombres y 66 mujeres), el 14 % a estadounidenses (226 mujeres y 218 hombres), el 9 % a españoles/as (210 hombres y 89 mujeres) y el 8% a venezolanos/as (136 hombres y 111 mujeres)¹²³.

Tabla 4.2 Registro de contratos en el SISCONE, 2016

Nacionalidad	Hombres	Mujeres	Total
Dominicana	69,719	46,050	115,769
Extranjera	2390	843	3233
Total General	72,109	46,893	119,002

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

4.5.4 Departamento de Migración Laboral

En el 2012, se creó la Unidad de Migración Laboral con fines de: contribuir al desarrollo de políticas de migración laboral; coordinar con la DGM los aspectos relacionados con la migración laboral; velar por el cumplimiento de los derechos laborales de trabajadores/as migrantes mediante la inspección; coordinar investigaciones sobre migración laboral y su impacto socioeconómico en el país como insumo para la gestión de la migración laboral; colaborar con el Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD) para hacer recomendaciones al Ministerio de Trabajo sobre la implementación de la política migratoria y el mercado laboral; y velar por la implementación de acuerdos bilaterales o internacionales en materia de migración laboral (Ministerio de Trabajo 2012).

En el último periodo su accionar se ha limitado a la producción de brochures y algunas iniciativas informativas. En el 2014 la unidad pasó a ser departamento bajo la Dirección General de Trabajo. En el 2016 la dirección del Departamento de Migración Laboral fue asumida por una nueva persona, Ramón Martínez, quien

¹²³ Respuesta a solicitud de información OAI-033/17, Oficina de Acceso a la Información, Ministerio de Trabajo, 26 de mayo de 2017.

cuenta con experiencia trabajando la temática migratoria en el Ministerio de Interior y Policía. Se espera que pueda contribuir a la reactivación de esa unidad, que tendría un papel importante en el sistema de gestión de migración laboral.

En este sentido, el diagnóstico elaborado por el INM RD recomienda:

Definir el rol de la Unidad de Migración Laboral como punto focal de orientación y asistencia a usuarios, otorgándole acceso por igual a las informaciones sobre el estatus de expedientes, registro de la empresa en RNL, y participación en la coordinación interinstitucional con MIREX y DGM en materia de migración laboral (INM RD 2017b: 24).

4.5.5 Departamento de Asistencia Judicial

El Departamento de Asistencia Judicial, el cual forma parte de la Dirección General de Trabajo, atendió a un total de 12,731 trabajadores/as (aproximadamente 60 % hombres y 40 % mujeres), de quienes 863 o el 7 % eran extranjeros/as, mayormente de origen haitiano.¹²⁴ La asistencia brindada por este departamento no incluye quejas formales. Más bien ese departamento hace clarificaciones y mediación particular para resolver disputas laborales sin que las mismas tengan que llegar a los tribunales. La asistencia puede tomar varias formas: representación jurídica, orientación, asesoría, redacción de actos, documentos, cartas, dimisiones, asistencia y representación, en caso de que proceda el caso a los juzgados y cortes laborales del país. Las quejas formales son sometidas ante los Juzgados de Trabajo y potencialmente apeladas ante los Cortes de Trabajo y la Tercera Sala (Sala de Tierras, Laboral, Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo) de la Suprema Corte de Justicia.

4.5.6 Retos y perspectivas

Tras la regularización de miles de trabajadores/as migrantes, se han tomado pasos importantes hacia la creación de un sistema moderno de gestión de la migración laboral, incluyendo su inscripción en la seguridad social. Es importante asegurar que la nueva plataforma 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.

¹²⁴ Correspondencia por correo con el director del Departamento de Asistencia Judicial, Lic. Rafael A. Mariano Oviedo, Ministerio de Trabajo, 26 de julio de 2017.

También requiere de voluntad política de los actores concernidos, no solo para la puesta en marcha de la plataforma, sino para reconocer las ineficiencias existentes en el sistema de gestión de migración laboral ya identificadas por el diagnóstico levantado por el INM RD y enfrentarlas de manera coordinada y mancomunada. Convendría definir el rol del Departamento de Migración Laboral e integrarla como unidad central en el nuevo sistema de gestión, asegurando que opere con el enfoque de derechos, tal señala la resolución que ordenó su creación.

Finalmente, sigue pendiente la creación de un mecanismo para *“establecer un sistema de cuotas y/o incentivos para permiso temporal o de residencia, que defina la cantidad de inmigrantes requeridos según las demandas del desarrollo nacional”*, tal como dispone la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030, línea de acción 2.3.7.3). El INM RD y el MIREX ya se encuentran coordinando en este sentido, aunque habría que reactivar el CNM para facilitar la implementación de este aspecto de la Ley de Migración.

Las conversaciones iniciales se han centrado en los sectores de agricultura y construcción, por ser los que más extranjeros emplean. Sin embargo, en aras de promover la igualdad de oportunidades dentro de la migración laboral, habría que ampliar la mirada a sectores feminizados tales como el trabajo doméstico y otro tipo de servicios. Un reto que plantean las políticas migratorias de entrada estratificada, como es la de República Dominicana, es hacer que respondan a las necesidades reales de la economía, algunas de las cuales aún no han sido públicamente reconocidas, tales como los trabajos de cuidados. De ahí la importancia de que el Instituto Nacional de Migración incluya en su agenda la investigación sobre la migración laboral en nichos de trabajo feminizados, así como las vivencias de trabajadoras migrantes y las dinámicas migratorias y laborales que las afecten. A raíz de los resultados, podrán ofrecer insumos al Consejo Nacional de Migración que permitan establecer cuotas para su migración laboral, y que tomen en cuenta sus necesidades de información, orientación y migración segura.

4.6 Diálogo y cooperación binacional RD-Haití

En el 2016 el MIREX continuó estudiando la posibilidad de abrir oficinas en la frontera domínico-haitiana, medida ésta que vendría a suplir la necesidad identificada en la nueva Política Exterior de que la Cancillería actúe a lo interno del país, especialmente en las provincias que hacen frontera con Haití. El Viceministerio de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios se encontraba preparando una propuesta para la creación de una unidad ejecutoria en gestión fronteriza. Esta unidad estratégica sería liderada por el Viceministerio y presidida por el Ministro; acogería la Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana (CMBDH),

el Consejo Nacional de Fronteras (CNF) y la Dirección de Política Binacional para Asuntos Haitianos. Su aprobación por el Ministro estaba prevista para mediados de 2017. Todas las instancias mencionadas estaban trabajando en la elaboración de un plan estratégico para la gestión fronteriza, abordando temas tales como la seguridad y defensa nacional y la migración, proceso que continúa en el 2017¹²⁵.

4.7 Asistencia y protección a la diáspora dominicana

El MIREX ha asumido plenamente la meta presidencial “*Proteger los derechos de los dominicanos y las dominicanas en el exterior y su vinculación integral con la República Dominicana*”. En el 2016, se logró crear el Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior,¹²⁶ mismo que fungirá como Dirección Ejecutiva del Instituto de Dominicanos y Dominicanas en el Exterior (INDEX), creado en el 2015. Se inauguró la segunda oficina del INDEX en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, siendo la primera ubicada en San Juan, Puerto Rico. A manera de ejemplo del reforzamiento de los servicios consulares, se ha creado un *Catálogo de Servicios de Salud a Bajo Costo, Tarifa Médica de Atención Primaria, Asistencia Legal Gratuita* y una relación de ONG que brindan ayuda humanitaria como guía de orientación para las y los dominicanos en el exterior. Este catálogo servirá para reforzar los servicios consulares que se ofrece a la comunidad, principalmente a aquellas personas de escasos recursos y en condiciones de vulnerabilidad (MIREX 2016: 71-72).

Son varias las medidas que se han tomado con fines de asegurar la protección de los derechos de las y los dominicanos en el exterior, fomentando su vinculación con los procesos de desarrollo económico, social, político y cultural con la República Dominicana. El MIREX ha estado revisando el *Reglamento de servicios de asistencia humanitaria, legal y migratoria a la población dominicana en el exterior*. Dentro de este plan, en noviembre de 2016 se inició el proceso de promoción del seguro de repatriación de cadáveres, Cielo RD¹²⁷, en varios consulados en EE.UU,

¹²⁵ Entrevista a Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 3 de agosto de 2017, Santo Domingo.

¹²⁶ El Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior fue creado en virtud de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior (Ley 630-16). Tiene como objetivo continuar fomentando la cultura de la identidad y pertenencia de las comunidades dominicanas en el exterior y su descendencia, vinculando a los nacionales en el exterior con la República Dominicana, promoviendo la defensa de sus derechos humanos y sociales y procurando su inclusión en el quehacer del país y su proyecto de desarrollo.

¹²⁷ El seguro de repatriación de cadáveres, Cielo RD, está representada en RD por la General de Seguros y en el exterior por Seguros BBA Corporation. Este seguro busca asistir a nacionales dominicanos en la cobertura de los gastos incurridos a causa de la repatriación desde el lugar del fallecimiento hasta RD. Incluye todo lo referente a la preparación del cuerpo para el traslado, ataúd, velatorio antes de la partida y permisos de salida.

Costa Rica, Curazao, Panamá y Puerto Rico (MIREX 2016). También se ha estado promoviendo en el exterior el Proyecto Habitacional de la Ciudad Juan Bosch, que está siendo desarrollado bajo la modalidad de fideicomiso. Se ha hecho un estudio sobre la capacidad de ahorro que tienen emigrantes dominicanos, a manera de analizar la factibilidad de crear fondos de garantía, apalancando así las remesas para facilitar la adquisición de una vivienda digna a bajo costo¹²⁸. Asimismo, las misiones consulares han dado promoción al Proyecto del Seguro Nacional de Salud (SENASA), el cual, al materializarse, permitiría que dominicanos/as en el exterior puedan recibir la asistencia médica solicitada al momento de ingresar al país.

El MIREX reconoce la necesidad de contar con datos sobre la diáspora dominicana para que pueda seguir la labor de protección de sus derechos. En este sentido, ha estado colaborando con el INM RD en la recopilación de datos secundarios de los países de mayor concentración de población dominicana, esfuerzo que culminará en la publicación del estudio “**Población dominicana en el exterior: características geográficas, demográficas y socioeconómicas**”. Se espera que la información arrojada sea un insumo para la definición de políticas de inserción de emigrantes dominicanos en el país de destino¹²⁹.

Finalmente, el MIREX ha seguido los esfuerzos emprendidos de elevar la calidad del pasaporte dominicano mediante la negociación de acuerdos de reciprocidad con países cuyos nacionales entran sin visa a República Dominicana. En enero de 2016, fue puesto en vigencia un Acuerdo entre el Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República Dominicana sobre Exención Mutua de Visas para Titulares de Pasaportes Diplomáticos, Oficiales, Especiales o de Servicio (MIREX 2016). A través de mesas consulares migratorias, aprovechando las nuevas tecnologías, se ha estado negociando con otros países tales como Cuba, Ecuador, Perú, Guatemala, El Salvador, Honduras, Brasil, Uruguay, Jamaica, Chile y Taiwán para levantar el requisito de visado¹³⁰.

4.8 Asilo y protección a refugiados/as

La Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), liderada por el MIREX, ha resolutado sobre varios casos de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos extranjeros. También ha hecho esfuerzos para fortalecer las estructuras del sistema,

¹²⁸ Comunicación escrita recibida de Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, MIREX, 3 de agosto de 2017.

¹²⁹ Entrevista a Marjorie Espinosa Rouge, Viceministra de Relaciones Exteriores para Asuntos Consulares y Migratorios, Ministerio de Relaciones Exteriores, 3 de agosto de 2017, Santo Domingo.

¹³⁰ Ibid.

conforme a la legislación dominicana y los instrumentos internacionales en esta materia. En el 2016, la CONARE conoció quince (15) expedientes de solicitudes de refugio, de las cuales a doce (12) el pleno de la Comisión decidió mantener el reconocimiento como refugiados. A tres casos que tenían la condición de refugio se les retiró por abandono del territorio nacional (MIREX 2016: 80-81).

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 la trata de personas para fines de explotación sexual y trabajo forzoso, tal como se ha visto en los capítulos sobre emigración e inmigración de este anuario. Durante el año 2016 se registraron casos de mujeres dominicanas víctimas de trata en Ecuador, Costa Rica y Haití, sumándose dos nuevos destinos en Guinea Ecuatorial y Liberia, y un posible destino no confirmado en el Reino de Bahréin (CITIM y MIREX 2016). Se mantuvo el fenómeno de trata de mujeres venezolanas y colombianas hacia RD con fines de explotación sexual. Asimismo, la explotación sexual comercial (ESC) de niñas y adolescentes, especialmente en zonas turísticas, sigue 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 hacia el país y el de dominicanos, cubanos y haitianos que salen rumbo a Puerto Rico. Asimismo, persiste un grupo de redes que trae personas desde la India, quienes transitan por la RD con el objetivo de que ingresen a EE.UU., bien sea a través de Puerto Rico o vía veleros desde Puerto Plata hacia las Bahamas o la Florida¹³¹.

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 haber incrementado los esfuerzos mediante la persecución de tratantes, incluyendo la de un funcionario supuestamente cómplice, mediante condena de tratantes, identificación de víctimas y el lanzamiento de una campaña nacional de sensibilización contra la trata, que aumentó las

¹³¹ Entrevista al Magistrado Jonathan Baró, Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 16 de mayo del 2017, Santo Domingo.

llamadas a la línea de recepción de denuncias¹³². Sin embargo, el gobierno no cumplió con los estándares mínimos en varios aspectos clave. El gobierno no reportó ningún caso o condena por trabajo forzoso. No asignó fondos suficientes, capacitación o equipos para la persecución ni tampoco brindó protección adecuada o servicios especializados para las víctimas. Tampoco tomó acciones para cerrar las brechas en la investigación policial identificadas en la revisión de casos de trata entre 2010 y 2014 que fue realizada por el despacho del Procurador” (Departamento de Estado de los Estados Unidos 2017:154, traducción nuestra del inglés).

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. En 2016, implementaron varios cambios en la forma de investigar, los cuales fueron plasmados en el documento interno “Políticas para la Persecución Penal de los Fenómenos Criminales: Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas”. Además de investigar la explotación en sí, buscan desarticular la red mediante el decomiso de bienes, como se puede observar en el caso emblemático de Casa Blanca (ver cuadro de texto). Otro aspecto importante es la creación de la Unidad de Investigación Criminal como dependencia del Ministerio Público, compuesta por 41 agentes entrenados por el Buró Federal de Investigaciones de Estados Unidos (FBI, por sus siglas en inglés), que viene a fortalecer las investigaciones en los casos de trata de personas en el país (CITIM y MIREX 2016).

Durante el año 2016 el gobierno incorporó otros centros de circuito cerrado de televisión adicional a los ya existentes, en los cuales las víctimas ofrecen sus testimonios una única vez, para evitar ser revictimizadas o traumatizadas durante el proceso judicial.¹³³ La aplicación de esta modalidad ha permitido al Estado reforzar las investigaciones y obtener castigo en contra de los tratantes (CITIM y MIREX 2016), ya que el caso no depende de la continuada participación de la víctima en los procedimientos judiciales.

Así, la PETT pudo llevar a cabo veintisiete (27) investigaciones de trata de personas a lo largo del año 2016, entre las cuales veinte (20) casos fueron judicializados, llevando a la imputación contra cuarenta (40) personas. De un total de 39 casos

¹³² El número de esta línea es 1-809-200-7393.

¹³³ El Estado cuenta con esta tecnología en los centros del Distrito Nacional, Monte Plata, San Cristóbal, Santiago de los Caballeros, Samaná y Puerto Plata.

judicializados, la mayor parte fue por el delito de tráfico ilícito de migrantes (19 casos), seguido por trata de personas (11 casos), explotación sexual comercial (7 casos) y proxenetismo (2 casos), como puede observarse en la Tabla 4.3 (CITIM y MIREX 2016). En los casos de trata fueron imputadas unas 40 personas (29 hombres y 11 mujeres), mientras que 13 resultaron condenadas (6 hombres y 7 mujeres) mediante las ocho sentencias emitidas (5 en casos de trata de personas y 3 de explotación sexual comercial) (CITIM y MIREX 2016). Los casos fueron esparcidos por el territorio nacional en lugares tales como el Distrito Nacional, Santiago, Puerto Plata, La Romana, San Juan de la Maguana, San Cristóbal, La Altagracia, Barahona, Montecristi y Monseñor Noel (ibíd.). En los casos de tráfico de personas, otras 59 personas fueron imputadas (58 hombres y una mujer), resultando en siete sentencias y diez personas condenadas (9 hombres y una mujer) (ibíd.).

Tabla 4.3 Casos de trata y tráfico de personas judicializados, 2016

Tipo de delito	Cantidad de casos
Explotación Sexual Comercial	7
Proxenetismo	2
Trata de Personas	11
Tráfico Ilícito de Migrantes	19
Total casos judicializados	39 casos

Fuente: Ministerio Público, citado en (CITIM y MIREX 2016).

En materia de investigaciones internacionales o enjuiciamientos sobre trata, durante el año 2016 el gobierno dominicano colaboró en ocho investigaciones internacionales. La Procuraduría Especializada brindó asistencia y colaboración con las autoridades de Países Bajos (comunidad de San Martín), Argentina, Suiza, El Salvador, Reino Unido (territorio británico de Montserrat), Francia y Costa Rica, quienes solicitaron cooperación a los fines de localización de víctimas y testigos, toma de testimonios, etc. (CITIM y MIREX 2016).

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. Ambos mecanismos operan en conjunto con otras instituciones, tales como Misión Internacional de Justicia, Organización Internacional para las Migraciones, Destiny Rescue, OUR Rescue, Congregación de Religiosas Adoratrices, 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.

En cuanto a las personas objeto de trata, los reportes indican que algunas menores de edad afectadas por abuso y explotación sexual comercial fueron rescatadas en operativos realizados por la Policía Nacional en Montecristi, Jimaní, Puerto Plata y San Juan de la Maguana. Igualmente, las autoridades identificaron extranjeros de nacionalidad canadiense y estadounidense que fueron detenidos por este delito y sometidos a la justicia. En la modalidad de explotación sexual, hubo varios casos de mujeres adultas nacionales y extranjeras rescatadas en centros nocturnos y bares en la capital y ciudades del interior del país, además de los casos reportados desde el exterior que recibieron asistencia a través de la cancillería dominicana (CITIM y MIREX 2016).

En cuanto al tráfico ilícito de migrantes, fueron identificadas seiscientos ochenta y seis (686) personas objeto del tráfico ilícito de migrantes, siendo la mayoría de nacionalidad dominicana (575 adultos y un menor de edad), seguido por haitianos/as (57), cubanos/as (22), indios (15), brasileños (8), jamaquinos (7) y un ecuatoriano (CITIM y MIREX 2016).

Una novedad en la persecución del tráfico ilícito es la atención al polizonaje¹³⁴, conduciendo a la investigación de unos 23 casos para un total de 52 personas imputadas en el 2016. Los polizones detectados fueron todos hombres, algunos de ellos previamente deportados de EE.UU.¹³⁵, que intentaron esconderse en las naves que preparaban su salida en los puertos de Haina, Barahona, Santo Domingo y San Pedro de Macorís.

Según el Cuerpo Especializado en Seguridad Portuaria (CESEP), el CESEP, junto con *“la Autoridad Portuaria Dominicana (APORDOM), la Asociación de Navieros de la República Dominicana, el Ministerio Público y demás autoridades que convergen en los puertos del país, vienen realizando diferentes esfuerzos para fortalecer la prevención de este flagelo que afecta el desarrollo del comercio marítimo en nuestro país”* (CESEP 2017). En contraste con los otros casos de tráfico ilícito, en los que se somete a la justicia al traficante, pero no necesariamente a la persona migrante,

¹³⁴ 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”*.

¹³⁵ Entrevista al Magistrado Jonathan Baró, Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 16 de mayo del 2017, Santo Domingo.

CASO EMBLEMÁTICO “CASA BLANCA”

Imputados: Juan Fernández, J.J. Marica, Grismelda Acarilis Merejo, Jolvet José Ramírez, María Magdalena Batista, Jairo Rafael Corra Castillo

La Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y el departamento de Persecución contra la Trata y el Tráfico de Personas de la Fiscalía Santiago, Santiago de los Caballeros, iniciaron una investigación penal partiendo de información recibida de que en el negocio conocido como Casa Blanca eran explotadas sexualmente mujeres extranjeras, especialmente de nacionalidad venezolana, a las cuales se les ofrecía trabajo y compra de tickets aéreos en Venezuela, se les daba acogida en territorio dominicano y receptación en una casa desde donde las trasladaban hacia el establecimiento indicado para ser explotadas sexualmente.

En el proceso de investigación, se realizaron labores de inteligencia y diligencias con las que se pudieron identificar a los miembros de la red criminal mediante seguimiento tanto electrónico como físico, y se llevaron a cabo varios allanamientos donde se incautaron, entre bienes y dinero en efectivo más de siete millones de dólares (US \$7, 000,000.00) y resultaron arrestadas 5 personas, los cuales se encuentran actualmente bajo medida de coerción. El principal implicado en este caso es el señor Juan Fernández, el cual es miembro del Ejército Nacional.

De igual forma, fueron rescatadas cuarenta y cinco (45) mujeres: 38 de nacionalidad venezolana, 6 de

nacionalidad colombiana y 1 dominicana, a todas se les brindó asistencia y refugio en la casa de acogida Malala donde durante quince (15) días recibieron alimentación, atención médica, psicológica y legal. Cabe destacar, que a algunas de ellas les fueron tomados sus testimonios mediante sistema de circuito cerrado de televisión, a los fines de que pudieran regresar a su país si así lo deseaban. Igualmente, se les facilitó la oportunidad de quedarse en el país y acogerse a un proceso de regularización migratoria amparadas por el Gobierno dominicano; esto último mediante cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Migración.

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 2016 (CITIM y MIREX 2016: 12).

los polizones sí son objeto de castigo, debido a los inconvenientes que su presencia causaría a la naviera y al ranking del país en tanto socio comercial. Según explica el Procurador Especializado en la materia, si se detecta un polizón en el mar o en el puerto de destino, se le coloca una multa muy alta a la naviera, se pierde mucho tiempo y se daña la mercancía, afectando la confiabilidad y la competitividad¹³⁶.

¹³⁶ Ibid.

4.9.2 Protección

El 2016 vio varios avances importantes en el eje de protección de las mujeres que han sido objeto de trata de personas. A partir del mes de mayo fue inaugurado un hogar especializado para asistencia a personas víctimas de trata, denominado Hogar Malala. Se trata de una asignación de una propiedad incautada por el Ministerio Público que cuenta con 2 oficinas, 9 habitaciones colectivas, 6 baños, 2 cocinas, áreas verdes y recreativas, la cual fue remodelada y adecuada físicamente para proveer asistencia en casos especiales. Desde su apertura fueron acogidas por corta estadía sesenta (60) mujeres víctimas (CITIM y MIREX 2016). En el 2017, estaba por firmarse un acuerdo entre el Ministerio Público y la Conferencia Dominicana de Religiosos y Religiosas (CONDOR) para garantizar la sostenibilidad de la administración del albergue¹³⁷.

Respecto a la asistencia, la PETT siguió ofreciendo asistencia legal a través de su Unidad de Asistencia a Víctimas, logrando así interponer cinco (5) querellas nuevas y constitución en actor civil en Samaná, Barahona, Montecristi, Santiago y el Distrito Nacional. Asimismo, se dio seguimiento a 5 querellas interpuestas en 2015 aún abiertas para 2016 (CITIM y MIREX 2016). Para la asistencia a niñas y adolescentes, la PETT colaboró con Misión Internacional de Justicia (MIJ) a través de su programa “After Care” para conectar a las víctimas con servicios de apoyo psicológico, trabajo social y asistencia legal gratuita. El Ministerio de la Mujer, por su parte, colaboró con la ONG Centro de Orientación e Investigación Integral (COIN), para ofertar lo mismo.

Las extranjeras asistidas por el gobierno fueron de nacionalidades colombiana y venezolana. Por segunda vez el gobierno facilitó a víctimas extranjeras la regularización de su status migratorio, como medida de protección. En el 2016, le fue renovada la visa de una víctima de nacionalidad china cuyo caso se identificó en 2013.¹³⁸ Y en segundo orden, se aprobó la solicitud visa de residencia a favor de una víctima de nacionalidad venezolana involucrada en el caso de Casa Blanca. Al respecto, el MIREX señala:

En el caso de las extranjeras que decidan aplicar a la protección del Estado y no retornar a su país de origen el estado le ofrece regularización del status migratorio tal como lo dispone la ley 137-03...El gobierno durante el año 2016 asistió a 60 víctimas de trata extranjeras, de las cuales sólo una de estas de nacionalidad venezolana, decidió aplicar a regularizar su status migratorio,

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Para más información sobre el caso, consultar el capítulo 4 del anuario de OBMICA correspondiente al 2014 (Riveros et al 2015).

para lo cual el Gobierno a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y atendiendo a una medida similar de protección aplicada en 2013, le aprobó la solicitud de visa de residencia, quedando pendiente que la misma complete algunos documentos necesarios para proceder (CITIM y MIREX 2016: 48, 50).

No está claro si se está ofreciendo la misma facilidad de regularización a las víctimas de nacionalidad haitiana. De acuerdo al informe del Departamento de Estado de EE.UU., “*Víctimas haitianas indocumentadas enfrentaban la deportación y otros castigos vinculados a su status migratorio, incrementando así su vulnerabilidad a la trata*” (Departamento de Estado de Estados Unidos 2017: 155, nuestra traducción del inglés). El gobierno registró un caso de asistencia a dos mujeres víctimas de nacionalidad haitiana en San Juan de la Maguana en el 2016, en que CONANI las conectó con hospedaje en el Hogar Malala, educadores de CONANI facilitaron la traducción al creole y MIJ brindó apoyo psicológico y compra de alimentos (CITIM y MIREX 2016).

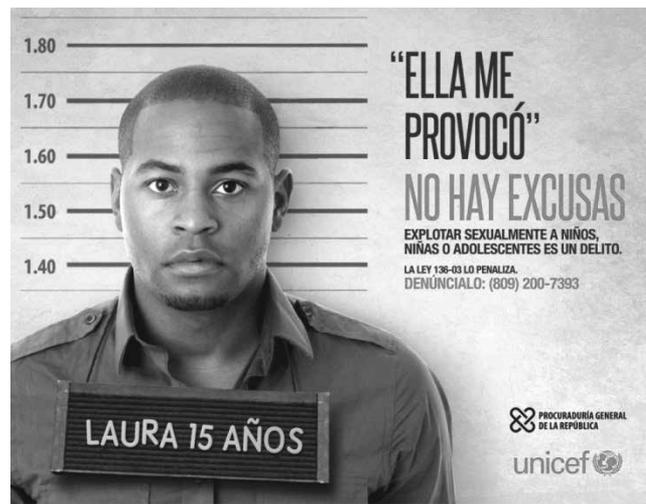
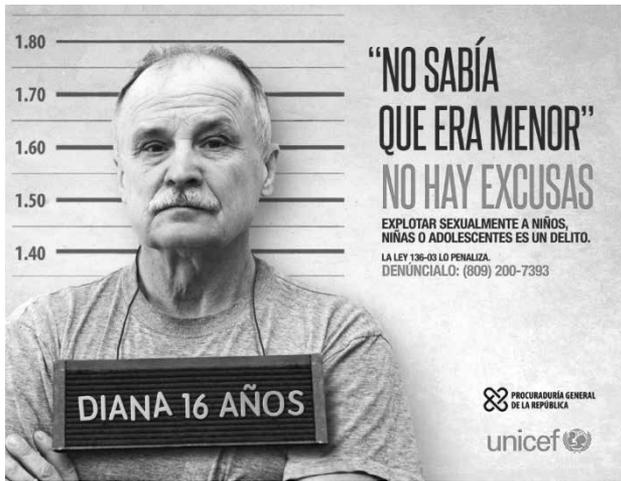
4.9.3 Prevención

Después de más de cinco años sin que hubiera campaña alguna contra la trata de personas, fue diseñada y publicada 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:

El mensaje es un llamado directo a todos los adultos a denunciar este delito y proteger a los niños, poniendo a disposición el número telefónico: 809-200-7393. Utilizando los rostros de reconocidos artistas y comunicadores dominicanos, la campaña transmite dos mensajes claves:

- *uno que informa a la sociedad sobre este problema, y busca desnaturalizar el fenómeno, mostrar la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes y colocar la responsabilidad en los adultos.*
- *otro mensaje está dirigido a generar conciencia en los potenciales “clientes” de su rol de explotadores al pagar por mantener relaciones sexuales con niños, niñas y adolescentes (Dominicana Solidaria 2016).*

La campaña aparentemente tuvo un impacto, pues el número de llamadas a la línea de recepción de denuncias, que había recibido unas 176 llamadas antes, recibió 324 después del inicio la campaña, 61 de las cuales condujeron a nuevas investigaciones (Departamento de Estado de Estados Unidos 2017).



El gobierno también busca reducir la demanda de sexo comercial forzado mediante la imputación de turistas – en el 2016, un estadounidense y un canadiense – por motivo de explotación sexual infantil, así como mejoras en el monitoreo de zonas turísticas. El gobierno reporta tener planes de reducir el turismo sexual infantil e implementar un sistema de identificación de turistas extranjeros que cuentan con antecedentes penales como agresores sexuales en su país de origen (Departamento de Estado de Los Estados Unidos 2017). Tal sistema podría haber prevenido que el ciudadano estadounidense, Denny Allen Ray¹³⁹, alias “El Gringo”, llegara a captar jóvenes menores de edad en Puerto Plata con la intención de sostener relaciones sexuales y realizar videos pornográficos (Listín Diario 2016).

¹³⁹ Una búsqueda somera revela que el imputado es un agresor sexual registrado en el “Sex Offenders Archive” de Estados Unidos bajo el nombre Dennis Allen Ray. <http://www.sexoffendersarchive.com/offender/view/308917>

4.9.4 Políticas Públicas

Durante el 2016 se realizaron las primeras consultas en el marco de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas el Tráfico Ilícito de Migrante (CITIM) para el diseño de un nuevo Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, partiendo del Plan cuyo periodo de implementación culminó en 2014. El Plan actual fue diseñado para aplicar en el periodo entre 2009 y 2014; pasado el año de cierre no se había evaluado el actual ni tampoco se había diseñado un nuevo plan. A mediados de 2017, la PETT estaba colaborando con el MIREX para elaborar el borrador del próximo plan, mismo que tendrá una duración más corta para facilitar la acción y evaluación.

Otro avance del 2016 fue la propuesta de modificación del Código Penal, para mejorar la tipificación de varios delitos relacionados con la trata de personas, especialmente en su variante de explotación sexual comercial. La trata de personas abarca muchas conductas, las cuales, de ser aprobada la propuesta de modificación, serían mejor definidas y conllevarían penas mayores.

El Instituto Nacional de Migración (INM RD) trabajó en el diseño de un proyecto de investigación sobre la trata de mujeres dominicanas hacia el extranjero, pero su implementación depende de la movilización de fondos. La iniciativa pretende realizar un aporte sustancial para la formulación de políticas públicas integrales para su combate. Asimismo, se espera que la investigación colabore con el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, específicamente con su objetivo 5.2 (“Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”) y su línea de acción 2.3.7.4 (“Fortalecer mecanismos eficaces de prevención y sanción contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, estableciendo sistemas integrales de atención a las víctimas, especialmente para los niños, niñas y adolescentes”).

4.9.5 Retos y perspectivas

Son varios los retos para el combate de los fenómenos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. La falta de coordinación interinstitucional dificulta la implementación a cabalidad de los protocolos de atención existentes, así como la elaboración de un nuevo plan nacional de acción. El gobierno, a través de la CITIM, incluyó en sus proyectos a ejecutar durante el 2016 el diseño del Plan, pero al cierre del año no fue logrado, quedando pendiente para el 2017 (CITIM y MIREX 2016). La falta de presupuesto asignado a los procesos de asistencia, retorno voluntario de víctimas en el exterior, reinserción de víctimas, etc. sigue dificultando la respuesta institucional también.

Una evaluación de casos de trata del periodo 2010-2014 realizada por la Procuraduría identificó varias brechas en la persecución que siguen pendientes: la investigación inadecuada no produce la evidencia requerida para proceder al juicio; se hacía muy poco para conseguir la cooperación de víctimas y sus familias; y los casos fueron procesados bajo otros delitos, y no los apropiados en el Código Penal (US Department of State 2017). Tampoco se ha investigado ningún caso de trabajo forzoso. Recién se concluyó un estudio línea de base sobre el manejo de casos de trata con fines de explotación sexual de NNA por parte del sistema judicial; se espera que los resultados contribuyan a mejoras sustanciales en la investigación y persecución de casos de este tipo.

A pesar de los avances en el eje de protección, los servicios brindados siguen sufriendo de falta de recursos y falta de coordinación. Comúnmente se devuelven las niñas víctimas a sus familias sin seguimiento u orientación sobre los riesgos de ser revictimizada (US Department of State 2017). Aunque se inauguró el albergue especializado, es necesario garantizar la sostenibilidad a futuro mediante un acuerdo de responsabilidad y gastos compartidos.

Los métodos de captación de víctimas han cambiado grandemente en los últimos cinco años, debido a la explosión en el uso de las redes sociales. Campañas futuras de prevención han de focalizar la juventud y las redes sociales utilizadas por los tratantes para el reclutamiento.

Para 2017 estaba en carpeta la creación de una base de datos nacional de casos de trata, que incluiría la cantidad exacta, los lugares, el perfil de la víctima y del tratante, los bienes incautados, etc. También estaba en proceso la elaboración de unos lineamientos para la investigación de casos de trata y tráfico dirigidos a fiscales, policías y otros investigadores.

4.10 Medio ambiente, migraciones y cambio climático

Entre los temas de políticas públicas más apremiantes del nuevo siglo se encuentran el cambio climático y la migración. Sin embargo, la comunidad internacional ha demorado en reconocer las maneras en las que los dos fenómenos se interrelacionan. Afortunadamente, hay acontecimientos significativos en los últimos años que se desglosan en el siguiente recuadro.

- Desde 2015, se ha destacado migración en los marcos globales para enfrentar a desastres y los efectos adversos del cambio climático. Tales marcos, incluyendo el Marco 2015 de Sendai sobre la Reducción de Desastres, la Agenda de Protección Nansen sobre desplazamiento transfronterizo y el Acuerdo de París sobre cambio climático, reconocen la agencia, los derechos y el conocimiento de migrantes, mientras que dan relieve a las vulnerabilidades que se asocian con desplazamiento.
- Además, la Declaración de New York sobre Refugiados y Migrantes, de 2016, reconoce el medio ambiente como un determinante de migración y propone varias opciones de políticas para dirigirse a cómo el medio ambiente, el cambio climático y desastres pueden afectar movimientos de gran envergadura.
- Los principios para Migrantes en Países en Crisis (MICIC), adoptados en 2016, también prestan atención específica a personas afectadas por desastres.
- Los preparativos para el Pacto Global sobre Migración (2018) para migración segura, ordenada y regular incluyen consultas específicas temáticas sobre migración y el medio ambiente, subrayando cómo el medio ambiente puede influir en la movilidad humana y cómo los estados están reconociendo los vínculos entre estos campos.

El anuario correspondiente al año 2015 hizo hincapié en dos iniciativas tendientes a vincular la investigación y las políticas públicas con estas temáticas para proveer insumos para los dos estados en Hispaniola. A continuación se actualiza el estatus de estas dos importantes iniciativas.

En primer lugar, se trata del proyecto liderado por la OIM titulado “Migración, medio ambiente y cambio climático: Evidencias para las políticas públicas” (MECLEP, 2014-2016), enfocando seis países piloto en el mundo: la República Dominicana, Haití, Kenia, la República de Mauricio, Papúa Nueva Guinea y Vietnam. Con el apoyo de la Unión Europea, el proyecto MECLEP es uno de los primeros estudios comparados y cuantitativos sobre migración como una estrategia de adaptación para cambio en el medio ambiente y climático.

El informe final¹⁴⁰ indaga sobre los efectos de adaptación al investigar tres formas de movilidad: migración, desplazamiento y reubicación planificada. El estudio sostiene que migración puede ser una estrategia positiva a la adaptación. Confirmando otros estudios, se nota que desplazamiento en Haití ha sido un reto para la adaptación en la medida en que los grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad son más propensos al desplazamiento y el desplazamiento aumenta las situaciones de

¹⁴⁰ https://publications.iom.int/system/files/pdf/meclep_comparative_report.pdf#page=17

vulnerabilidad aún más. Sin embargo, evacuación, o poblaciones afectadas que tienen que dejar sus hogares, puede ser en sí misma un mecanismo importante de protección.

Las implicaciones para las comunidades afectadas por procesos de reubicación planificada son mixtas (incluyendo en el caso de la República Dominicana). Claro está que reduciendo la amenaza a perder la vida es un beneficio. Sin embargo, la imposibilidad de poder ganarse la vida de manera sostenible puede aumentar el nivel de vulnerabilidad a otros incidentes futuros y potencialmente socavar el desarrollo humano en general. En tres de los países estudiados (incluyendo en República Dominicana), el concepto de “poblaciones atrapadas” fue particularmente relevante. Tal y como demuestran otros estudios, los hallazgos revelan que en particular las personas más pobres son las personas en una situación de mayor vulnerabilidad de cara a desastres y cambio del medio ambiente.

Además, el estudio profundiza en las implicaciones de diferentes tipos de migración para adaptación. Por último, enumera una serie de recomendaciones en tres acápites: (i) maximizando migración como una estrategia de adaptación de cara al estrés medioambiental; (ii) fomentado coherencia de políticas mediante el acopio de datos, investigación y reforzamiento de capacidades; (iii) dando prioridad a grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Queda pendiente la socialización de este informe final inter-continental comparado con actores clave en República Dominicana¹⁴¹.

No obstante, en septiembre 2016, OBMICA y el Grupo de Apoyo a las personas Refugiadas y Repatriadas (GARR) pusieron en diálogo los diagnósticos respectivos de país (República Dominicana y Haití) hechos en el marco del referido proyecto MECLEP en un taller binacional en Barahona (Wooding y Morales 2016; Pierre 2015). Dicho evento fue dirigido a organizaciones que trabajan con migrantes y organizaciones que trabajan los temas medio-ambientales y de cambio climático. La exhortación de la OIM que tuvo a su carga las palabras inaugurales de la actividad enmarcando el trabajo insular en el contexto del proyecto internacional no pudiesen haber sido más contundentes, tal y como se recapitula en el recuadro abajo.

¹⁴¹ Comunicación del punto focal (OIM) para el proyecto MECLEP en Santo Domingo, septiembre de 2017.

El funcionario de la OIM puntualizó: *“el cambio climático no es un escenario posible, es una realidad. En todos los casos estudiados (incluyendo a Haití y RD) se generó migración como estrategia temporal o definitiva para las personas. Los más pobres corren mayor riesgo de ser desplazados, por lo que son los más vulnerables. En los desplazamientos es que hay riesgos más altos para la adaptación. Hay vacíos en materia de políticas públicas en términos de cómo enfrentar la movilidad humana, en el marco del medio ambiente y cambio climático.”* Boletín OBMICA(2016b).

En segundo lugar, al finalizar el 2016, otros estudios de mucha utilidad fueron concluidos, detallando recomendaciones para las políticas públicas a escala insular en el marco del proyecto Observatorio Interuniversitario insular que enfoca el medio ambiente, las migraciones, la educación y el comercio (OBMEC 2015/2016), apoyado por la Unión Europea¹⁴². En 2017 se espera poder afinar las recomendaciones con miras a influir en las políticas públicas a escala binacional, sobre todo mediante la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana (CMBDH) y otras instancias clave. Un desafío mayor destacable es el de cruzar los respectivos diagnósticos insulares para maximizar su interdisciplinaridad y potencial para su debida aplicación.

¹⁴² Los respectivos diagnósticos están disponibles en el siguiente vínculo: http://obmec.org/ht/documentation/rapport_de_recherche