

~ CAPÍTULO IV ~

EVOLUCIÓN
DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

——— *Por Allison J. Petrozziello y Bridget Wooding* ———

Este capítulo pertenece a la siguiente publicación, la cual está disponible en www.obmica.org. Para consultar las referencias citadas, se recomienda descargar la publicación completa.

Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015

Una publicación anual del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA) | www.obmica.org

OBMICA es un centro de investigación para la acción enfocado en las migraciones y el desarrollo social en el Caribe, que incide a favor de los derechos humanos de migrantes y sus familiares, como clave para el desarrollo, la consolidación democrática y una ciudadanía incluyente.

Editora:

Allison J. Petrozziello

Autores invitados:

Adriana Salcedo, capítulo 1

Eddy Tejeda, capítulos 2 y 3

Allison J. Petrozziello y Bridget Wooding, capítulo 4

Vita Randazzo, capítulo 5

Citación sugerida:

Petrozziello, A. y Wooding, B. 2016. “Evolución de las políticas migratorias”, en Petrozziello, A. (Ed.). *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015*. OBMICA. Santo Domingo: Editora Búho.

Edición: Noviembre 2016

ISBN: 978-9945-16-771-9

Diseño de portada: Williams Kaza

Diagramación: Jesús Alberto de la Cruz

Impresión:

Editora Búho

Tels: 809-686-2241 / 809-686-2243

Fax: 809-687-6239

E-mail: editorabuho@yahoo.com

Impreso en República Dominicana



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea y la cooperación de Noruega. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de OBMICA y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o la cooperación de Noruega.

IV

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

— Por Allison J. Petrozziello y Bridget Wooding —

El 2015 fue un año de mucho dinamismo en relación a la implementación de diferentes políticas puntuales, planes y procesos destinados a emigrantes e inmigrantes. También fue un periodo en que se comenzó a consolidar la arquitectura institucional en lo que se refiere a la gobernanza de las migraciones que atañen al país, en que el Instituto Nacional de Migración (INM) está destinado a jugar un rol primordial. Por su importancia en el presente y, de seguro en los años venideros, se da prioridad a exponer lo que fue la ejecución del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular (PNRE) y sus resultados en esta etapa preliminar de su gestión.

4.1 Plan Nacional de Regularización de Extranjeros/as

El suceso más importante del 2015 en lo que concierne el desarrollo de políticas migra-

torias fue la continuada implementación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular (PNRE), cuyo plazo para la recepción de expedientes concluyó el 17 de junio del 2015. Si bien se había intentado efectuar una regularización durante el gobierno de Joaquín Balaguer a comienzos de los años 1990, un esfuerzo de la envergadura del PNRE no tiene precedentes en República Dominicana. Unos 461 empleados trabajaron en su ejecución y fueron invertidos más de US\$45 millones, de acuerdo al entonces viceministro de Interior y Policía, Washington González (Mejía 2015).

El Plan viene a cumplir con lo establecido en el artículo 151 de la Ley General de Migración 285-04 del 2004, siendo reiterada la necesidad de su puesta en marcha en la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional. El Poder Ejecutivo aprobó su ejecución el 29 de noviembre del 2013, mediante el Decreto No.

327-13. El Decreto del PNRE establece los términos y condiciones para la regularización migratoria de toda persona extranjera que se encuentre radicada en el territorio de la República Dominicana en condición irregular, a los fines de conducirla a adquirir un estatus de legalidad documental bajo una de las categorías establecidas en la Ley General de Migración.⁴³

El PNRE tuvo una duración de 18 meses, iniciando con una etapa preliminar de planificación (6 meses), seguido por un año de recepción de solicitudes a partir del 2 de junio del 2014. Se recibieron documentos en los Centros de Registro del PNRE hasta el 2 de agosto del 2015, luego de que el gobierno otorgara un plazo de 15 días, hasta el 17 de junio para el registro y 45 días para la recepción de documentos, a las personas que ya se habían inscrito en el Plan (OIM 2016a). Durante el resto del 2015 y siguiendo en 2016, el Ministerio de Interior y Policía (MIP) estuvo procesando expedientes, aprobando y entregando carnés de regularización, para que eventualmente la Dirección General de Migración (DGM) pueda emitir documentos adjudicando el estatus migratorio correspondiente.

4.1.1 Resultados del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros/as

A la conclusión del plazo de recepción de documentos, habían sido depositadas 288,466 solicitudes: 95,164 con pasaporte; 69,997 con carnet de identidad nacional (CIN, por sus siglas en francés), carnet de identidad fiscal o licencia de conducir; 102,940 con certificado

de nacimiento y 20,365 sin documento de identidad (OIM 2016a). De éstas, se aprobaron 239,956 y se entregaron 186,645 acreditaciones de situación migratoria en el año 2015 (MIP 2015a).

Dicho de otra manera, el 83.2% del total de las personas que depositaron sus documentos fue evaluado de manera positiva en el 2015. El restante, 48,510, no reunió los requisitos necesarios para el proceso de regularización, principalmente porque no presentaron ninguna documentación. A estas personas solamente se le tomaron los datos biométricos, y a la fecha de esta publicación el MIP aún estaba evaluando qué hacer con ellas.⁴⁴ Por otro lado, del grupo de 239,956 migrantes no todos habían completado sus expedientes al momento de concluir el proceso de inscripción en el PNRE, por lo tanto, aunque aplicaban para el proceso de regularización, tenían que completar sus documentos para otorgarles los documentos correspondientes.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012, ONE 2013), que establece en 524,632 la población nacida en el extranjero, las 239,956 personas regularizadas a finales del 2015 representan un 45.7% de esta población.

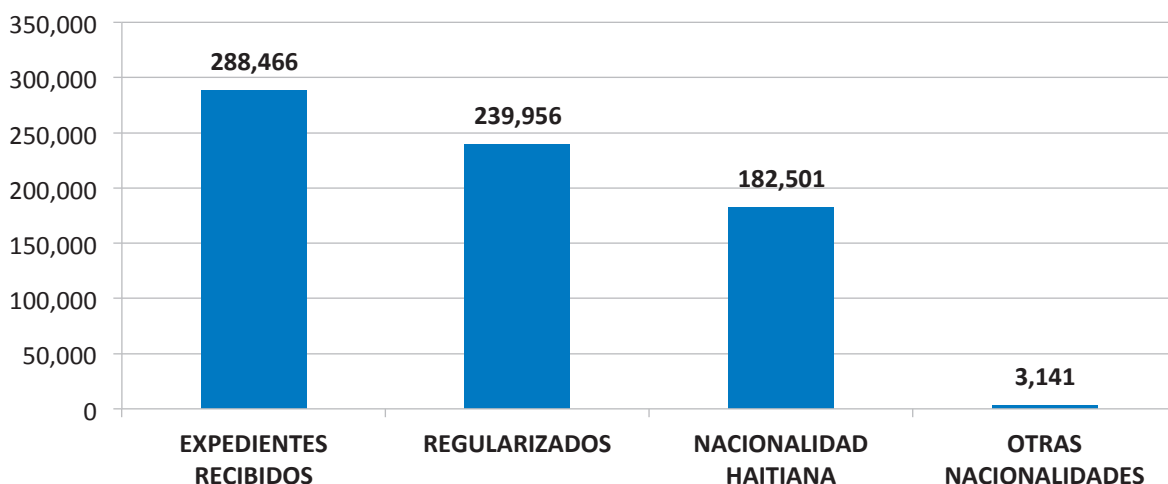
En cuanto a la proporción de solicitudes recibidas solo durante el año calendario 2015, se registraron 170,570 solicitudes de regularización migratoria, de las cuales 57,029 son mujeres y 113,541 son hombres.⁴⁵ En relación a la nacionalidad, 165,490 de las personas solicitantes en 2015 son de origen haitiano,

⁴³ Para más información sobre los criterios del plan, observaciones sobre su diseño y desafíos en su aplicación, consultar las publicaciones *Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana* correspondientes al 2013 (Rodríguez Grullón 2014) y 2014 (Riveros 2015).

⁴⁴ Entrevista al Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 21 de junio de 2016.

⁴⁵ Comunicación personal recibida del Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 6 de julio de 2016.

Tabla 4.1
Número de migrantes que habían recibido respuesta del PNRE
para el 31 de diciembre del 2015



Fuente: OIM (2016a) en base a datos proporcionados por el MIP

representando el 97%, y el resto corresponde a personas de otras 103 nacionalidades.⁴⁶

Al momento de publicación de este informe (noviembre de 2016), recién el MIP había publicado cifras actualizadas sobre los expedientes aprobados en su portal web⁴⁷, incluyendo datos desglosados por sexo, edad, nacionalidad, estado civil, oficina de captura y provincia de residencia. Aunque las mismas incluyen expedientes procesados en el 2016 – periodo que va más allá de los parámetros de este informe – consideramos de interés incluirlos para así ofrecer una mirada más completa sobre los resultados del Plan, cuya primera etapa se concluyó a mediados de 2015.

Los datos publicados por el MIP reflejan que hasta noviembre del 2016 casi 10,000

expedientes adicionales habían sido aprobados, subiendo el total a unas 249,768 personas regularizadas, de las cuales 85,938 o 34% son mujeres y 163,830 o 66% hombres. Esta distribución por sexo corresponde con su representación poblacional entre la población extranjera, de acuerdo a las cifras del ENI-2012.

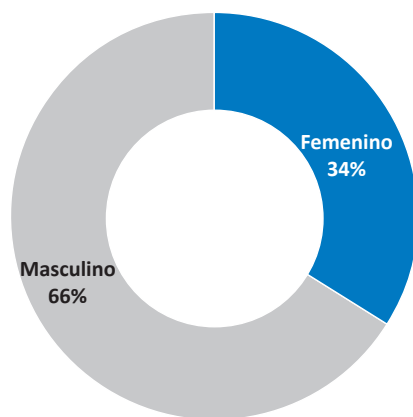
Los criterios de aplicación al Plan admitían la inscripción tanto de individuos como de familias. Los resultados del PNRE muestran que la gran mayoría de solicitantes aplicó de manera individual, mientras fueron aprobados los expedientes de unos 16,464 núcleos familiares, comprendidos por unos 38,130 miembros (MIP s/f).

En cuanto a la distribución etaria de las personas beneficiadas del PNRE, la gran mayoría están en edad laboral entre 20 y 45 años, como se puede apreciar en el gráfico. El grupo

⁴⁶ Ibid.

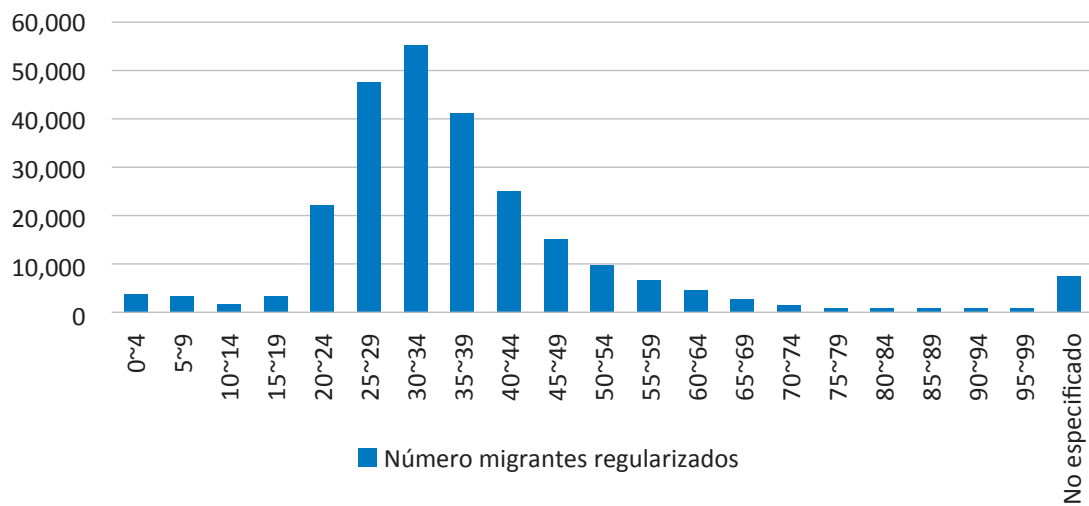
⁴⁷ Ver <http://mipenlinea.gob.do/Planregularizacion/Public-Dashboard.aspx>

Gráfico 4.1
Distribución de sexo de migrantes regularizados



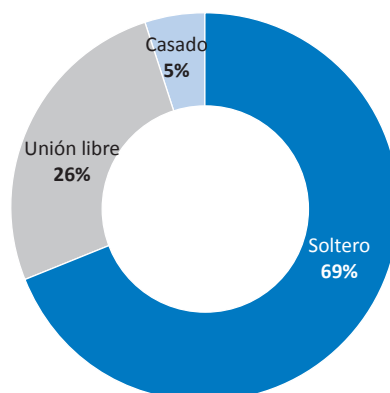
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Interior y Policía

Gráfico 4.2
Distribución de edad de migrantes regularizados



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Interior y Policía

Gráfico 4.3
Estado civil de migrantes regularizados



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Interior

etario más numeroso fue de las edades entre 30 y 34 años con unas 54,960 personas.

La nacionalidad haitiana representa el 97.8% de la población regularizada por el PNRE, con unas 244,203 personas, de las cuales 84,061 son mujeres y 160,142 hombres. El resto de la población migrante regularizada está comprendido por personas de más de 100 nacionalidades, aunque cabe mencionar que existen algunas imprecisiones en el desglose de nacionalidades.⁴⁸

Son solteras la gran mayoría de las personas migrantes regularizadas, mientras el 26% está en unión libre y el 5% casadas.

Con respecto a la distribución por provincias y regiones de residencia de migrantes regularizados/as, se puede apreciar en la Tabla 4.2 y Gráficos 4.4 y 4.5 la relación

entre la población total nacida en el extranjero, según los resultados de la ENI-2012, y las personas regularizadas hasta octubre del 2016. Es interesante notar que en algunas provincias la población migrante regularizada excede el estimado de población extranjera arrojado por la ENI, tales como Hato Mayor, Peravia, Samaná y San Cristóbal. Esto sugiere que la población migrante real en estos lugares es mayor a lo indicado por la ENI. Igualmente, los datos indican dónde las brechas entre población extranjera y población regularizada son más grandes, aunque no se puede asumir que toda la población extranjera que no aplicó al PNRE está en situación irregular. Puede darse el caso que ya tenía su visa o residencia al día, o de igual manera puede ser que no cuenta con la debida autorización migratoria pero no aplicaron al Plan.

⁴⁸ La lista incluye como nacionalidad, por ejemplo, africana y norteamericana, siendo éstos continentes comprendidos por varios países. En el caso del segundo podríamos presumir que se refiere únicamente a personas estadounidenses, dado que Canadá y México están desglosados por separado. Asimismo, la lista incluye inglesa y británica como nacionalidades distintas cuando han de ser la misma.

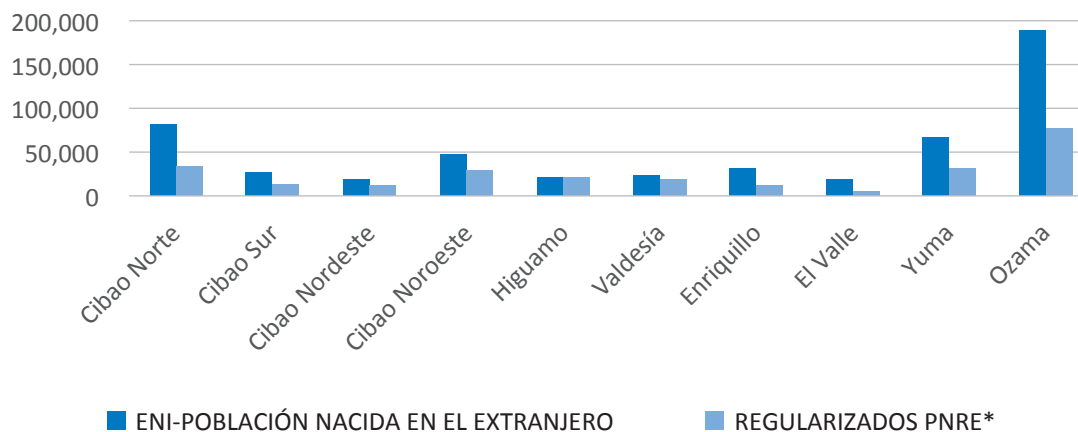
Tabla 4.2
Población extranjera y participación en el PNRE por región y provincia

| Regiones | Provincias | Eni-Población nacida en el extranjero | Solicitudes recibidas PNRE | Regularizados PNRE* | Solicitudes pendientes PNRE* | Población de origen extranjero que no aplicó al PNRE | Población de origen extranjero que no aplicó o no fue aprobada |
|----------------|------------------------|---------------------------------------|----------------------------|---------------------|------------------------------|--|--|
| Cibao Norte | Españillat | 7,345 | | 1,575 | | | 5,770 |
| | Puerto Plata | 18,362 | | 10,342 | | | 8,020 |
| | Santiago | 56,136 | | 21,060 | | | 35,076 |
| | Subtotal | 81,843 | 34,358 | 32,977 | 1,381 | 47,485 | 48,866 |
| Cibao Sur | La Vega | 14,165 | | 9,029 | | | 5,136 |
| | Monseñor Nouel | 6,296 | | 815 | | | 5,481 |
| | Sánchez Ramírez | 5,771 | | 3,519 | | | 2,252 |
| | Subtotal | 26,232 | 15,327 | 13,363 | 1,964 | 10,905 | 12,869 |
| Cibao Nordeste | Duarte | 8,919 | | 4,743 | | | 4,176 |
| | Hermanas Mirabal | 1,574 | | 260 | | | 1,314 |
| | María Trinidad Sánchez | 4,197 | | 934 | | | 3,263 |
| | Samaná | 4,197 | | 4,705 | | | -508 |
| | Subtotal | 18,887 | 13,071 | 10,642 | 2,429 | 5,816 | 8,245 |
| Cibao Noroeste | Dajabón | 5,246 | | 5,270 | | | -24 |
| | Montecristi | 15,214 | | 7,171 | | | 8,043 |
| | Santiago Rodríguez | 2,099 | | 1,004 | | | 1,095 |
| | Valverde | 26,756 | | 14,910 | | | 11,846 |
| | Subtotal | 49,315 | 30,276 | 28,355 | 1,921 | 19,039 | 20,960 |
| Higuamo | Hato Mayor | 2,623 | | 4,903 | | | -2,280 |
| | Monte Plata | 6,820 | | 4,599 | | | 2,221 |
| | San Pedro de Macorís | 11,017 | | 10,344 | | | 673 |
| | Subtotal | 20,461 | 28,544 | 19,846 | 8,698 | -8,083 | 615 |
| Valdesia | Azua | 6,820 | | 3,437 | | | 3,383 |
| | Peravia | 3,148 | | 4,606 | | | -1,458 |
| | San Cristóbal | 9,443 | | 11,762 | | | -2,319 |
| | San José de Ocoa | 2,099 | | 1,306 | | | 793 |
| | Subtotal | 21,510 | 35,472 | 21,111 | 14,361 | -13,962 | 399 |
| Enriquillo | Bahoruco | 4,722 | | 759 | | | 3,963 |
| | Barahona | 11,542 | | 8,169 | | | 3,373 |
| | Independencia | 8,919 | | 1,099 | | | 7,820 |
| | Pedernales | 5,246 | | 1,802 | | | 3,444 |
| | Subtotal | 30,429 | 14,025 | 11,829 | 2,196 | 16,404 | 18,600 |

| | | | | | | | |
|-----------------|-------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| El Valle | Elías Piña | 9,968 | | 447 | | | 9,521 |
| | San Juan | 8,394 | | 3,885 | | | 4,509 |
| | Subtotal | 18,362 | 4,995 | 4,332 | 663 | 13,367 | 14,030 |
| Yuma | El Seibo | 12,591 | | 4,929 | | | 7,662 |
| | La Altagracia | 32,527 | | 14,526 | | | 18,001 |
| | La Romana | 20,985 | | 10,981 | | | 10,004 |
| | Subtotal | 66,104 | 41,428 | 30,436 | 10,992 | 24,676 | 35,668 |
| Ozama | Distrito Nacional | 70,301 | | 29,656 | | | 40,645 |
| | Santo Domingo | 121,190 | | 47,217 | | | 73,973 |
| | Subtotal | 191,491 | 70,970 | 76,873 | 0 | 120,521 | 114,618 |
| No especificado | | | 4 | | | | |
| TOTAL | 524,632 | 288,466 | 249,768 | 44,605 | 236,166 | 274,864 | |

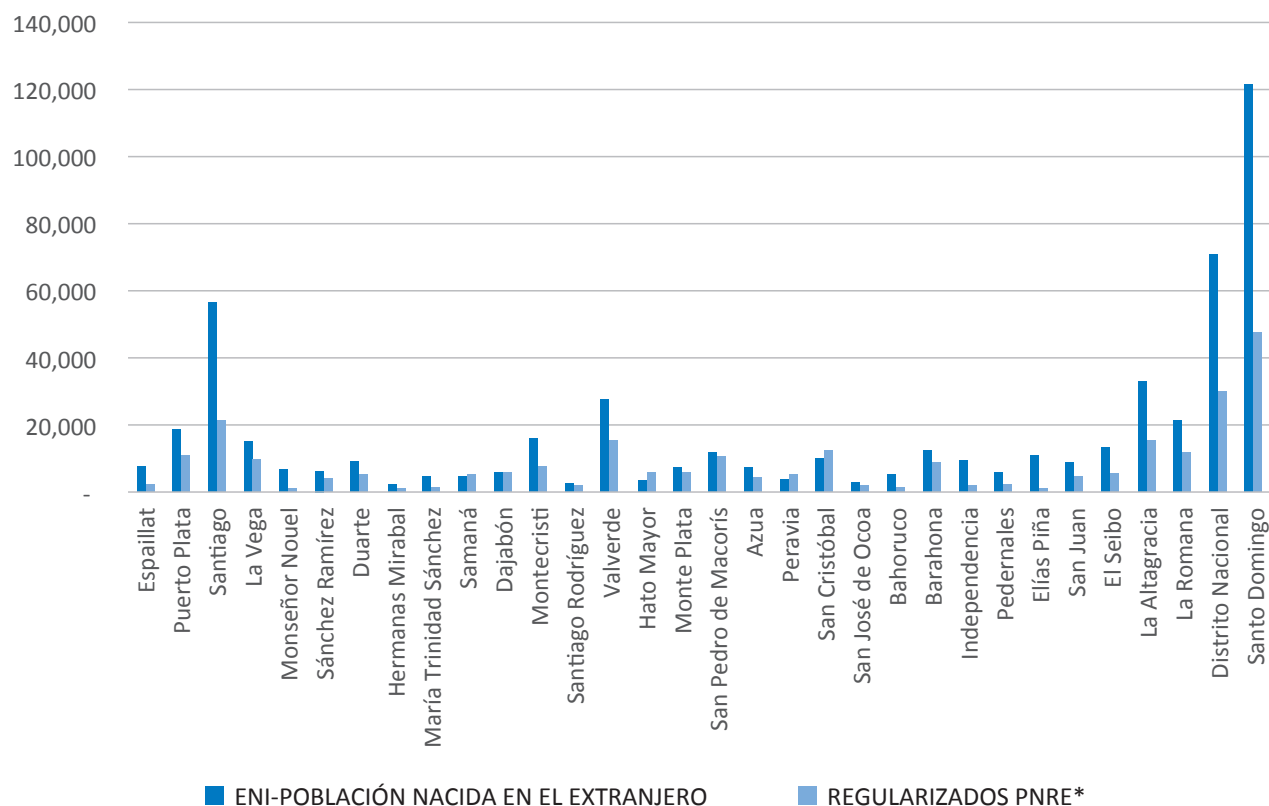
Fuentes: Elaboración propia en base a datos de la ENI-2012, OIM (2016a) para solicitudes recibidas al PNRE y portal MIP para regularizados
*Cifras del MIP hasta la fecha del 22/10/2016

Gráfico 4.4
Población extranjera y migrantes regularizados en el PNRE,
por región de residencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI-2012 y portal MIP
*Cifras del MIP hasta la fecha del 22/10/2016

Gráfico 4.5
Población extranjera y migrantes regularizados en el PNRE,
por provincia de residencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI-2012 y portal MIP
 *Cifras del MIP hasta la fecha del 22/10/2016

4.1.2 Tipo de documentos emitidos y categoría migratoria

A la conclusión del periodo de inscripción al PNRE, muchas de las personas solicitantes aún no habían podido completar sus expedientes con los documentos estipulados. Así, las autoridades ejecutoras del Plan tuvieron que identificar una solución transitoria que eventualmente pueda conducir a las personas hacia la obtención de una categoría migratoria establecida en la Ley General de Migración.

En agosto del 2015, el entonces viceministro de Interior y Policía, Washington González, explicó “que 98.1% de los haitianos que se registraron en el Plan no cumplió con las condiciones de forma. En consecuencia, se tomaron decisiones de flexibilidad, como entregarles un carné como condición migratoria por un año o plasmar en el pasaporte un ‘sticker’ con dos años de vigencia” (Mejía 2015).

Es decir, 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 estadia regular en la República Dominicana por un período de dos años.

Una excepción notable es el caso de los trabajadores cañeros pensionados, de quienes unos 2,708 habían recibido su residencia permanente, cifra que contrasta con el estimado ofrecido por la Unión de Trabajadores Cañeros de los Bateyes (UTC) de 50,000 que no lograron regularizar su estatus migratorio a pesar de haber residido y trabajado en el país a lo largo de décadas (Rodríguez 2015). Al respecto, el MIP prometió estudiar esa situación, y solicitó a los obreros un listado con los nombres de cada uno con fines de buscar una solución (El Nacional 2015).

Aparte de los cañeros, la mayoría de las personas migrantes que tienen años residiendo en el país obtuvo un estatus migratorio excepcional que no se corresponde totalmente con ninguna de las categorías migratorias estipuladas en la Ley de Migración (OIM 2016a). A la fecha de publicación de este informe, ya habían empezado a caducarse los carnets sin que la DGM (entidad emisora) otorgara la categoría migratoria correspondiente, hecho que llevó a la DGM a proponer y el Ministerio de la Presidencia a aprobar una prórroga de un año a los 143,000 portadores del carnet de regularización (Santiago Díaz 2016). De manera que aún no ha concluido la implementación del PNRE, ya que le corresponde a la DGM coordinar con los beneficiarios para que puedan completar sus expedientes y recibir el permiso migratorio correspondiente.

4.1.3 Utilidad del carnet o sticker para migrantes regularizados/as

Las personas beneficiarias del PNRE tienen un documento de regularización reconocido por las autoridades dominicanas que les sirve esencialmente como salvoconducto para circular libremente y no ser deportadas, porque su utilización como documento de identidad para realizar otros actos de la vida civil aún está en proceso de definirse (OIM 2016a). No está claro, por ejemplo, si se puede usar el carnet de regularización para firmar un contrato, abrir una cuenta bancaria o declarar a los hijos/as de migrantes que nacieron en el país. Afirma el MIP que está en proceso de negociar con diferentes instituciones para ir habilitando los carnets de regularización como un documento oficial que la persona migrante puede utilizar para su inserción social y económica en el país:

Nosotros como ministerio hemos estado conversando, así como lo hicimos con el asunto de la seguridad social, con otras instituciones para ayudar a resolver ese problema, porque sabemos que hay personas que tienen hijos, que quieren sacar una cuenta en el banco o que quieren hacer una que otra actividad, y hay algunos escollos. Pero estamos en proceso de conversación para ir viendo cómo se van resolviendo y darle mayor amplitud.⁴⁹

Donde sí ha habido avances es en la garantía del derecho a la seguridad social, ya que en noviembre de 2015 el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) estableció que podrán afiliarse todas las personas de nacionalidad extranjera que se encuentren en situación migratoria regular en el país. Para más infor-

⁴⁹ Entrevista al Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 21 de junio de 2016.

mación sobre este adelanto, ver el acápite 4.3 sobre migración laboral.

4.1.4 Institucionalidad

La ejecución del PNRE requirió la colaboración interinstitucional de las diferentes entidades que conforman el Consejo Nacional de Migración, que es la instancia encargada de prepararlo de acuerdo al artículo 151 de la Ley de Migración. El artículo 5 del Decreto No. 327-13 establece que el órgano responsable del Plan es el Ministerio de Interior y Policía (MIP), a través de la Dirección General de Migración (DGM), y que podrá auxiliarse de otras dependencias del Estado. Así, la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del MIP elaboró el diseño del PNRE, estableciendo como actores principales: el Consejo Nacional de Migración; el MIP (rector/ejecutor); la DGM (emisor) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) para las relaciones diplomáticas. Como instancias asociadas en la implementación, se establecieron: el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Junta Central Electoral, los cuerpos de seguridad del Estado (Policía Nacional, Dirección Nacional de Control de Drogas, Dirección Nacional de Inteligencia), la cooperación internacional, la Comisión Mixta Bilateral Dominico-haitiana y la sociedad civil. Posteriormente se incorporaron la Procuraduría General de la República y las delegaciones diplomáticas también.

Para la recepción de solicitudes de regularización y los documentos de soporte, la propuesta inicial del MIP era abrir Centros de Registro en todas las Gobernaciones Provinciales para un total de 34. Todos los Centros no estuvieron abiertos durante todo el período de

recepción de solicitudes al Plan, algunos abrieron más tarde, y otros que abrieron cerraron antes de que terminara el Plan. Gradualmente se abrieron 25 Centros más 3 oficinas móviles⁵⁰ y al final sólo había 17 funcionando (OIM 2016a). La apertura de los Centros de Registro se dio en función de las capacidades del MIP y la disponibilidad de equipos de captura biométrica e impresión de carnet que facilitó la Junta Central Electoral (JCE).

4.1.5 Colaboración multisectorial

La ejecución del PNRE también involucró la movilización de organismos gubernamentales e intergubernamentales de la cooperación internacional, así como sectores no gubernamentales, tales como empleadores/sector privado, sindicatos y sus confederaciones, organizaciones de la sociedad civil e iglesias. De manera que el MIP considera la colaboración multisectorial uno de los logros más importantes del PNRE: “*Logró hacer confluir en una sola dirección al sector privado, a las ONG, los organismos internacionales y el gobierno, que en conjunto todos trabajamos para lograr el éxito del Plan*”.⁵¹

En términos de cooperación internacional, se destaca el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que ha asesorado al gobierno dominicano a lo largo del proceso. Luego del Decreto Presidencial 327-13 sobre el PNRE, la OIM firmó, el 19 de febrero de 2014, un memorando de entendimiento con el MIP con el objetivo de:

⁵⁰ En mayo del 2015, con el apoyo de la Unión Europea y el proyecto del PNUD ejecutado por la Asociación Dominicana de Bananeros (ADOBANANO), abrieron 3 unidades móviles que funcionaron en la Línea Noroeste.

⁵¹ Ibid.

...aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros a fin de implementar y ejecutar entre otras acciones, proyectos que contribuyan a la gestión ordenada y humana de la migración en la República Dominicana; y en particular para realizar programas que faciliten la regularización de las personas migrantes en situación irregular, incluyendo trabajadores temporeros, teniendo en cuenta las necesidades y preocupaciones de las comunidades locales y dar asistencia a migrantes vulnerables en situación irregular incluyendo orientación y asistencia con documentación, para lograr exitosamente su regularización (OIM 2016a).

En el marco de este Memorando de Entendimiento, la OIM brindó asistencia técnica y material al MIP para la puesta en marcha del Plan, la cual consistió en la facilitación de información comparativa sobre procesos de regularización en otros países, acompañamiento durante reuniones técnicas, talleres de información, asesoría y tramitación de documentos, donación de computadoras, apoyo para la difusión, entre otros (OIM 2016a), asesoría que el MIP califica como “una participación excelente”.⁵²

Los donantes internacionales de mayor peso que apoyaron la ejecución del Plan fueron la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EEUU). La UE brindó apoyo financiero al PNRE a través de dos programas que tenían en curso, administrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A través del Proyecto de Apoyo a la Comisión Mixta Bilateral, contribuyeron a la difusión del Plan, para que llegara a más personas y a través del Programa Medidas de Acompañamiento al Banano, para lograr la

competitividad del sector y el desarrollo de las capacidades laborales y técnicas (OIM 2016a). Además, con el instrumento Democracia y Derechos Humanos para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, se aprobó una adjudicación directa para un proyecto con la Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados en República Dominicana (MENAMIRD) a través de la Fundación Étnica Integral (FEI), que ya estaban trabajando con el Ministerio de Interior y Policía (MIP) para acompañar a las personas migrantes. Por su lado, la Embajada de los EEUU donó equipos de escaneo biométrico a petición del presidente Medina (Embajada de EEUU 2015).

El ACNUR apoyó el registro en el PNRE de 100 personas refugiadas que no estaban reconocidas por la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), en Santo Domingo, Higüey, Samaná y San Cristóbal (OIM 2016a).

En cuanto a los empleadores, el MIP resalta la colaboración del sector bananero que, con el apoyo de organismos internacionales como la OIM y el PNUD, fue de gran importancia para la regularización de unos 15,486 trabajadores migrantes haitianos en provincias como las de Montecristi, Valverde, Azua y Mao (Ponce 2015, Rubens 2016). Asimismo, se involucraron ingenios azucareros en lugares como San Pedro de Macorís y La Romana, en apoyo a la regularización de una gran cantidad de trabajadores migrantes cañeros.⁵³ En cuanto al sector de construcción, hubo menos colaboración por parte de los empleadores, que podría atribuirse en parte a la informalidad que caracteriza la relación laboral debido a la subcontratación en cascada (Ministerio de Trabajo, OMLAD 2011; Petrozziello 2012). El

⁵² Entrevista al Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 21 de junio de 2016.

⁵³ A la fecha de publicación del informe, el MIP aún se encontraba preparando estadísticas desglosadas por ocupación.

MIP hizo operativos en algunas construcciones en coordinación con los encargados de esas obras.⁵⁴ Sin embargo, la Confederación Nacional de la Unidad Sindical (CNUS) afirmó que algunos sectores empresariales dominicanos, especialmente del área de la construcción, obstaculizaron el proceso de regularización de trabajadores extranjeros, específicamente de los haitianos (Tejeda 2015).

Los sindicatos y asociaciones de trabajadores del hogar y de construcción se movilizaron para informar a trabajadores migrantes sobre los requisitos para la regularización y acompañarlos en el proceso también. A través de la Coordinadora Nacional de Justicia Migratoria y Derechos Humanos, se llevaron a cabo campañas informativas y acciones de incidencia llamando para una prórroga del periodo de inscripción, así como mayor colaboración y eficiencia por parte del consulado haitiano en la emisión de pasaportes. El Centro de Solidaridad movilizó a 79 promotores para organizar y acompañar a trabajadores migrantes en lugares estratégicos alrededor del país (bateyes, frontera, ciudades).⁵⁵ La Asociación de Trabajadores Haitianos en la Construcción (ATHIC) capacitó y acompañó a trabajadores de construcción en Santiago y Santo Domingo, asistiendo a unos 1,500 para depositar sus expedientes en los Centros de Registro.⁵⁶ Asimismo la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) colaboró, incluso habilitando locales y una oficina en Santiago, con organizaciones como el Movimiento Sociocultural para Trabajadores Haitianos (MOSCTHA)

(Peña 2015) y la CNUS ha hecho actividades de empoderamiento e información sobre el Plan para trabajadores/as migrantes.⁵⁷

La sociedad civil dominicana también tuvo un papel importante en la orientación y acompañamiento a migrantes para que pudieran acogerse al Plan. El MIP destaca el trabajo de la MENAMIRD que, a través de 5 centros de atención a migrantes en San Pedro de Macorís, Monte Plata, Santo Domingo y Bahoruco, lograron completar 7,272 expedientes (OBMICA 2015a). Por otro lado, la relación con las autoridades del MIP fue valorada por la MENAMIRD como altamente positiva, estimando además que la apertura al diálogo y a concertaciones en procura del logro de los objetivos propuestos, permitió una mayor comunicación y sinergias (OBMICA 2015a). Fruto de este diálogo, y con el apoyo de la OIM, se logró contratar intérpretes español-creole que fueron de mucha ayuda en los Centros de Registro.⁵⁸ En este proyecto trabajaron además MOSCTHA y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), con la participación de organizaciones pertenecientes a MENAMIRD y nuevos vínculos establecidos con iglesias evangélicas con alta membresía de personas haitianas viviendo en situación irregular en República Dominicana.

Paralelamente, la OIM suscribió acuerdos con distintas organizaciones no gubernamentales (ONGs) para proveer información, asesoría y tramitación de documentos y acompañamiento a migrantes vulnerables de nacionalidad haitiana en las provincias Azua, Barahona, Dajabón, Distrito Nacional, El Sei-

⁵⁴ Entrevista al Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 21 de junio de 2016.

⁵⁵ Entrevista al Director del Centro de Solidaridad, Santo Domingo, 9 de abril de 2015.

⁵⁶ Entrevista al Secretario de ATHIC, 9 de abril de 2015.

⁵⁷ Comunicación personal recibida de la CNUS, 14 de abril de 2015.

⁵⁸ Entrevista al Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 21 de junio de 2016.

bo, Hato Mayor, La Altagracia, La Romana, Montecristi, Sánchez Ramírez, San Cristóbal, San Juan de la Maguana, San Pedro de Macorís, Santo Domingo y Valverde, para acceder al Plan. La OIM puso a la disposición de estas organizaciones unos RD\$ 25,254,483.34 para atender a un total de 12,235 migrantes durante las distintas fases de implementación del PNRE (OIM 2016a). Las organizaciones socias de la OIM para estos fines fueron: la Asociación Dominicana de Productores de Banano (ADOBANANO); Asociación Scalabriniense al Servicio de la Movilidad Humana (ASCALA); Casa Del Caribe; Centro de Formación y Acción Social y Agraria (CEFASA); Centro Dominicano de Asesorías e Investigaciones Legales (CEDAIL) Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Comité de los Derechos Humanos Dominicano Haitiano (CODHA); Fundación Centro Nuestra Esperanza (FCNE); Heartland Alliance International (HAI); Mesa Nacional Para las Migraciones y Refugiados en República Dominicana (MENAMIRD); Movimiento de Mujeres Dominico-Haitianas (MUDHA); Solidaridad Fronteriza; e Yspaniola (OIM 2016a).

4.1.6 Desafíos

Todos los actores involucrados en el PNRE coinciden en que los desafíos fueron muchos, dado que fue primera vez que la RD se pusiera en marcha un plan de esta envergadura. El MIP nombra desafíos de diferente índole: logística, contratación y capacitación de personal, colaboración multisectorial.⁵⁹ En la sistematización del PNRE desde la perspectiva de la OIM y las ONGs (“socios implementadores”), se identifican los siguientes retos:

- La falta de documentos de identidad válidos de las personas migrantes y el alto costo de la obtención de los mismos;
- La falta de voluntad de algunas Juntas de Vecinos para certificar la residencia de las personas migrantes en las zonas y el alto costo para conseguir la certificación;
- La falta de voluntad de los empleadores, sobre todo en el sector agrícola, para proporcionar pruebas de la relación de trabajo y residencia de sus empleados migrantes;
- La dificultad para conseguir testigos dominicanos que confirmen conocer las personas migrantes haitianas, especialmente en las áreas de cañeras;
- Los altos costos de legalizar certificados de matrimonio en Haití;
- Los puestos de control migratorio en las zonas montañosas que limitan el acceso de los inmigrantes a los Centros de Registro.
- La solicitud de los Centros de Registros de requisitos no establecidos en el PNRE y las discrepancias en los criterios de evaluación utilizados por el MIP y la DGM.⁶⁰

A su vez, Josué Fiallo, embajador ante los Organismos Internacionales del Ministerio de la Presidencia de la República, reconoció algunas dificultades por parte de funcionarias/os a cargo de su implementación:

⁶⁰ Esta lista resume los resultados de una Reunión Técnica realizada por la OIM el 5 de diciembre del 2014 para revisar los principales retos en la implementación del PNRE. A la reunión asistieron representantes de las organizaciones asociadas en la implementación, la MENAMIRD, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Embajada de los Estados Unidos y la Delegación de la Unión Europea en el país.

⁵⁹ Entrevista al Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 21 de junio de 2016.

Hay funcionarias/os públicas/as que a lo largo del proceso fueron dificultando los esfuerzos del gobierno, lo cual provocó graves problemas de implementación de las normas creadas, es decir, del Decreto 327-13 sobre regularización de extranjeras/os, así como de la Ley 169-14 y su reglamento sobre naturalización. Otro problema para la implementación fue la falta de protocolos para que las/os funcionarias/os públicas/os supieran qué tenían que hacer y cómo implementar estas normas (INM 2016b:29).

Tampoco se ha logrado entregar todos los carnets de regularización. La entrega comenzó en julio del 2015 y concluyó en los Centros de Registro en las gobernaciones provinciales el 30 de noviembre del mismo año, por lo que las personas regularizadas tendrían que trasladarse a la sede central ubicada en el Edificio de Oficinas Gubernamentales Juan Pablo Duarte (Huacal) en Santo Domingo a partir de esa fecha (MIP 2015b). Al concluir el 2015, faltaba entregar más de 50,000, mientras que a la publicación de este informe aún no se habían entregado 22,845 (El Día 2016).

Quizá el desafío más importante, que aún reta el éxito del PNRE, es la falta de entrega oportuna de documentos de identidad a nacionales haitianos por parte de su consulado. Hay un grupo numeroso de migrantes que se registraron en el PNRE, que solicitaron y pagaron sus pasaportes, y que aún no reciben los documentos solicitados; por tanto, no logran completar su expediente para la regularización y permanecen con el carnet. A nivel político, el Ministerio de la Presidencia, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de RD, sostuvo reuniones con el Primer Ministro y los Ministros de los Haitianos que Viven en el Exterior (*Ministre des Haïtiens vivant à l'étranger*)

y de Turismo de Haití para que el gobierno haitiano facilitara la documentación de identidad requerida para la inscripción en el PNRE (OIM 2016a). Sin embargo, 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, no obtuvo los resultados esperados. Con el objetivo de proporcionar un pasaporte a 300,000 nacionales haitianos, el programa recibió unas 30,000 solicitudes, y de éstas solo se emitieron 2,081 pasaportes (Le Nouvelliste 2016). Aparentemente se debió a una malversación de fondos, de acuerdo al informe de auditoría con fecha del 15 de diciembre del 2015 que fue investigado por el Inspector General de Finanzas en Haití, Ministro Wilson Laleau (Le Nouvelliste 2016). Tanto empleadores como sindicatos y sociedad civil dominicana han externado críticas al gobierno de Haití por la obstaculización de la emisión de documentos a sus connacionales (Peña 2015).

4.1.7 Perspectivas

Pese a las declaraciones del gobierno calificando el Plan como un “rotundo éxito” (Scharboy 2015), por un lado, y las de sociedad civil y del movimiento sindical llamándolo un “rotundo fracaso” (Acento 2015; CNUS, CASC y CNTD 2015) por el otro, aún no se ha concluido la implementación del Plan y, por tanto, no se puede sacar conclusiones definitivas. A la fecha de este informe, varias instituciones estaban en proceso de evaluarlo, incluyendo la OIM, cuyas observaciones preliminares se citan a lo largo de este acápite, y el Instituto Nacional de Migración (INM). La evaluación del INM abarca tanto el PNRE como la implementación de la Ley 169-14 de naturalización para los descendientes de migrantes naci-

dos en el país.⁶¹ La pregunta clave que sugiere el sociólogo que estuvo a cargo de esta última evaluación, Fran Báez, hasta su fallecimiento a destiempo en 2016, es: “¿La regularización migratoria ha supuesto solamente un hito en términos de la inexistencia de antecedentes o va a suponer un cambio en la población inmigrante con respecto a su estado antes y después del PNRE?” (INM 2016b:32).

Tal como se mencionó anteriormente, el documento emitido a la gran mayoría de las 249,768 personas regularizadas es de carácter temporal y no se corresponde con las categorías migratorias reconocidas por la Ley de Migración 285-04. Para facilitar ese proceso, el MIP transfirió a la Dirección General de Migración todas las informaciones digitales y físicas de los extranjeros que se acogieron al Plan y que recibieron un estatus migratorio por uno y dos años (MIP 2016). Le corresponde a la DGM establecer los lineamientos que se van a seguir para la evaluación de los expedientes de las personas migrantes regularizadas a los fines de reconocerles el tiempo de residencia en el país. La regularización se hace no solo para registrar, sino para dar un estatus migratorio permanente, un documento que le permita al migrante tener acceso a los servicios públicos y privados (OIM 2016a). También está pendiente habilitar el carnet de regularización para que, mientras tanto, las personas regularizadas puedan hacer vida civil en el país. En este sentido, una de las recomendaciones del Instituto Nacional de Migración señala:

En el marco de una política de regulación y control de flujos migratorios, a corto plazo es importante garantizar la sostenibilidad del estatus de legalidad de la población inmigrante regularizados a través del PNRE que acaba de concluir, con las reformas normativas o reglamentarias necesarias, sin obviar el régimen de excepcionalidad de la medida. Por otro lado, trabajando por el combate contra la inmigración irregular, es preciso adoptar políticas pragmáticas como un elemento más de la política migratoria y considerar, más allá del PNRE, la regulación de la población migrante irregular que se encuentra en el territorio nacional y tenga un alto grado de arraigo, para la cual su devolución o retorno es altamente inviable (INM 2016b: 40).

Es fundamental que las autoridades haitianas busquen la forma de resolver de manera efectiva y a corto plazo el tema de la documentación de sus connacionales que viven en la República Dominicana. Solo así los 137,401 que recibieron un carnet de regularización (El Día 2016) podrán completar su expediente y recibir el permiso migratorio correspondiente.

Otro elemento a tomar en cuenta es el hecho de que algunos estudiantes universitarios extranjeros⁶² intentaron erróneamente acogerse al Plan. Esta realidad condujo a la siguiente recomendación de la OIM en su sistematización del PNRE:

Establecer consideraciones especiales con los estudiantes haitianos que cursan estudios en las universidades dominicanas. Existe una categoría específica en la legislación migratoria nacional

⁶¹ De acuerdo a la directora del INM, la evaluación comenzó a finales de 2015, pero hubo retrasos debido a la temporada electoral del 2016. En el momento de nuestra entrevista en junio 2016, estaba pautada la publicación para el último trimestre del 2016.

⁶² Para más información sobre cómo ha evolucionado la situación migratoria de estudiantes extranjeros/as, referirse a las publicaciones *Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana* correspondientes al 2013 (Rodríguez Grullón 2014) y 2014 (Riveros 2015).

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 (2016a:11).

Por último, hay que reconocer que varios miles de personas migrantes – potencialmente hasta 274,864, considerando las cifras de la ENI-2012 – no han regularizado su estatus migratorio. Reconociendo que muchas ya cuentan con un estatus migratorio positivo, a la vez llama la atención el número significativo de personas que no se acogieron al Plan. Probablemente algunas de estas últimas siguen residiendo en el país de forma irregular. Las autoridades del Estado dominicano reanudaron las deportaciones de migrantes no autorizados en agosto de 2015, tras una moratoria de las mismas durante el periodo de inscripción al PNRE, tema que se trata en más detalle en los capítulos 3 sobre Inmigración y 5 sobre Derechos Humanos. Ha habido algunos llamados a extender el PNRE y/o hacer otro plan de regularización. Sin embargo, es necesario concluir el PNRE así como la evaluación a profundidad del mismo, para seguir fortaleciendo la capacidad de gestión migratoria del Estado.

4.2 Instituto Nacional de Migración

El año 2015 fue el primer año de operaciones del Instituto Nacional de Migración (INM), lo que implicó la instalación de su ofi-

cina, contratación del personal (25 personas, incluyendo a 4 investigadores/as de planta), ejecución del primer presupuesto anual y elaboración del primer plan estratégico. El INM ha definido su misión como la de “*diseñar propuestas de políticas públicas sobre los flujos migratorios y la protección de los derechos fundamentales de los migrantes nacionales y extranjeros*” (INM 2016a). En ese mismo orden, su objetivo general es:

Contribuir en el diseño e implementación de políticas migratorias que apunten a mejores prácticas, así como en la protección de los derechos humanos y la seguridad de las personas migrantes (sean nacionales o extranjeras), reconociéndoles como sujetos de derechos, aportando una gestión migratoria eficiente, con firme sustento en el marco legal y en el contexto del más pleno respeto a la dignidad humana (INM 2016a).

También se definió el organigrama de la institución, el cual consistió en el 2015 en la dirección ejecutiva más 6 divisiones: relaciones internacionales, comunicaciones, investigación y estudios migratorios, Escuela Nacional de Migración, recursos humanos y administración/finanzas.

La creación del INM viene a cumplir con lo establecido por la Ley General de Migración 285-04 y su Reglamento (Decreto 631-11), que conciben el Instituto como el “*apoyo técnico del Consejo Nacional de Migración, y tiene la responsabilidad de llevar a cabo investigaciones sobre las causas, consecuencias e impacto económico, político, social y cultural de las migraciones en la República Dominicana*” (Decreto No. 631-11, Sección IV, Art. 15).

Con fines de asentar bases para la realización de esta labor, en el 2015 el INM entabló relaciones con las otras entidades gubernamentales a cargo de la gestión migratoria (MIP, MIREX, DGM, etc.) y

el Ministerio de Administración Pública para establecer las estructuras que necesita la institución, así como varios organismos internacionales (OIM, UE, PNUD, ACNUR, UNFPA). A la vez, firmó convenios de intercambio técnico e intelectual con el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Pontificia Comillas de España, a través de la cual integró el Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID) (INM 2016a).

Durante el 2015 las iniciativas programáticas puestas en marcha por el INM incluyen: el Seminario sobre Administración Pública y Gestión Migratoria; planificación y desarrollo curricular de la Escuela Nacional de Migración; creación de un consejo editorial y redacción de varios ensayos investigativos; inicios del diseño de una investigación sobre el tema de la Trata de Mujeres Dominicanas en el exterior; así como varios diálogos intersectoriales sobre el tema migratorio.

El Seminario-Taller “Administración Pública y Gestión Migratoria: Una visión de futuro” (18 al 20 de noviembre de 2015) representó el primer gran esfuerzo por parte del INM hacia el cumplimiento de su misión. El mismo fue asistido por más de 40 servidores públicos, quienes *“reconocieron la importancia, relevancia y oportunidad de este seminario, en momentos en los cuales el país se encuentra en un proceso de reordenamiento de su política migratoria”* (INM 2016b:8). Así, el seminario trajo a expertos en materia migratoria de diferentes países de la región y de España, para tener una mirada comparativa sobre los señalados procesos de reordenamiento, desde un enfoque de derechos humanos y protección social. Entre otros temas discutidos, se reconoció la ausencia de una política migratoria como una de las diez grandes limitantes del desarrollo

de República Dominicana. También se discutió la falta de una estrategia de protección social del inmigrante en el país, como tampoco existe una política social para los dominicanos en el exterior. A la vez se discutieron los avances en cuanto a la implementación del PNRE y la Ley 169-14, así como la creación de políticas públicas para la diáspora dominicana (INM 2016b).

El 2015 fue un año de preparación para la Escuela Nacional de Migración. Un equipo de personas estaba trabajando en la identificación de necesidades en materia de capacitación, el diseño curricular y creación de un centro de documentación (INM 2016b). El público meta principal son los oficiales e inspectores de control migratorio quienes en un futuro se beneficiarán de un programa de educación formal (reemplazando los talleres puntuales que anteriormente recibían). En diciembre de 2015, el INM entró en colaboración con la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX) del International Center for Migration Policy Development⁶³, la cual brinda asistencia técnica a la Escuela Nacional de Migración en el 2016 para desarrollar un programa comprensivo e innovador sobre la gestión de fronteras. Eventualmente, el público meta de la Escuela se ampliará para incluir instituciones conexas, tales como los militares del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT) y la Policía que son auxiliares a los inspectores de migración, el Ministerio de Educación por el enfoque intercultural y promoción de tolerancia y el Ministerio de Salud por el tema de la atención médica a población inmigrante.⁶⁴ En el 2016 estaba en proceso de

⁶³ Para más información, ver <https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/multi-thematic-programmes/mieux-iii/>

⁶⁴ Entrevista a la Directora del Instituto Nacional de Migración, 4 de julio de 2016, Santo Domingo.

remodelación el local de la Escuela, el cual está ubicado en la Calle Galván en el sector de Gazcue, cerca del INM.

En cuanto a la investigación, se realizaron los siguientes trabajos: “Determinantes de la concentración étnica de los inmigrantes en las ramas de actividad laboral del mercado dominicano”; “Normas de actuación en el retorno asistido y traslado de detenidos/as por vía terrestre” y “La nacionalización del trabajo: perspectivas sobre el 80/20” realizado conjuntamente con el OBIMID. Estos, junto con un análisis exploratorio a partir de la ENI-2012, marco conceptual del INM y “Lineamientos sugeridos en materia de políticas públicas migratorias”, aún no se habían publicado por estar pendiente su revisión por parte del recién creado consejo editorial (INM 2016b). Asimismo, el Departamento de Investigación elaboró varias propuestas en el 2015, incluyendo una propuesta de investigación sobre el tema de la trata de mujeres dominicanas en el exterior.

Igualmente, el INM ha ido creando mesas de diálogo con diversos sectores, tales como actores gubernamentales, militares, sociedad civil, sector externo y empresarial, empezando con el tema educativo en octubre del 2015.

El Instituto planea seguir fortaleciendo sus departamentos de investigación y escuela de migración, especialmente mediante el apoyo e intercambios a nivel internacional. También estará participando junto con la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y UNFPA en la próxima Encuesta Nacional de Inmigrantes, pautada para el 2017.

Un reto importante para el Instituto, y para la gestión migratoria en general, es la necesidad de seguir definiendo y clarificando la división de labores con otras instituciones del Estado que conforman el Consejo Nacional de Migración. En este sentido, la Ley de Mi-

gración define las funciones y atribuciones así: “será su Secretario[a] el Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Migración, el cual tendrá derecho a voz” (art. 8, parr. 1).

Está claro que el Instituto tiene un papel importante para contribuir al continuado desarrollo de las políticas migratorias en el país, tal como señala su directora ejecutiva, Florinda Rojas:

Pero lo más trascendente es que, una vez el INM RD funcione a plena capacidad; el Estado Dominicano habrá construido por primera vez, una entidad en la que se definan las políticas públicas sobre un tema de tan particular importancia para nuestro país, es decir, sobre la inmigración, emigración y todos los fenómenos de la movilidad humana, desde y hacia la República Dominicana. Este será sin lugar a dudas un gran aporte no únicamente para el país, sino también para toda la región del Caribe, Latinoamérica e Iberoamérica en su conjunto.⁶⁵

4.3 Migración laboral

El 2015 vio varios avances en términos de la gestión de la migración laboral, incluyendo la decisión de afiliar a trabajadores/as migrantes regularizados/as al sistema de seguridad social, la puesta en vigencia de la visa de trabajador temporero y la automatización de los sistemas de registro laboral por parte del Ministerio de Trabajo (MT).

4.3.1 Seguridad social

El avance más importante del 2015, además de la regularización de gran cantidad de trabajadores migrantes (ver sección 4.1 de este

⁶⁵ Ver “Historia”, Instituto Nacional de Migración. <http://inm.gob.do/index.php/sobre-nosotros/historia>

capítulo), fueron los pasos que se dieron hacia su incorporación al sistema de seguridad social. Primero, en 2014, el Consejo Nacional de Migración emitió la Resolución 01-14, instruyendo al Ministerio de Interior y Policía, en su condición de órgano rector del PNRE, a iniciar un diálogo con el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS), el Ministerio de Trabajo, la Dirección General de Migración (DGM) y la Junta Central Electoral (JCE) a los fines de adoptar y poner en vigencia las normas necesarias para que los beneficiarios de cualquier categoría migratoria puedan ser dotados de un número único de identificación y con éste eventualmente sean incorporados al Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS). Más adelante, el 12 de noviembre del 2015, el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) emitió la Resolución No. 377-15, donde se estableció el derecho de afiliación al SDSS de todas las personas de nacionalidad extranjera que se encuentren en situación migratoria regular en el país.

Uno de los obstáculos a la incorporación de trabajadores migrantes al SDSS era que la inscripción requería un número de cédula (Mejía 2015), requisito imposible de cumplir para aquellos trabajadores migrantes regularizados que no la poseen. En este sentido la resolución 377-15 del CNSS ordenó la modificación del Reglamento de la Tesorería de Seguridad Social a los fines de incluir como válidos para afiliación el carnet de trabajador temporero así como el carnet y el sticker de regularización en el pasaporte expedidos por el MIP en el marco del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros. A la conclusión del 2015, estaba pendiente la aprobación de un decreto presidencial para modificar la cédula como requisito y abrir las opciones de documentos de identificación para incluir los entregados por el MIP a través del Plan.

4.3.2 *Visa de trabajador temporero*

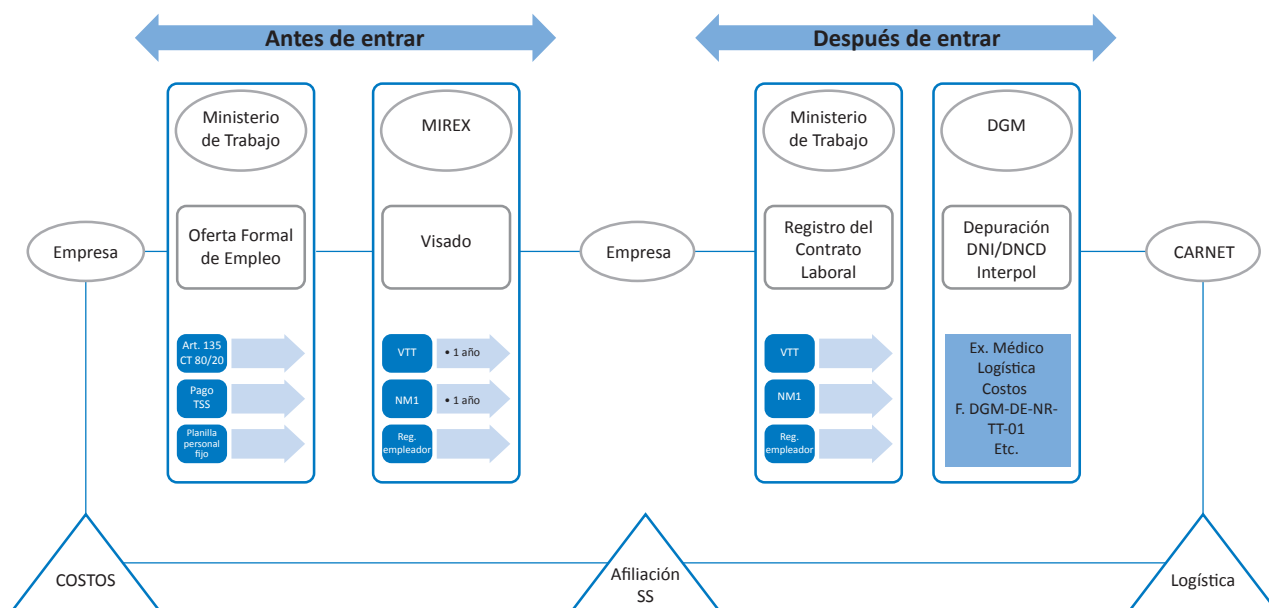
El Consejo Nacional de Migración, a través de la Resolución 01-14, solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores la puesta en vigencia del visado de trabajador temporero, acción que estaba pendiente desde la aprobación de la Ley General de Migración No. 285-04 en el 2004. Asimismo, la Resolución solicitó al MIP establecer un procedimiento de regularización preferente para las empresas nacionales o extranjeras y las personas físicas o morales nacionales que tengan en nómina personal de nacionalidad extranjera con la categoría migratoria de trabajador temporero. Solo dos visas de trabajador temporero (VTT) fueron emitidas por el MIREX en el 2015, seguramente porque coincidió con el PNRE, y el carnet de regularización emitido a trabajadores migrantes tiene la misma validez para fines laborales que la VTT.⁶⁶

Otro avance en la gestión de la visa de trabajador temporero es que el Ministerio de Trabajo se encontraba en el 2015 desarrollando una plataforma en línea para que la persona trabajadora extranjera que desea migrar al país pueda solicitar en línea el certificado de su oferta de trabajo. Esto vendría a eliminar la necesidad de que la persona o empleador interesado se desplace a la capital para estos fines, tal como explicó el Director General de Trabajo del MT:

Si está en Puerto Plata puede depositar la comunicación en Puerto Plata, la puede escanear y nosotros le damos seguimiento a esa solicitud. De igual manera informamos al interesado e informamos a Relaciones Exteriores cuando ese requerimiento ha sido contestado. Así el interesado

⁶⁶ Entrevista con el Director General de Trabajo, Ministerio de Trabajo, 4 de julio de 2016, Santo Domingo.

Gráfico 4.6
Flujograma del procedimiento actual de contratación individual de trabajadores temporeros



Fuente: OIM 2016b

*no tiene que estarse desplazando de una institución a otra para obtener ese resultado.*⁶⁷

El procedimiento actual para la contratación individual de trabajadores temporeros, de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Migración, está ilustrado por el flujograma elaborado por la OIM (ver gráfico 4.6) (2016b).

4.3.3 Manejo de estadísticas sobre trabajadores/as migrantes

Dentro de esa garantía de cumplimiento de la normativa por parte del Ministerio de Trabajo está la de garantizar que los empleadores registren sus trabajadores, tanto nacionales como extranjeros. Esto se hace a través del Sistema Integrado de Registros Laborales

(SIRLA), el cual registra todas las planillas de personal fijo de todas las empresas y establecimientos con Registro Nacional Laboral. Incluye información sobre nacionalidad, salario, sexo, edad y sector, datos que pueden ayudar al Estado a enfocar o planear las políticas públicas vinculadas a la migración laboral. El MT ha estado haciendo un esfuerzo por automatizar sus actividades y procesos, y en este sentido anunciaron el 17 de diciembre del 2014 una nueva modalidad del SIRLA que “ofrece diversas ventajas a las empresas para presentar, en menor tiempo, los formularios DGT3, DGT4, en los cuales registran los movimientos de personal, como la contratación y salida de nuevos empleados formales, los sueldos, vacaciones y otras informaciones de interés” (Ministerio de Trabajo 2014).

En el 2015, el SIRLA tenía un registro de 14,159 trabajadores/as migrantes, de los cuales 10,001 eran hombres y 4,158 mujeres. Así

⁶⁷ Entrevista con el Director General de Trabajo, Ministerio de Trabajo, 4 de julio de 2016, Santo Domingo.

representarían solo el 1% de la fuerza de trabajo, en comparación con las 299,185 personas extranjeras (2.9%) que reporta el OMLAD (2016) en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo para el 2015, lo que sugiere un fuerte subregistro en el sistema. El Ministerio de Trabajo reconoce y asume este reto:

La transparencia de todo trabajador migrante que esté en el país, ese es el gran reto, y no es solamente del trabajador migrante, tenemos una franja de trabajadores dominicanos que no se está incorporando a los sistemas de transparencia. No lo tenemos en el Ministerio de Trabajo, no lo tenemos en la seguridad social y la renta obviamente no tiene ninguna información y es algo de lo que inclusive habla la OIT. Aun cuando sean empleos formales, lo que falta es formalizarlo en el sistema. Es un gran reto que tenemos como Ministerio de Trabajo y obviamente se incluye el empleo de los migrantes.⁶⁸

El Sistema de Registro de Contratos de Trabajadores Nacionales y Extranjeros (SIS-CONE) es otro sistema de captación de información de trabajadores migrantes que el MT diseñó con el apoyo de la OIT y la OIM en el 2013. Se trata de una base de datos de todos los contratos de trabajo depositados físicamente por los empleadores en el MT para facilitar el sistema de información de dicha institución. Este año el MT no pudo facilitar estadísticas correspondientes al 2015 del SIS-CONE, debido a una reestructuración del sistema que estaba en curso en el momento de la solicitud.⁶⁹

⁶⁸ Entrevista con el Director General de Trabajo, Ministerio de Trabajo, 4 de julio de 2016, Santo Domingo.

⁶⁹ Ministerio de Trabajo. Respuesta a solicitud de información pública OAI 025-027/16, 1 de julio de 2016.

Tabla 4.3
Registro de trabajadores/as en el SIRLA por nacionalidad y sexo – 2015

| Nacionalidad | Hombres | Mujeres | Total |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Dominicana | 575,551 | 364,015 | 939,566 |
| Haitiana | 4,342 | 630 | 4,972 |
| Española | 1,008 | 322 | 1,330 |
| Estadounidense | 696 | 639 | 1,335 |
| Colombiana | 614 | 453 | 1,067 |
| Venezolana | 462 | 369 | 831 |
| Cubana | 363 | 216 | 579 |
| Otras | 2,516 | 1,529 | 4,045 |
| Total Extranjeros | 10,001 | 4,158 | 14,159 |
| Total Nacionales y Extranjeros | 585,552 | 368,173 | 953,725 |

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

4.3.4 Departamento de Migración Laboral

En el 2014, la Unidad de Migración Laboral que se creó en el 2012 pasó a formar parte del organigrama del Ministerio de Trabajo bajo la supervisión de la Dirección General de Trabajo. En el 2015 este departamento se enfocó en la formación y divulgación de información enfocada a trabajadores/as migrantes.⁷⁰

4.3.5 Departamento de Asistencia Judicial

El Departamento de Asistencia Judicial, el cual también forma parte de la Dirección General de Trabajo, atendió a un total de 13,222 trabajadores/as, de quienes 670 o el 2% eran extranjeros/as, mayormente de

⁷⁰ Entrevista con el Director General de Trabajo, Ministerio de Trabajo, 4 de julio de 2016, Santo Domingo.

origen haitiano.⁷¹ La asistencia brindada por este departamento no incluye quejas formales, las cuales 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 (Observatorio Judicial Dominicano s/f). Más bien ese departamento hace clarificaciones y mediación particular para resolver disputas laborales sin que las mismas tengan que llegar a los tribunales.

4.3.6 Nacionalización de la fuerza de trabajo

Paralelo en el tiempo al proceso de regularización de migrantes, el Ministerio de Trabajo estaba trabajando en la elaboración de un plan dirigido al cumplimiento del Código de Trabajo en torno a la nacionalización de la fuerza de trabajo, en cuanto a la asignación del 80% de la mano de obra dominicana y el restante 20% para migrantes. En marzo del 2015 la entonces Ministra de Trabajo, Maritza Hernández, sostuvo varias reuniones con representantes de los sectores agropecuario y de la construcción, los cuales presentan altos niveles de contratación de mano de obra extranjera. Expresó que el interés del gobierno era ayudar a esos empresarios a utilizar una metodología que permita “dominicanizar” su mano de obra y resolver cualquier situación que presenten al margen de la legislación (de la Rosa 2015).

⁷¹ Correspondencia por correo con el Departamento de Asistencia Judicial, Ministerio de Trabajo, 6 de julio de 2016.

4.3.7 Retos y perspectivas

Sigue pendiente la creación de una política de migración laboral que vendría a cumplir con lo planteado en la Estrategia Nacional de Desarrollo END 2030 (Ley 1-12):

Objetivo específico 2.3.7: Ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional.

Línea de acción 2.3.7.3: 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.

Cabe mencionar la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el ejercicio analítico de la detección de demanda de mano de obra extranjera, evitando así perpetuar las desigualdades históricas en las oportunidades de migración laboral.

Asimismo, para estos fines es fundamental contar con cifras fidedignas sobre la fuerza de trabajo nacional y extranjera, y seguir formalizando el empleo en general. La (in)formalidad del mercado de trabajo y la regularización de trabajadores extranjeros son dos factores que pueden entrar en contradicción uno con el otro. Por un lado, para formalizar la incorporación de una persona trabajadora migrante, por ejemplo al sistema de seguridad social, es necesario que ella cuente con un estatus migratorio regular. Por otro lado, si la misma persona no tiene un empleo formal (situación en que se encuentran tanto dominicanos como extranjeros), difícilmente podrá cumplir con el requisito de “arraigo sociolaboral” (presentación de un contrato o carta de trabajo) que pide el PNRE para fines de regularización de su estatus migratorio. De hecho, entre todos

los requisitos del PNRE, el MIP señala que ese fue el más difícil de cumplir para las personas solicitantes al Plan⁷², hecho que podría atribuirse tanto a la informalidad del mercado laboral como a la renuencia de muchos empleadores a facilitar la constancia por temor al incumplimiento de la norma 80/20.

La renovación del carnet de regularización y la eventual emisión de un permiso migratorio fundamentado en la Ley de Migración son importantes desde la perspectiva laboral también. En un documento de diálogo sobre migración y desarrollo, la OIM subraya este punto:

Si no se incentiva que los...migrantes que hoy tiene condición regular, la renueven, los que no lo hagan se verán ante dos opciones: salir del país para reiniciar el trámite de visa laboral o entrar de nuevo en condición migratoria irregular y trabajar en condiciones de vulnerabilidad de sus derechos. Para el sector empresarial también sería una pérdida de oportunidad de vinculación de mano de obra requerida en su producción cuando ya están en el país. Para los empresarios perder esta oportunidad representa dos opciones: reiniciar reclutamientos trayendo trabajadores desde el país de origen de manera regular, o repetir procedimientos de contratación a trabajadores en condición migratoria irregular, con consecuencias ya conocidas y regreso al punto de partida anterior al PNRE (2016b:33).

⁷² Entrevista al Viceministro para Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía (MIP), 21 de junio de 2016.

4.4 Ministerio de Relaciones Exteriores

A partir del 2015 el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) pretende impulsar un nuevo enfoque a la diplomacia, el cual está plasmado en la nueva Política de Relaciones Exteriores del Estado dominicano. La Política y el Plan Estratégico 2015-2020 que la acompaña prometen promover el respeto a los derechos humanos y la igualdad de género, fortalecer las relaciones diplomáticas con Haití, combatir la trata y tráfico de personas y proteger a la población dominicana en el exterior, entre otros.

4.4.1 Convenios migratorios con terceros países

En el marco de la nueva política exterior, el MIREX ha estado promoviendo la negociación de acuerdos bilaterales, a manera de “fortalecer la relación de cooperación e intercambio con países de la región para lograr mejores condiciones migratorias para los dominicanos en el exterior”, de acuerdo al entonces canciller Andrés Navarro (El Caribe 2015a).

En el 2015 se firmó un convenio de cooperación entre Panamá y la República Dominicana para el intercambio de alertas migratorias e información de seguridad aeroportuaria. El mismo procura garantizar la movilidad de la ciudadanía entre ambos países y permitirá que las autoridades obtengan información biográfica sobre los pasajeros y la tripulación, así como otros detalles de vuelo en las terminales aéreas y a través de los distintos órganos de seguridad del Estado. El convenio contempla el establecimiento de un protocolo para las solicitudes de visados basado en el intercambio de información y la implementación de mecanismos

administrativos que faciliten su aplicación con eficiencia y apego a los derechos humanos. Uno de los considerandos especifica que el convenio excluye “*toda información relativa a solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado, en cumplimiento del principio de confidencialidad, además de que no se podrá proporcionar datos de carácter personal relativos al origen racial, opiniones políticas, convicciones religiosas, salud u orientación sexual*”. El convenio suscrito en Panamá incluye la designación de enlaces operativos entre las autoridades migratorias. Según el ministro de Relaciones Exteriores, Andrés Navarro, “*en el caso de los dominicanos se espera que en el corto plazo el trámite de visa panameña se reduzca en tiempo, de forma que facilite el tránsito aéreo y el intercambio comercial*” (El Caribe 2015a).

El canciller dominicano firmó un acuerdo parecido con su homóloga de Colombia en marzo de 2015. Además de la implementación del sistema de intercambio de alertas migratorias, el acuerdo pone en marcha el retiro del requisito del visado de turista a los ciudadanos colombianos para viajar a la República Dominicana (El Día 2015c).

Por otra parte, el gobierno dominicano solicitó al de Perú establecer el requisito de visado para las personas de origen dominicano que deseen viajar al país sudamericano como forma de frenar el uso del territorio nacional para el tráfico de personas y de drogas. La medida, conforme la explicación del embajador peruano, Enrique Palacio Reyes, fue adoptada, principalmente, para controlar el flujo de haitianos hacia el Perú, en una ruta que utilizaba a Brasil como puente (Reynoso 2015).

4.4.2 Dominicanos en el exterior

Uno de los seis componentes de actuación de la nueva Política Exterior dominicana es

la protección de la población dominicana en el exterior, planteándose como objetivo específico 2 en el Plan Estratégico 2015-2020 del MIREX:

Asegurar la protección de los derechos de la población dominicana en el exterior, fomentando su vinculación con los procesos de desarrollo económico, social, político y cultural de la República Dominicana. Mediante el fortalecimiento de los servicios consulares y la implementación de programas de asistencia humanitaria, protección legal y migratoria, el MIREX responderá a los reclamos y necesidades de la comunidad dominicana residente en el exterior. También se fomentarán los vínculos de estos ciudadanos y ciudadanas con el desarrollo de sus comunidades de origen y contribuyendo al fortalecimiento de los lazos afectivos de esta población y sus descendientes con la República Dominicana, que faciliten este proceso de codesarrollo (2015f:33).

Este objetivo apunta hacia la consecución del objetivo 2.3.8 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 de “*Promover y proteger los derechos de la población dominicana en el exterior y propiciar la conservación de su identidad nacional*”.

En este orden, durante el 2015 el MIREX llevó a cabo una serie de consultas con agrupaciones de migrantes dominicanos/as en el exterior, incluyendo banilejos en Boston y otras personas emigradas en Puerto Rico, Barcelona y Nueva York, con el fin de ir armando una estrategia de co-desarrollo (MIREX 2015a, 2015b, 2015c). Este proceso consultivo culminó en la creación del Instituto de Dominicanos y Dominicanas en el Exterior (INDEX) el 12 de noviembre de 2015 mediante el

Decreto presidencial 372-15.⁷³ El INDEX es una nueva instancia y entidad administrativa dependiente del MIREX, que tiene el “*fin de desarrollar programas, proyectos y acciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los dominicanos y dominicanas residentes en el exterior, y procurar su integración en el desarrollo económico, político, social, tecnológico y cultural del país y sus comunidades de origen*” (Decreto 372-15, art. 1). La sede central del INDEX se ha establecido en el MIREX y cuenta con oficinas en Nueva York, Puerto Rico y Madrid.

En cuanto a las funciones del INDEX a su inicio, indica la embajadora Kenia Ángeles que:

El Instituto cuenta con un programa de asistencia legal, humanitaria y migratoria, cuyos objetivos son facilitar un retorno digno, seguro y ordenado; asistir a poblaciones vulnerables y víctimas de trata; ayudar a las/os emigrantes dominicanas/os a tener acceso a servicios de salud adecuados, así como preservar la identidad nacional y cultura dominicana (INM 2016b:27).

Si bien el INDEX ha comenzado con algunas acciones institucionales y se han venido poniendo en marcha gestiones de protección consular, se reconoció durante el Seminario sobre Administración Pública y Gestión Migratoria auspiciado por el INM en noviembre de 2015 que aún es necesario reforzar los mecanismos de ayuda a la población emigrante, facilitando, entre otras medidas, su retorno y protección social al regreso (INM 2016b:38). En este sentido, la OIM está apoyando al gobierno a crear los fundamentos para la formulación de una

⁷³ Más adelante el INDEX quedó plasmado en la Ley 630-16, Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, que fue promulgada en julio de 2016.

política hacia los dominicanos emigrados que residen en el exterior.⁷⁴ Un insumo importante para la creación de esta política será el “Primer Censo de Dominicanos Residentes en el Exterior”, iniciativa incluida en el Plan Estratégico 2015-2020 de MIREX a través de la cual se pretende “*conocer el número, sexo, edad, estado civil, nivel educacional y condiciones de vida de esta población, y poder formular políticas efectivas para el ejercicio ciudadano y su vinculación con el país*” (MIREX 2015f: 49, P.2.2.2).

4.4.3 Frontera dominico-haitiana

La nueva Política Exterior también señala la necesidad de que la Cancillería actúe a lo interno del país, especialmente en las provincias que hacen frontera con el vecino país de Haití, el segundo socio comercial de importancia de la República Dominicana. En este orden, en el 2015 la Cancillería sostuvo reuniones de trabajo en Elías Piña y Dajabón con autoridades públicas locales y de la sociedad civil, para analizar la situación económica, social, de seguridad y migratoria (MIREX 2015d). Eventualmente el MIREX planea instalar oficinas en las principales ciudades fronterizas para generar informaciones y manejar potenciales conflictos diplomáticos en la frontera (2015f, P1.5.2).

El MIREX también colaboró con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para capacitar a unos 250 militares del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT) en lo relativo a los derechos humanos al tratar con inmigrantes. En este sentido el entonces director del CESFRONT, General Aguirre Reyes, calificó de positivo el entrenamiento para:

⁷⁴ Entrevista con el Jefe de Misión de la OIM, 28 de junio del 2016, Santo Domingo.

Funciones del Instituto de Dominicanos y Dominicanas en el Exterior (INDEX)

Conforme el Artículo 4 del Decreto Presidencial 372-15, corresponden al INDEX las siguientes funciones:

- a) Contribuir a fortalecer la imagen del país y las comunidades dominicanas en el exterior.
- b) Fortalecer la identidad nacional de la diáspora dominicana, a través de la promoción de la cultura, el idioma español y los valores patrios.
- c) Ejecutar programas educativos que contribuyan a elevar la capacidad y formación de los dominicanos y dominicanas en el exterior.
- d) Fomentar la integración de la diáspora con la República Dominicana y con sus comunidades de origen, a través del codesarrollo o cualquier otra estrategia que se apoye en la solidaridad y colaboración mutuas.
- e) Establecer mecanismos de orientación legal, protección, asistencia y promoción social a favor de la población dominicana migrante y sus familiares, especialmente, los más vulnerables.
- f) Realizar estudios e investigaciones que reflejen la realidad de los dominicanos y dominicanas en el exterior.
- g) Promover relaciones interinstitucionales con el sector público y privado, tanto dominicano como del extranjero a fin de alcanzar los objetivos del INDEX.
- h) Propiciar el trabajo voluntario de dominicanos y dominicanas en el exterior, en la ejecución de los programas, proyectos y acciones desarrollados en las oficinas locales del INDEX.
- i) Promover e impulsar, en coordinación con las diferentes instituciones públicas dominicanas, los programas y proyectos gubernamentales de carácter económico, social y cultural, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los dominicanos y dominicanas residentes en el exterior.
- j) Cumplir y/o coordinar cualquier otra función que le sea atribuida en el marco del presente Decreto, que se corresponda con la naturaleza del INDEX.

...que todos los elementos que integramos esta estrategia, los oficiales del CESFRONT entendamos bien cuál es la situación del país, específicamente en el caso de la migración, y que cuando estemos en el desempeño de nuestras labores, sepamos exactamente que tenemos que hacer en cada caso, para que las personas que migran a nuestro país, principalmente haitianos, sepamos respetar sus derechos (MIREX 2015e).

Por su parte, la embajadora Radhys Abreu, titular de la Dirección General de Derechos Humanos del MIREX, explicó que el objetivo de capacitar a los miembros del organismo castrense, era darle a conocer los compromisos y obligaciones que tiene el país internacionalmente, en virtud de los instrumentos internacionales que ha ratificado en materia de Derechos Humanos.

4.4.4 Plan Nacional de Derechos Humanos

Una iniciativa prometedora fue impulsada por MIREX en 2014-2015 cuando el Ministerio emprendió un proceso de consultas amplias intersectoriales y en diferentes zonas del país con miras a elaborar un Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), incluyendo académicos sobre temas que atañen a emigrantes e inmigrantes, sus descendientes, refugiados y la trata de personas, entre otros. El proceso aparece estancado desde fines de 2015 pero es de esperar que la dirección de derechos humanos (bajo el Vice-Ministerio de Política Exterior Multilateral) pudiera retomar la iniciativa.

4.5 Cooperación binacional y diálogos de alto nivel

La nueva Política Exterior plantea fortalecer las relaciones comerciales, migratorias y de cooperación con Haití, incluyendo a través de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana. Esto vendría a dar respuesta a los desafíos que tienen que ver con la fragilidad de los acuerdos comerciales y la migración, tal como se ha señalado en los dos anuarios anteriores de OBMICA (Riveros 2015, Rodríguez Grullón 2014). Aunque en 2015 se había eliminado la prohibición de las exportaciones de productos avícolas desde RD hacia Haití así como la importación de plásticos fabricados en RD, una nueva veda se produjo contra RD de 23 artículos por la vía terrestre, alegando irregularidad en la manera en que se hizo para rescindir el permiso por parte de las autoridades haitianas. La medida entró en vigor el 1 de octubre de 2015 y fue ordenada por el Gobierno del entonces presidente, Michel Martelly (Notimundo 2016).

Aunque la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana (CMBDH) se reunió en 2015, no logró emitir ningún acuerdo en materia de migración ni seguridad.⁷⁵ En 2012 la CMBDH había acordado revisar y modificar el Protocolo de Entendimiento de 1999 sobre los mecanismos para efectuar las repatriaciones (CMBDH 2014), pero no lo ha hecho hasta la fecha, a pesar de que el gobierno haitiano del Presidente Michel Martelly sugirió hacerlo para coincidir con la reanudación de las deportaciones oficiales por parte de las autoridades dominicanas a mediados de agosto de 2015, al concluir el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) en junio. Tampoco el gobierno dominicano tomó en cuenta la exhortación del gobierno haitiano de no comenzar las repatriaciones hasta que el país agotara su proceso electoral pautado para octubre de 2015. En efecto, el año 2015 terminó con mucha incertidumbre cuando la primera ronda del proceso electoral quedó truncada en Puerto Príncipe, con la imposibilidad de seguir a una posible segunda ronda de los comicios en un tiempo hábil.

La secuela a la Sentencia 168-13 siguió produciendo sus efectos de tal manera que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se vio en la necesidad de efectuar otra visita in loco a la isla, a mediados de 2015, en seguimiento a una visita que se hizo a fines de 2013 a la invitación del gobierno dominicano. La novedad en 2015 fue que la Comisión visitó también Haití para agotar temas de identificación y documentación de nacionales haitianos relevantes para la situación apremiante de desnacionalización que persistió en RD para dominicanos/as tras la Sentencia 168-13 y a pesar

⁷⁵ Comunicación del Coordinador de la CMBDH en Santo Domingo, agosto de 2016.

de la Ley de Naturalización 169-14 cuya implementación no había surtido los efectos deseados. Los hallazgos de esta visita a Hispaniola, así como los de su visita anterior, incluyendo las observaciones de organizaciones de la sociedad civil y las peticiones individuales recibidas en el terreno por la CIDH, fueron plasmados en un informe comprensivo sobre derechos humanos en la República Dominicana (CIDH 2015), publicado a fines de 2015 y que se comenta en el último capítulo de este anuario.

Por otra parte, como en años anteriores, sobresalen diálogos binacionales entre organizaciones de la sociedad civil, sobre todo en el espacio denominado Comisión de Concertación Dominico-Haitiana (CCHD) que aglutina organizaciones dominicanas y haitianas que trabajan temas de interés insular, notablemente las migraciones, el comercio y el medio ambiente. En particular, destaca su reunión de octubre de 2015 en que se esbozó un plan de trabajo, incluyendo temas en que hay que profundizar tales como la temática de las deportaciones de inmigrantes con estatus migratorio irregular desde República Dominicana por vía terrestre y también el tema emergente a escalar insular de los nexos entre migraciones, medio ambiente y el cambio climático (CCHD 2015).

Por último, cabe mencionar que en 2015 se adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030) emanados desde el sistema ONU, los cuales robustecen la agenda internacional en materia migratoria y de nacionalidad en comparación con la agenda anterior expresada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde 2016 en adelante le tocará al Estado dominicano alinear su Estrategia Nacional de Desarrollo (2010-2030) con el nuevo instrumento, estableciendo indicadores correspondientes para facilitar la rendición de cuentas de cara al desarrollo sostenible.

4.6 Medio ambiente, migraciones y cambio climático

El anuario correspondiente al año 2014 hizo hincapié en el caso emblemático a nivel insular del manejo de los lagos Enriquillo (RD) y Azuei (Haití), refiriéndose a lo acordado por la CMBDH en 2014 y distinguiendo las diferentes medidas de protección para la movilidad humana generada por las respectivas autoridades en ambos lados de la frontera.

En 2015 se llevó a cabo un importante estudio, dando respuesta a la necesidad de disponer de información empírica para la elaboración de políticas públicas sobre las relaciones entre migraciones, cambio climático y medio ambiente, con la aplicación de una “Encuesta de hogares sobre migraciones, desplazamiento y relocalización planificada como adaptación al cambio ambiental y climático en República Dominicana” en un municipio trasfronterizo de la subregión Enriquillo y en el batey Estrella de Guaricano, Santo Domingo (FLACSO Costa Rica/OIM 2016). Ambos lugares de estudio cuentan con poblaciones fruto, en parte, de la migración interna y de la migración internacional desde el país vecino de Haití.

La crecida del Lago Enriquillo fue tomada como punto de referencia para el desarrollo de uno de los estudios de esta investigación, tomando en consideración el proceso de relocalización de Boca de Cachón así como los efectos que la misma habría tenido para familias de comunidades que no fueron desplazadas. Así pues, la crecida del lago provee pistas acerca de las consecuencias que los eventos relacionados con el cambio climático producen en las comunidades, dado que el aumento del nivel de las aguas es uno de los efectos identificados del cambio climático

y se anticipa en determinadas zonas que son consideradas vulnerables. Se darán a conocer los resultados de esta encuesta en 2016, en el marco de un proyecto global impulsado por la OIM, conocido como MECLEP por sus siglas en inglés (Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy), en que dos países están focalizados en las Américas, República Dominicana y Haití.

La selección de estos dos últimos países no sorprende, dado que República Dominicana ocupa el octavo lugar y Haití el tercero en el ranking de los países más expuestos al cambio climático en el mundo, el cual mide las tendencias durante una década (Kreft et al. 2015). Sin embargo, destaca que en un compendio que sistematiza la elaboración de las políticas públicas en materia de cambio climático en RD no se incluye ni una referencia a las migraciones (MEPyD 2016). Reconociendo que es un tema emergente en la isla, como lo es todavía en muchos países, el proyecto MECLEP trilla un nuevo camino al explorar de manera pionera los nexos entre las migraciones, el medio ambiente y el cambio climático en los respectivos diagnósticos comisionados para Haití y República Dominicana (OIM 2015, OIM 2016c). El desafío para el 2016 será poner en diálogo estos dos estudios para maximizar su circulación en los ámbitos debidos a través de la isla.

Al finalizar el 2015, otro estudio de mucha utilidad fue concluido, en el marco del proyecto Observatorio Interuniversitario que enfoca el medio ambiente, las migraciones, la educación y el comercio (OBMEC 2015), apoyado por la Unión Europea. Este diagnóstico a escala insular que se dirige principalmente a la franja fronteriza fue hecho por 18 investigadores/as dominicanos y haitianos, contrastando los datos oficiales con la realidad en el terreno y recomendando pistas de investigación al

futuro. Para 2016, este sub-grupo binacional de OBMEC pretende elaborar una serie de indicadores para poder dar un seguimiento sostenido en este campo de acción. Así es que serán elaborados Indicadores en Común de Seguimiento Ambiental (ICSE por sus siglas en francés) para la gestión de agua, suelos, biodiversidad, saneamiento y educación ambiental. El objetivo de este estudio, igual que los otros estudios de OBMEC a finalizarse en 2016, es el de proveer insumos para el trabajo de la CMBDH. Un desafío mayor sería cruzar los respectivos diagnósticos insulares para maximizar su interdisciplinariedad.

4.7 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 mujeres, niñas y, en menor grado, hombres y niños, sujetos al tráfico ilícito y la trata de personas, tal como se ha visto en los capítulos sobre emigración e inmigración de este anuario. Además de la trata de mujeres dominicanas a muchos países del mundo, así como la trata de extranjeras de diversos lugares del Caribe, Asia y Sudamérica hacia el país (U.S. Department of State 2016), también hay trata interna de niñas y mujeres en diversos lugares del territorio nacional (Ministerio Público 2015). Asimismo, se registró en 2015 un incremento de la trata de mujeres colombianas y venezolanas que son traídas al país para bailar en discotecas donde son explotadas sexualmente (U.S. Department of State 2016).

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 EEUU en su informe anual sobre Trata de Personas, debido a que “*El Gobierno de la República Dominicana no cumple a cabalidad con los estándares mínimos para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo*” (U.S. Department of State 2016:157, traducción nuestra del inglés).

4.7.1 Persecución

Quien lidera estos esfuerzos significativos es, sin lugar a dudas, la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (PETT), dependencia del Ministerio Público que fue elevada a Procuraduría Especializada en el 2013. La misma es responsable de implementar una política criminal nacional de combate al crimen organizado con jurisdicción en todo el país, haciendo cumplir la Ley 137-03, que sanciona los delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (Ministerio Público 2016). Para llevar a cabo sus labores, la PETT cuenta con un equipo de investigadores, los cuales realizan operativos y vigilancias, para detectar casos de trata. Además, cuentan con una línea gratuita de recepción de denuncias que está habilitada las 24 horas del día bajo parámetros de confidencialidad⁷⁶, y un correo institucional para lo mismo, aparte de las denuncias que toman en sus oficinas.

Así, en materia de persecución ha habido mejoras significativas en el número de casos llevados y sentencias emitidas. La PETT señala en su informe anual que para 2015 el total de casos llevado a la acción de la justicia fue de 74, en su mayor parte por tráfico ilícito de personas (47 casos), seguido por explotación

⁷⁶ El número de esta línea es 1-809-200-7393.

Tabla 4.4
Casos de trata y tráfico de personas judicializados en el 2015

| Estatutos de casos | Cantidad de casos |
|-----------------------------------|-------------------|
| Tráfico Ilícito de Personas | 47 |
| Trata de Personas | 10 |
| Explotación Sexual Comercial | 12 |
| Pornografía Infantil | 1 |
| Proxenetismo | 1 |
| Comercialización de Niños | 1 |
| Mendicidad | 2 |
| Total Casos Judicializados | 74 Casos |

Fuente: Ministerio Público (2016)

sexual comercial (12 casos), trata de personas (10 casos), mendicidad (2 casos), pornografía infantil, proxenetismo y comercialización de niños (1 caso, respectivamente), como puede observarse en la tabla 4.4 (Ministerio Público 2016).

En los casos de trata fueron imputadas unas 51 personas (35 hombres y 18 mujeres), mientras que 20 resultaron condenadas (12 hombres y 8 mujeres) mediante las 14 sentencias emitidas (7 en casos de trata de personas y 7 de explotación sexual comercial) (Ministerio Público 2016). Fueron rescatadas unas 101 víctimas de trata (96 de sexo femenino y 5 masculino), de las cuales 82 fueron menores de edad. Los casos fueron esparcidos por el territorio nacional en lugares tales como el Distrito Nacional, Santiago, Puerto Plata, Higuey, Samaná, Cotui, Montecristi, Loma de Cabrera y San Pedro de Macorís (ibid).

En los casos de tráfico de personas, otras 51 personas fueron imputadas (48 hombres y 3 mujeres), resultando en tres sentencias y el mismo número de personas condenadas (3

hombres). Los casos ocurrieron en los mismos lugares arriba mencionados, más La Romana, Baní, San Francisco de Macorís y María Trinidad Sánchez.

La corrupción administrativa, incluyendo la complicidad de funcionarios gubernamentales, policías y militares, sigue siendo un tema de preocupación. El informe TIP del Departamento de Estado de EEUU señala que el gobierno dominicano no había reportado ninguna investigación, persecución o sentencia contra oficiales que fueron cómplices en casos de trata (U.S. Department of State 2016). Aparentemente este informe no refleja la información más actualizada del 2015, cuando fueron procesados varios inspectores de la Dirección General de Migración (DGM). El director de la PETT ofrece un ejemplo: *“En diciembre [de 2015] aprehendimos y sometimos a la justicia 15 personas, de las cuales 11 eran inspectores de migración en un solo caso de tráfico, y tenemos más inspectores sometidos. Incluso tenemos actualmente a un raso del ejército involucrado en una red de trata de personas preso”*.⁷⁷

La mejora significativa en la persecución se debe en gran parte a la sensibilización sostenida de jueces a través de la Escuela Nacional de la Judicatura durante los últimos 5 años. Como resultado, el director de la PETT señala que, de los últimos 20 casos, 70% fueron sentenciados por jueces egresados de ese programa de formación.⁷⁸ También han ido creando enlaces en cada fiscalía a través de los diplomados sobre trata y tráfico que ofrece la Escuela Nacional del Ministerio Público, entrelazando

⁷⁷ Entrevista al Director de la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 30 de junio del 2016, Santo Domingo.

⁷⁸ Entrevista al Director de la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 30 de junio del 2016, Santo Domingo.

Casos de corrupción administrativa de miembros de la Dirección General de Migración, procesado o condenado durante el 2015

Fue procesada María Arias Castro, Supervisora de la Dirección General de Migración, quien era parte de una red de trata de personas. Reclutaba personas en Azua y localidades cercanas, cobrándole la suma de 250 mil pesos, para buscarles pasaportes originales españoles que tuvieran similitud física a la persona que iba a viajar, cobraban por ofrecer sus servicios de “baqueo” hasta llevar al pasajero a la aerolínea. Esta red fue desmantelada, tras labores de inteligencia y seguimiento del DNI, en coordinación con la Fiscalía de Santo Domingo, quienes el día 11 de octubre del 2015 se trasladaron al Aeropuerto Internacional de las Américas, con el objetivo de impedir el envío hacia Bruselas (Bélgica) de la imputada Marian Casado Pérez y Ernesto Annovel Pérez Filpo, ambos con pasaportes españoles originales a nombre de otras personas.

Asimismo el nombrado Francisco Díaz González, miembro de la Dirección General de Migración, quien pertenecía a una red transnacional que se dedica al tráfico ilícito de migrantes, específicamente menores de edad desde República Dominicana hacia los Estados Unidos de América, a través de los diferentes aeropuertos del país, burlando los controles migratorios de las autoridades competentes, al suministrar y suplantar la identidad de ciudadanos norteamericanos menores de edad con características físicas similares a las de los menores objeto de tráfico ilícito, utilizaba su función para coordinar y tramitar con los inspectores del Aeropuerto Internacional Presidente Juan Bosch, de Samaná, el traslado de los menores, quienes fungen como flanqueo (custodio) y omiten los controles migratorios para permitir y facilitar el tránsito de los clientes por dicho puerto internacional, obteniendo con ello un beneficio de aproximadamente US\$1,500.00 dólares. Esta red fue desmantelada, tras labores de inteligencia y seguimiento de la Embajada Norteamericana, en coordinación con la Procuraduría Especializada.

Fuente: Ministerio Público (2016)

de esa manera la capacitación con la creación de vínculos que permiten mayor colaboración para llevar a buen término los casos judiciales.

La colaboración también se da de forma interinstitucional, entre el Ministerio Público, MIREX, el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) y la Policía Nacional en cuanto a la trata interna. En cuanto al tráfico ilícito, la PETT reporta un buen acercamiento con el CESFRONT, buen apoyo por la Armada por el tema del tráfico ilícito por mar, y colaboración cercana con la Embajada de los EEUU en cuanto al delito de la alteración de documentos para hacer el viaje por vía aérea. También ha ido avanzando con la DGM tanto en el tema de tráfico como el de trata.

4.7.2 Colaboración intergubernamental y asistencia multilateral

La OIM ha colaborado con el Ministerio Público en los casos llevados de trata de personas, brindando atención a las víctimas, intérpretes, ayuda económica, organización, proyectos, impartición de talleres y gestión de fondos (Ministerio Público 2016).

El Fondo de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF) financió el proyecto “Caso a Caso” (2014-2015), el cual consistió en la conformación de mesas de investigación judicial contra la explotación sexual comercial y la trata de niños, niñas y adolescentes en Santo Domingo, Puerto Plata, Higüey, Samaná, San Juan de la Maguana y Dajabón. Con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional, las mesas se reunían mensualmente con la presencia de las autoridades competentes, ONGs prestadoras de servicios a niñez, representantes de la industria hotelera, taxistas, líderes comunitarios. A partir de las mesas de investigación, se identificaron 50 casos de niños/as o adolescentes (NNA)

en situación de Explotación Sexual Comercial (ESC), en razón de que son los mismos imputados se han judicializado en 12 expedientes (Ministerio Público 2016). Como resultado, se ha incrementado el alcance de la PETT, consiguiendo el arresto de explotadores sexuales en lugares donde nunca se había sometido ninguno anteriormente, como Samaná.⁷⁹

A través del proyecto “Caso a Caso” también se realizó el *Análisis sobre los retos de Acceso a la Justicia y la protección en casos de ESC y Trata de niños, niñas y adolescentes*, mediante el levantamiento de casos 2010-2014 en las zonas seleccionadas. Este informe demostró que:

- a) los casos de explotación sexual comercial requieren de una investigación más exhaustiva y que muchos son archivados por falta de pruebas, de diligencias procesales o por desinterés y sensibilización de las víctimas y sus familias,
- b) que algunos casos fueron tipificados como abuso sexual teniendo elementos claros de explotación sexual comercial;
- c) ninguno de los casos tiene registrado procesos de asistencia a víctimas, ni protección;
- d) el número de casos identificados cambia drásticamente en el proceso 2013-2014 frente a la creación de la PETT;
- e) las entrevistas y los grupos focales realizados en las 6 zonas, indican otras áreas que son de alta preocupación para las comunidades como negocios de trabajo sexual, parques y licores, donde alegan haber visto presencia de menores de edad (Ministerio Público 2016).

⁷⁹ Entrevista al Director de la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 30 de junio del 2016, Santo Domingo.

La PETT también colabora con sus homólogos a nivel internacional. En el 2015, participaron en investigaciones llevadas por autoridades judiciales en San Martín, España y Ecuador. En el caso de San Martín, los imputados conforman una red de trata de personas, la cual se encarga de reclutar mujeres jóvenes de lugares de bajos recursos de la República Dominicana para prepararles viajes como bailarinas hacia San Martín, siendo éstas engañadas y obligadas a ejercer la prostitución bajo violencia. Las autoridades judiciales de San Martín solicitaron la colaboración para la ubicación tanto de las víctimas como de los investigados que forman parte de esta red que tiene asiento en la RD. Mientras que el delito en los casos de España y Ecuador fue Trata de Personas con fines de Explotación Sexual, y la colaboración consistió en localizar a las víctimas para que dieran su testimonio vía teleconferencia ante los tribunales en los respectivos países (Ministerio Público 2016).

4.7.3 Protección

El 2015 vio varios avances en cuanto a la protección de víctimas de trata. Se creó la Unidad de Asistencia a Víctimas de Trata y Explotación Sexual Comercial dentro de la PETT, la cual brinda servicios de apoyo psicológico, legal, trabajo social para nacionales y extranjeras. Su objetivo es fortalecer la capacidad de protección de niños, niñas y adolescentes de la PETT en coordinación con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONANI).

La PETT suscribió un Acuerdo de Cooperación con International Justice Mission en el 2014. En 2015 la ONG internacional apoyó con psicólogas clínicas, transporte y apoyo material ya que el número de víctimas desbor-

daba la capacidad de la Unidad de Asistencia de la PETT. También colabora con la ONG Destiny Rescue, que tiene un hogar de paso en el Este del país.

Otro avance en la protección de víctimas en el 2015 fue la donación de una casa (un bien incautado por el Ministerio Público) con fines de crear un albergue gubernamental, ubicado en Ensanche La Fe, Santo Domingo. La inauguración del albergue está pautada para mayo de 2016. La PETT considera que el albergue hogar será el aporte más grande en la lucha contra este flagelo y la protección a sus víctimas.

Los servicios de protección se guían por los dos protocolos de asistencia a víctimas que fueron acordados de manera interinstitucional bajo el auspicio de la OIM a finales del 2014: el Protocolo de Identificación, Asistencia y Reintegración de Sobrevivientes de Trata de Personas (protocolo para adultos); y el Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas (protocolo para niños). En el 2015, la PETT colaboró con la OIM, el Ministerio de la Mujer y el CONANI para llevar a cabo una serie de entrenamientos en diversos lugares a nivel nacional para dar a conocer ambos protocolos. De manera que ya se están poniendo en funcionamiento, aunque “*de manera no total*”, de acuerdo al director de la PETT, debido a que aún no se había puesto en funcionamiento el albergue para la protección de víctimas adultos.

4.7.4 Prevención

Con respecto de las iniciativas contra la trata, la PETT ofrece talleres, los cuales son impartidos por los fiscales expertos en el tema, con la colaboración de otras organizaciones

especializadas. No existe ninguna campaña a nivel nacional en materia de prevención.

4.7.5 Retos y perspectivas

En el 2015 la Comisión Nacional de Lucha contra la Trata y el Plan Nacional de Lucha contra la Trata estaban en proceso de reforma, después de que el Plan se caducara en el 2014. Un reto importante que obstaculizó su implementación fue la falta de fondos asignados para ejecutarlo. En este sentido, la PETT recomienda hacer un plan de dos años con recursos asignados, en vez de un nuevo plan quinquenal. Como base a una eventual política, el MIREX llama al Instituto Nacional de Migración a “poner en marcha las investigaciones necesarias para poder diseñar una política pública eficaz, sostenible e integral, basada en el conocimiento profundo del fenómeno con el objeto de combatirlo y prevenirlo, con base en la realidad social, económica e institucional dominicana...” (INM 2016b:28).

Además de los recursos limitados, se consideran retos la corrupción y las dificultades para identificar víctimas de trata y brindar asistencia. Los acuerdos de colaboración que tiene la PETT son mayormente con ONGs internacionales que se han instalado en el país, dado que las ONGs locales no cuentan con recursos para trabajar la temática desde hace varios años.⁸⁰ Tampoco les ha resultado fácil organizar rescates a las dominicanas víctimas de trata en Haití debido a que “no hay con quién hablar ahí” porque las autoridades son provisionales.⁸¹

Sigue siendo un reto la producción de datos fidedignos, a pesar de los esfuerzos de la

PETT. En 2016, se espera producir una base de datos interinstitucional con el apoyo de la OIM.

El Ministerio Público ha tenido que asumir funciones de protección para víctimas que no le corresponde institucionalmente, debido a las limitaciones de recursos que impiden que el Ministerio de la Mujer, a través del Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM), y el MIREX, a través de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas (CITIM), asuman sus funciones. Se espera que en un futuro el Ministerio de la Mujer pueda asumir la gerencia del albergue.

Para el 2016, están en carpeta la inauguración del albergue, la formalización de la Unidad de Protección como parte de la PETT, la creación de la base de datos, y dos consultorías mediante la colaboración internacional del ACP Migration Observatory (mapeo de organizaciones que trabajan la temática y análisis del trabajo de la PETT), además de la continuación de las labores de persecución, protección y prevención.

4.8 Retos y perspectivas para la gestión migratoria

Al consultar con las autoridades en el marco de la elaboración de este anuario, hay consenso sobre algunas de las perspectivas a corto plazo que requieren una mirada atenta.

Aunque el Consejo Nacional de Migración se reunió tres veces en 2015, destaca su vida coyuntural puesto que falta un Reglamento para guiar su quehacer. Al normalizar su funcionamiento mediante la adopción de estas reglas de procedimiento que faltan, podría hacer acopio de los estudios que está propiciando el Instituto Nacional de Migración con miras a tener una

⁸⁰ Entrevista al Director de la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Ministerio Público, 30 de junio del 2016, Santo Domingo.

⁸¹ Ibid.

base sólida para diseñar las políticas públicas relacionadas con el fenómeno migratorio.

Las autoridades entienden que no solamente hay que robustecer las políticas públicas en cuanto a los retornos voluntarios de dominicanos/as sino también fortalecer los planes de reinserción y reintegración para dominicanos/as deportados mediante procesos de migración forzada, mayormente desde EE.UU.

Otro campo que requiere de acción, en diálogo con el Estado haitiano, es el de operacionalizar la figura de “habitante transfronterizo”, dando seguimiento al Reglamento (2011) de la Ley de Migración (2004).⁸²

Claro está que el mayor reto en el próximo periodo es el de concluir el proceso de expedición y entrega de los carnés que acreditan regularidad migratoria temporal y se ha de dar seguimiento a las aproximadamente 250,000 personas que se regularizarán al final del proceso del PNRE. Reconociendo que el estatus migratorio otorgado a la gran mayoría de los solicitantes no se encaja con prácticamente ninguna categoría en la Ley General de Migración de 2004, los debates tendrán que centrarse rápidamente en posibles cambios al Reglamento y/o una reforma de dicha Ley de Migración para asegurar la sostenibilidad de la inversión cuantiosa hecha hasta la fecha en esta importante iniciativa sin precedentes en el país.

⁸² En una reunión de consulta amplia convocada por la OIM sobre migración y desarrollo el 10 de agosto de 2016, un funcionario de alto nivel de la DGM expuso que actualmente se está en el proceso de operacionalizar la figura del habitante fronterizo, con asesoría de la OIM sobre el borrador de texto elaborado para estos fines.