





BOLETÍN DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CIPP)

# **INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

*Año 2/Núm. 4*

Santo Domingo, R. D.  
Febrero de 2023

*B O L E T Í N* | Año 2/ Núm. 4 | Febrero de 2023

© CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Av. Gustavo Mejía Ricart Núm. 81

Torre Profesional Biltmore II, Local 703, 7.º piso

Santo Domingo, D. N.

Tel. 809.532.5852 • Cel. 809.910.2359

Página web: <https://cipp.org.do> • Email: [info@cipp.org.do](mailto:info@cipp.org.do)

REDES SOCIALES:

Instagram: @CIPP\_RD • Twitter: @CIPP\_RD • Facebook: CIPP\_RD

YouTube: [YouTube.com/cipp\\_rd](https://www.youtube.com/cipp_rd)

Primera edición: julio de 2022

Edición al cuidado de: Centro de Investigación de Políticas Públicas

Impresión: Durandarte Ediciones, S. R. L.

Impreso en República Dominicana / *Printed in Dominican Republic*

Los boletines del Centro de Investigación de Políticas Públicas (CIPP), aceptan trabajos relacionados con el análisis de distintos ámbitos de las políticas públicas, cuyas creaciones sean inéditas o previamente publicadas por sus autores, y cumplan con los requisitos establecidos por el Comité de Publicaciones del CIPP. El Centro respeta las opiniones de las firmas participantes; en este sentido, los conceptos emitidos en sus artículos quedan bajo su estricta responsabilidad.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación debe ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación de datos o transmitida en cualquier forma o mediante cualquier medio eléctrico, mecánico, fotocopia, grabación u otros medios, sin el permiso escrito previo del autor.

## ÍNDICE

Los desafíos del fenómeno migratorio. <i>Rafael Núñez</i> .....	7
La migración laboral en América Latina y el Caribe. <i>Organización Internacional del Trabajo (OIT)</i> .....	10
Las políticas migratorias en la globalización: hipótesis para el estudio del caso dominicano. <i>Wilfredo Lozano</i> .....	14
Racialización de las políticas públicas de inmigración en República Dominicana. <i>Aquiles Castro y Ana Félix Lafontaine</i> .....	32
Haití: ¿Renuncia a su herencia histórica? <i>Cristina Aguiar</i> .....	47
Entrevista a Pelegrín Castillo sobre las relaciones domínico-haitianas y la comunidad internacional. <i>Diario Dominicano</i> .....	52
Las políticas migratorias en la República Dominicana (1912-2018). <i>Farah Paredes, Aris Balbuena y Rossana Gómez</i> .....	61
Fuentes .....	81



# PRESENTACIÓN

## LOS DESAFÍOS DEL FENÓMENO MIGRATORIO

La migración de personas es un fenómeno tan viejo como el hombre. Las distintas razas, etnias, tribus y los conglomerados humanos más antiguos y reducidos, pasaron y siguen atravesando por etapas de desplazamientos de sus lugares de orígenes hacia otros destinos desde hace miles de años. No hay un solo continente que no haya sido receptor de inmigrantes llegados de tierras lejanas, de tal forma que el movimiento de poblaciones constituye un círculo virtuoso.

En esa movilidad surgen dos grandes categorías que debemos diferenciar: la migración permanente, que es aquella que cambia de manera radical y definitiva de su lugar de origen, de la cual podemos encontrar innumerables ejemplos desde la antigüedad hasta ahora; por otro lado, la que se puede definir de temporal, o como muchos estudiosos llaman, circular.

Esta última se identifica como la migración que va y viene de un lado a otro. Por ejemplo, una gran cantidad de dominicanos en Estados Unidos, España y otros países, llegan para trabajar y luego retornan de manera definitiva o por breve período de tiempo a su lugar natal.

La migración temporal se tipifica porque el cambio de residencia habitual se hace por un tiempo, no es definitiva, pues uno de los motivos principales de este tipo de migración está asociado al factor económico laboral.

Desde la segunda mitad del siglo XX y las dos primeras décadas del XXI, los procesos migratorios a nivel global se han constituido en uno de los principales problemas que enfrentan

los Estados-naciones, pues ese flujo humano tiene un impacto determinante en lo económico, cultural, social y demográfico de los países receptores de esa migración.

En la historia moderna, el planeta nunca había vivido un momento tan desafiante con respecto al problema migratorio, causado por múltiples factores. Pero a los elementos económico, político y social se ha sumado un ingrediente de las últimas décadas: el impacto del cambio climático global, cuyas consecuencias sufren las familias más vulnerables de nuestros países.

En el caso específico de un país insular como República Dominicana, el fenómeno migratorio a principio de los años sesenta solo se enfocaba en la emigración, es decir, en los dominicanos que salían de su país para radicarse en otros territorios, motivados por razones económicas («exiliados económicos»).

República Dominicana, no obstante, en las últimas décadas ha sido receptora de una inmigración galopante, esencialmente de haitianos, que al principio eran traídos para trabajar en la industria azucarera. De ser braceros contratados de Estado a Estado, la mano de obra haitiana comenzó a llegar de manera voluntaria, y luego pasó a cubrir otros renglones de la economía: construcción, labores agrícolas no cañeras, turismo y empleados en edificios de apartamentos o casas de familia. Alrededor de esa inmigración se han formado mafias que alientan la entrada de indocumentados, con el concurso de funcionarios civiles y militares dedicados a tareas de hacer cumplir la ley migratoria.

Sin embargo, no son solo haitianos los que han llegado a República Dominicana por distintos motivos, sino que el país ha recibido venezolanos, cubanos, chinos, colombianos, italianos y franceses, entre otros.

Ese proceso migratorio internacional que hemos vivido en las tres últimas décadas en el país, viene dado por las mismas causas que se registran en el resto del planeta, lo que obliga a los Estados-naciones a ser más proactivos en la formulación de políticas



públicas integrales, en la adopción de legislaciones adecuadas a los tiempos en que vivimos, pasadas por el crisol del respeto a los derechos humanos de las personas y, sobre todo, tomando en cuenta el derecho que tiene cada Estado a normar las olas migratorias que le puedan llegar, poniendo por delante sus intereses nacionales y el principio de soberanía.

Este boletín del Centro de Investigación de Políticas Públicas (CIPP), lo dedicamos íntegramente al fenómeno migratorio, uno de los problemas cardinales que enfrentan las sociedades en estos tiempos de desafíos y turbulencias sociales. Tenemos la firme convicción de que servirá para enriquecer el debate.

RAFAEL NÚÑEZ,  
Presidente del Centro de Investigación  
de Políticas Públicas (CIPP).

# LA MIGRACIÓN LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(Resumen)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

## Haitianos a República Dominicana

El corredor de trabajadores haitianos a República Dominicana tiene las siguientes características generales: son países que comparten frontera, los trabajadores migrantes poseen bajos niveles de educación, se desplazan de manera irregular y se insertan en actividades laborales sin regulaciones adecuadas.

## Marco legal e institucional

Después de la *Constitución* y los tratados internacionales, a los extranjeros les son aplicables las normas especiales de la Ley No. 285-04 sobre Migración, del 15 de agosto de 2004, y el Reglamento de Migración No. 631-11, del 19 de octubre de 2011. El Principio IV establece que las leyes laborales se aplican «sin distinción a dominicanos y extranjeros». El artículo 62 hace amplia mención a los derechos del trabajador y la trabajadora, sin hacer distinciones entre nacionales y extranjeros, prohibiendo en el inciso quinto toda forma de discriminación, y admitiendo solamente aquellas limitaciones que provengan de la ley y se realicen con fines de protección del trabajador o la trabajadora.

## Perfil de los migrantes

El 87.7 por ciento de los inmigrantes en República Dominicana provienen de Haití. La población inmigrante es mayoritariamente masculina (un 64.4 por ciento).

Más de la mitad de la población inmigrante, el 53.9 por ciento, tiene edades entre 20 y 34 años. Se trata de una población con una estructura de edad con alta proporción de personas en edad de trabajar (79.3 %). En cuanto a los inmigrantes haitianos, el 94.3 por ciento de esa población está en edad de trabajar.

Los datos sobre la concentración geográfica de la población extranjera muestran, de manera general, que una importante proporción de la población inmigrante reside en grandes centros urbanos (36.7%). Esto se explica en la búsqueda de áreas con mayor desarrollo económico al ser principalmente una migración de tipo laboral.

## Irregularidad migratoria

El Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular en República Dominicana es un régimen especial para dotar de documento de identidad y permiso de residencia a nacionales extranjeros que se encuentran en condición irregular. El Ministerio de Interior y Policía ha mantenido que a partir del 18 de junio de 2015 sería sometida a la ley de migración (y, en consecuencia, a la deportación) toda persona que no se hubiera regularizado. Para el 25 de junio, 12,000 extranjeros ya habían salido del país por su propia cuenta.

La situación de irregularidad e indocumentación en la que se encuentran miles de inmigrantes haitianos dificulta que puedan presentar los documentos requeridos para su formalización. El caso de las mujeres migrantes trabajadoras es aún más preocupante, ya que ellas suelen tener más dificultad para comprobar su

radicación en el país, enfrentan mayores niveles de informalidad laboral y no tienen contratos a sus nombres (ya que de tenerlos suelen estar a nombre de sus parejas) (Riveros, 2013: 79). Si bien el proceso es gratuito, los costos de las legalizaciones, certificaciones y actos notariales implican una carga económica difícil para muchos inmigrantes, especialmente en los casos de familias.

## **Mercado laboral**

Del total de los inmigrantes haitianos que se desempeñaban como trabajadores y empleados asalariados, el 45.9 por ciento señaló que era trabajador fijo en el empleo que desempeñaba, el 39 por ciento trabajador ocasional o temporal, y el 8.6 por ciento por ajuste. La proporción de inmigrantes haitianas asalariadas que reportó ser trabajadora fija en el empleo desempeñado fue de 63 por ciento, proporción sustancialmente más elevada que la de los hombres haitianos asalariados (43.3 %).

La industria de la construcción y el sector agropecuario son las ramas de actividad económica con los porcentajes más altos de trabajadores temporales. Los inmigrantes haitianos se concentran en cuatro ramas de actividad, las cuales integran al 88.5 por ciento de estos: el sector agropecuario, la construcción, el comercio y los otros servicios. El sector de «otros servicios» es un tradicional receptáculo de mano de obra inestable, de baja renta y bajos niveles de formación educativa, típicos de la precariedad y la informalidad laboral (Lozano, 2013: 46).

## **Condiciones laborales**

En cuanto a los ingresos, en general estos son bajos e inestables, situación que afecta principalmente a los inmigrantes haitianos,

en tanto su situación tiende a ser de mayor precariedad que la de los otros inmigrantes. El salario mensual promedio de un inmigrante que viene de un país diferente a Haití es casi cuatro veces superior al que devenga un inmigrante haitiano.

Las desigualdades de género en los referidos indicadores son muy acentuadas, principalmente entre hombres y mujeres haitianas. La tasa global de participación de los hombres haitianos es casi dos veces mayor que la correspondiente a las mujeres de ese país, así como en lo que respecta a la tasa de ocupación, y la brecha en desempleo abierto es de 18.3 por ciento, siendo este tres veces más alto en las mujeres haitianas.

## **Seguridad social**

En cuanto a la afiliación a un seguro de salud, el 84 por ciento de la población de origen extranjero declaró no estar afiliado a un seguro de salud. El 91.8 por ciento de los nacidos en Haití reportó no contar con un seguro de salud, seguidos por los nativos de padres nacidos en el extranjero (78.7 %) y en menor proporción se encuentran los provenientes de otros países (50.2 %). (Datos de la Oficina Nacional de Estadística de República Dominicana, de 2013).

Además, entre los inmigrantes haitianos solo el 3 por ciento tiene acceso al sistema de pensiones, un 5 por ciento posee seguro de riesgos laborales, un 12 por ciento disfruta de vacaciones pagadas, el 25 por ciento recibe doble sueldo y el 8 por ciento tiene seguro de salud.

# LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA GLOBALIZACIÓN: HIPÓTESIS PARA EL ESTUDIO DEL CASO DOMINICANO

(Resumen)

WILFREDO LOZANO

## **El problema**

Hace dos décadas la preocupación sobre las migraciones se concentraba esencialmente en la emigración, y más específicamente en la posibilidad del retorno de nuestros emigrados. En el caso de la inmigración, y naturalmente de la inmigración haitiana, preocupaba el asunto del número. ¿Cuántos son? ¿Cómo viven? ¿Se trata de braceros en condiciones de esclavitud o sobreexplotación? Parecían ser las interrogantes que guiaban los debates. Existía preocupación por los dominicanos de ascendencia haitiana, pero era subsidiaria del asunto laboral y también, naturalmente, ocupaba su espacio el mito de la «invasión silenciosa».

Hoy la preocupación ha dado un giro. En el centro del debate se encuentran varios asuntos: ¿Los descendientes de los inmigrantes haitianos en condición irregular en el país son dominicanos? ¿Por qué se les niega la nacionalidad dominicana a la que constitucionalmente tenían derecho hasta la reforma constitucional de 2010? ¿Han resuelto el problema de los descendientes la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional y la Ley 169-14 sobre naturalización? ¿Por qué no se aplica la Ley 285-04 sobre migración en toda su extensión y mandatos? A fin de cuentas, ¿estará faltando un nuevo marco de políticas migratorias? Estas parecen ser las nuevas preguntas del debate público de principios del siglo XXI.

Se ha dado un giro en el cual el tema de las políticas migratorias se encuentra en el centro de la discusión. Las viejas preguntas continúan planteándose, pero ahora se subordinan a las urgencias del control inmigratorio, como también se hacen subsidiarias del debate sobre la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes haitianos nacidos en República Dominicana.

Tal parece que la preocupación por las políticas corre pareja con el resurgir del nacionalismo.

Todo esto, sin dejar de ser cierto, es incompleto, pues lo que debe preocuparnos no son las nuevas preguntas, que en realidad no son tan recientes, sino el énfasis contemporáneo que se hace sobre ellas. ¿Por qué hoy damos preponderancia a la búsqueda del control de los flujos, cuando antes lo que nos preocupaba era el mundo del trabajo de los inmigrantes? ¿Por qué hoy es tan importante insistir en negar derechos constitucionales a los descendientes de inmigrantes y ayer lo pertinente era demostrar que en realidad esos inmigrantes no eran esclavos modernos o jornaleros sobreexplotados?

Avanzaré por ahora una hipótesis seminal que en cierto modo dará coherencia a todo el trabajo: Desde finales de los noventa las políticas migratorias y el problema de la nacionalidad pasan al centro del debate porque el fracaso del modelo económico neoliberal en materia de políticas de desarrollo y la apertura de una economía exportadora centrada en los servicios obliga a reconocer en la inmigración una de sus bases materiales de apoyo y reproducción, y porque la crisis del Estado pospopulista al insertarse en la competencia global ha provocado una reacción nacionalista que encuentra en el rechazo a la inmigración su eje ideológico articulador.

Naturalmente, los dos asuntos se encuentran relacionados. Pero avancemos viéndolos por partes «separadas». Esto así, por una simple comodidad expositiva, pero también porque hacerlo permite destacar sus relativas autonomías.

Antes de continuar, debemos aclarar un poco el campo problemático de las políticas migratorias. Como sabemos, por definición, las políticas migratorias en sus diversas variantes (Mármora, 2002) persiguen el control de la movilidad de personas. En el caso de la movilidad internacional, el control está condicionado por la separación soberana de los Estados, expresada en las fronteras como espacios sociales operantes de sus autonomías («soberanas») en el manejo del monopolio del poder que ejercen en el plano del territorio que controlan. Ese control, en el fondo, se resuelve mediante negociaciones entre Estados; en primer lugar, respecto al orden mundial y el sistema de relaciones interestatales; en segundo lugar, en el plano nacional a nivel de las relaciones entre empresariados, actores políticos y trabajadores.

La tensión principal que aquí se advierte es que regularmente las políticas operan en el marco del Estado-nación y en tal sentido se apoyan en la premisa de la soberanía del Estado, mientras los flujos dinamizan relaciones entre Estados articuladas en torno a vínculos económicos entre países. De aquí surge un campo minado que por definición condiciona toda política migratoria, principalmente las de inmigración, pero también las de emigración, que en última instancia trillan el camino inverso de las primeras. Vale decir: cada vez más las economías formalmente definidas como nacionales requieren de trabajo inmigrante que se localiza fuera de los límites del mercado laboral nacionalmente controlado. Esto abre una brecha que termina conectando los mercados laborales nacionales con esferas de la oferta de mano de obra allende los límites soberanos del Estado. A su vez, el Estado que controla las fronteras no controla la internacionalización del trabajo que la situación inicial descrita plantea. Si dicha situación se reitera hasta articular un sistema migratorio, se producirá un vínculo entre dos esferas económicas y sociales separadas estatalmente. Por la vía de la política, vale decir de los Estados, se tenderá a regular el movimiento migratorio que estimule las economías



y sociedades conectadas, mientras que desde este último lado se producirán presiones a la apertura y transnacionalización de los mercados laborales. Si razonamos en la perspectiva neoclásica, frenar completamente los flujos de inmigración supone bloquear los procesos de transnacionalización económica. A su vez, abrir las fronteras y dejar libre el movimiento de mano de obra a nivel de las relaciones entre Estados-naciones modificaría las condiciones de articulación de los migrantes a los mercados laborales en los países de recepción, lo que con el tiempo igualaría a migrantes y nacionales, por lo cual perdería atractivo la inmigración.

Por otro lado, como debe quedar claro, las políticas de control migratorio se articulan con los esquemas o modelos de desarrollo y, por tanto, tienen que ver con las demandas y racionalidades del dinamismo de las economías de recepción de los migrantes. Asimismo, debemos apreciar las políticas migratorias como campos de relaciones de fuerza que constituyen, a su vez, instrumentos políticos y expresan conflictos y tensiones entre Estados, actores nacionales e internacionales, y suponen relaciones económicas y lógicas de vinculación social organizadas en torno a Estados políticamente soberanos, por lo menos en términos jurídico-institucionales.

Pese a todo, a nivel global podemos reconocer tendencias generales en el manejo de los flujos migratorios en el sistema mundial. Por ejemplo, Blanco (2000) distingue las migraciones premodernas previas a 1850, las modernas hasta 1973 y las contemporáneas a partir de ese año. En el análisis de las migraciones modernas, Castles y Miller (2004) sugieren identificar las migraciones antes de 1945, las del periodo de posguerra y las definidas a partir de los noventa. En cualquier clasificación no solo se determinan los flujos en función de su dinámica cuantitativa u orientación, sino también de los cambios que se operan en el sistema mundial. Esto así, porque el sentido de los flujos se reconoce a propósito de la dinámica de los capitales que establecen las lógicas de atracción, articulación y empleo del trabajo migratorio.

Si aplicamos este enfoque al caso dominicano, reconoceremos claramente cómo la inmigración, específicamente la laboral y de origen haitiano, se ha definido en función de las dinámicas y modelos de integración de la economía dominicana al sistema mundial (Báez Evertsz, 1986). Esto no supone una relación de causalidad mecánica entre integración a la economía mundial por las economías nacionales y dinámica de los flujos migratorios, más bien establece un marco o perfil general a partir del cual podemos apreciar la racionalidad que en cada situación histórica particular adquiere la dinámica de los flujos, la inserción a los mercados laborales (que suponen a su vez lógicas de inclusión/exclusión en las sociedades receptoras) y las acciones que en torno al control motoriza el Estado, lo que deslinda el alcance de las políticas.

### **Las políticas como estrategias de control de la movilidad de trabajadores**

Puedo ahora plantear mi segunda hipótesis: en el caso dominicano, las políticas migratorias se definen en torno a los patrones de control de la movilidad del trabajo inmigrante en correspondencia con los modelos de inserción histórica de la economía dominicana al sistema mundial. En términos históricos, podemos reconocer varios momentos articuladores del control de la movilidad insular del trabajo migratorio: a) 1916-1930, cuando se articula un mercado laboral de trabajo a nivel insular alrededor de la industria azucarera; b) 1930-1961, en el que la plantación azucarera se apoya en un esquema de control nacional del trabajo inmigrante; c) 1961-1986, donde los procesos de apertura democrática recomponen las lógicas de control laboral; y d) 1986-2020, en el cual la crisis de la economía exportadora tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo de inserción en el sistema

mundial corren parejos a la generalización de la mano de obra extranjera en el mercado laboral dominicano.

En esta dinámica podemos reconocer tres ejes ordenadores del control de la movilidad insular del trabajo: el laboral, el político y el internacional.

### **De la plantación a la economía de servicio y la informalización del mercado laboral**

En primer lugar, debemos apreciar los sistemas económicos en torno a los cuales se ha integrado el trabajo inmigrante en el periodo 1916-2020. Visto en esa amplia perspectiva de un siglo, podemos reconocer que, en el fondo, la inmigración de mano de obra haitiana a República Dominicana se ha movido en un *continuum* que va desde una total exclusión social, geográfica y política del trabajo inmigrante en la sociedad receptora, hasta la articulación de una dinámica expansiva de la presencia de la inmigración en el conjunto de la sociedad y la economía dominicanas en un proceso de inclusión segmentada. En este caso, el sustrato material del proceso ha sido, de un lado, la asimilación del trabajo inmigrante al sistema de gran plantación azucarera y, del otro, su integración a una economía exportadora de servicio radicalmente abierta hacia el exterior. Como se sabe, en sus orígenes la plantación azucarera operó como una economía de enclave (Báez Evertsz, 1986), en la cual su dinámica económica se organizaba desde una ruptura o aislamiento de la plantación, respecto al ordenamiento social más amplio en que se inscribía. La plantación azucarera organizaba su capacidad de control del trabajo inmigrante en función de tres mecanismos: a) la movilidad interfronteriza, b) el aislamiento del sistema plantacionista de la sociedad dominicana en su conjunto y c) el control de la reproducción social del trabajo en la esfera del batey. La unidad

de estos mecanismos estaba asegurada por un control autoritario que no solo viabilizaba un sistema de explotación del trabajo, sino también la sostenibilidad y permanencia de procesos de exclusión de derechos ciudadanos. Lo central aquí es que la organización del trabajo en el sistema plantacionista estaba asegurada por la exclusión del trabajador inmigrante de la sociedad receptora.

La política migratoria era clara, directamente autoritaria y excluyente, incluso en cuanto a la movilidad geográfica del trabajo. La Ley 95, de 1939, es la expresión jurídica más desarrollada de esta situación: organizada como ley de extranjería se dirigía esencialmente a definir las bases jurídicas del sistema plantacionista en lo referente a la movilidad insular y estacional de trabajadores migratorios de origen haitiano. Esta ley definía las bases del control de la movilidad asimilándola al ingreso de contingentes.

Hoy día, a casi un siglo de haberse articulado el mercado laboral de mano de obra inmigrante a escala insular, la dinámica de la exclusión ha variado y con ello el control de la movilidad del trabajo. Por lo pronto, se ha diversificado la presencia del trabajo inmigrante en su distribución y asimilación sectorial en el mercado laboral de base: continúa concentrándose en actividades de baja productividad, bajos salarios y poca calificación, pero se distribuye ahora en la economía agrícola no azucarera, en actividades de construcción urbana, sobre todo, y también ha penetrado en el sector informal urbano. En la nueva situación los flujos principales de trabajadores inmigrantes ya no se desplazan esencialmente en la modalidad de ingreso de contingentes conducidos en masa hacia los dominios de la gran plantación. Ahora se trata de un movimiento interfronterizo más diversificado, donde la figura del trabajador individual se ha hecho más significativa que el contingente o flujo de ingreso colectivo de trabajadores inmigrantes. Esto ha supuesto que en la movilidad interfronteriza del trabajo inmigrante las funciones de intermediación ya no solo las controlan élites burocrático-militares organizadas en torno a

instituciones del Estado, sino también agentes privados. Aquí es esencial el carácter más o menos difuso de la acción de grupos intermediarios con raíces locales, no controlados estatalmente, aunque vinculados a esferas del poder político y militar.

Desde el punto de vista del control del proceso de reproducción social del trabajo, en esta nueva situación es central la fragmentación del asentamiento reproductivo del trabajo inmigrante, expresado en la crisis del batey como «campo de concentración» de trabajadores inmigrantes. En su defecto, esta lógica reproductiva terminó dividiéndose en diversos mecanismos que van desde la creciente urbanización del batey al interior del sistema plantacionista azucarero; el fortalecimiento de pequeños bateyes en los poblados cercanos a los grandes cultivos agrícolas no azucareros, fundamentalmente el café, el banano y el arroz; y los asentamientos marginales de población inmigrante en los poblados, hasta el uso de las construcciones en marcha en las grandes ciudades, refugios estacionales para la realización de momentos parciales de la reproducción social del trabajador migratorio, como son las funciones básicas de habitación y alimentación. Si en el sistema plantacionista azucarero la empresa tenía la posibilidad de controlar el proceso de reproducción del trabajador en la esfera laboral y de la socialidad (mundo de la vida), y la reproducción social más allá de la jornada laboral a partir de su control del batey, en la nueva situación esta función se traslada a otras esferas sociales de la vida. Por lo pronto, ya no es posible controlar la circulación de la moneda, como ocurrió en los orígenes del plantacionismo azucarero a través del sistema de vales. Tampoco se puede diferir al máximo los flujos salariales para controlar y retener a los trabajadores migrantes, pues hay que retribuir salarialmente a muchos trabajadores de manera semanal y en ocasiones hasta diaria. El sistema de préstamos y adelantos todavía funciona en la esfera rural, pero está prácticamente ausente en la economía urbana.

Por otro lado, si en el plantacionismo azucarero, por la vía de los contratos de contingentes, los empresarios azucareros controlaban la articulación de la oferta de mano de obra, lo cual les permitía un dominio sin resistencia de los mecanismos de contratación estacional de trabajadores, en la nueva situación posplantacionista el contrato laboral tiende a ser más definido en términos de un acuerdo contractual individual e informal entre trabajador y patrón. En esa nueva situación son los inmigrantes los que pasan a controlar la oferta de mano de obra, orquestándose un nuevo espacio de relaciones contractuales más heterogéneo, disperso y de mayor poder negociador por parte del trabajador inmigrante.

El último aspecto que deseamos destacar es el del contraste entre los mecanismos de control autoritario del contrato de trabajo en el plantacionismo azucarero, que hace descansar los términos de los acuerdos laborales en los agentes que controlan y organizan los contingentes estacionales de mano de obra, haciendo en consecuencia del momento contractual del trabajo un mecanismo que controlan directamente élites políticas, burocráticas y empresariales cohesionadas en torno al poder que tiene la plantación sobre cada trabajador individual, que le permite disolver su identidad en el contingente, cuya base de legitimidad es la presencia del Estado en el sistema. En la nueva situación, la condición de irregularidad del trabajador inmigrante frente a su contratista (sea este un empresario agrícola, constructor urbano o empresario informal de las ciudades) es lo que decide la lógica del contrato. Esa condición de ilegalidad o irregularidad del trabajador determina las potencialidades del acuerdo de trabajo, pero solo se sostiene en la medida en que se mantenga la exclusión de ese trabajador del sistema de derechos que organizan las bases del Estado en materia laboral y ciudadana. Eso se lograba en el sistema plantacionista con la simple reclusión física y geográfica del trabajador en los límites de la plantación. Para alcanzar esto en la actual situación, se requiere una nueva cultura de la exclusión

que movilice a la sociedad como un agente de rechazo, de ahí el papel activo del discurso de la ilegalidad, la invasión pacífica y la perversidad del trabajo inmigrante para la nación. Es decir, para asegurar la exclusión, se requiere ahora del papel activo de la cultura, lo que antes la plantación azucarera garantizaba con el apoyo del Estado, al cerrarse en torno a sí misma y respecto a la sociedad.

Esto se expresa claramente en el sector informal urbano y el mercado laboral rural a nivel local en la producción no azucarera. En ambos niveles hay una clara facilidad de entrada que beneficia al trabajador inmigrante, el cual puede liberarse en la práctica del control que en la contratación de contingentes tenían las élites reclutadoras. Este es uno de los elementos más importantes que ayuda a explicar cómo hoy el reclutador o intermediario ha perdido poder de control y regulación respecto a la dinámica de la oferta de trabajo migratorio. Por otro lado, la economía informal es muy competitiva. Esto sitúa al trabajador inmigrante como un sujeto laboral que debe competir con sus iguales para optimizar su ligero margen de ventaja referido ahora a la formación de la oferta de mano de obra. En el caso de las construcciones urbanas, la movilidad del trabajo resulta muy alta por la volatilidad de las ocupaciones que están envueltas en este mercado, ante la naturaleza del sistema laboral de que se trata. En la economía informal ligada al comercio y los servicios, la volatilidad es menor, pero es mayor la competencia entre los propios trabajadores migratorios.

Finalmente, en esta lógica laboral las condiciones de salida también son flexibles y no están sujetas a muchos controles que retengan o «inmovilicen» al trabajador en torno a las esferas laborales a las que se integra. Una excepción es quizás el del mundo rural, donde en actividades como la cosecha de café o arroz, a través del mecanismo del crédito en la pulpería y el uso de barracones en los lugares de trabajo, el trabajador inmigrante

es atado al espacio geográfico donde se encuentran los cultivos, por lo menos en los momentos de mayor demanda laboral en las cosechas.

## **El autoritarismo y el discurso de la ilegalidad como lógica de exclusión**

Una de las características más interesantes de la armadura ideológica sobre la cual se sostiene el discurso dominante del neonacionalismo en materia migratoria es lo que he denominado «el discurso de la ilegalidad». En principio, esta postura persigue simplemente destacar lo que debe ser un componente axiomático de todo sistema jurídico: la existencia de actos reñidos con la ley que se definen como «acciones ilegales». Aisladamente, el argumento es una especie de marco doctrinal elemental que nadie en su sano juicio negaría.

Pero el discurso neonacionalista apunta precisamente a otra cosa. En primer lugar, pretende construir un estigma recusatorio de los inmigrantes que se introducen en el país sin documentación o bajo condiciones irregulares, al calificar de ilegal a la persona y con ello ocultar su condición de sujeto de derecho. Esto es: la identificación de ilegal termina etiquetando al individuo como tal sobre la base de un estatus jurídico donde la condición de persona es negada en tanto el sujeto es clasificado y definido en función de una sola de las expresiones de su condición jurídica. Por esa vía se establece una lógica excluyente que no distingue al sujeto portador de derechos, vale decir, al ciudadano, de aquel que comete un delito, en este caso, la indocumentación o el ingreso al país en condiciones irregulares.

A partir de ahí, bajo el manto del discurso de la ilegalidad de la condición jurídica del inmigrante, se produce un cerco político a sus derechos: al despojarse de su condición de ciudadano, por



cuanto violador de la ley, queda imposibilitado de producir acciones y aspirar a dejar esa condición de sujeto ilegal, ya que es visto por esa razón como un no ciudadano. Eso se ve claro cuando se afirma que los ilegales no pueden aspirar a tener derechos sociales en materia de salud, educación, seguridad social, por cuanto no gozan de la condición de «sujetos legales», pero tampoco se les ofrece la posibilidad del derecho al debido proceso bajo la protección de la ley que violan. Visto así, el «ilegal» es una no persona, un no ciudadano que debe ser excluido de la comunidad social en la cual se desempeña como inmigrante en condiciones irregulares.

De esa forma, el neonacionalismo define una mirada donde claramente el Estado es visto como simple maquinaria de fuerza y no como ámbito de relaciones ciudadanas normadas por la ley. Lo central aquí es la consecuencia práctica del artificio: la dispersión del individuo como sujeto político, el bloqueo al esfuerzo asociativo del individuo miembro de la comunidad política y el rechazo al reconocimiento del sujeto inmigrante como persona jurídica.

A ello se une el condicionamiento mediático de la política moderna, donde comunicadores pagados, «bocinas» profesionales de intereses corporativos, terminan dominando la comunicación en redes, mientras el balance neto es un endurecimiento conservador de los medios.

La cultura autoritaria y su secuela de ordenamientos institucionales y políticos, terminan siendo los grandes organizadores de la exclusión. En el sistema de plantación esta realidad era más o menos clara en el ordenamiento del poder interno (sistema de guardias campestres, vigilancia generalizada del trabajo en el corte, jerarquía de poderes en el marco plantacionista, hasta culminar en el batey como espacio geográfico de control vigilado). Actualmente, esto se expresa en una lógica dispersa, pero eficaz: la del trabajo informal y la perpetua evasión del orden laboral

formal, el discurso de la ilegalidad que remite siempre a un esquema persecutorio que hace del inmigrante un sujeto cautivo de intermediarios reclutadores, poderes locales con gran ascendiente sobre grupos militares, etc.

En cualquiera de los casos el autoritarismo necesita una cultura sobre la cual sostener su práctica de control y dominio. En el caso que nos ocupa, este remite a un no reconocimiento del otro como sujeto. En particular, aquí el neonacionalismo constituye la pieza articuladora. La idea de pertenencia a la nación divide a los sujetos en ciudadanos con derechos (entre otros, y el principal, el de ser reconocido como un nacional) e individuos «legales» sin derechos (a partir de que no poseen el derecho germinal: la nacionalidad). Por esa vía se escabulle la condición ciudadana de toda democracia moderna, insertándose prácticamente como norma el no reconocimiento de derechos de ciudadanía. Pero esa mirada no se sostendría si al nacionalismo radicalizado no se asocia el racismo, el cual permite introducir en la lógica de la exclusión una mirada que hace del «otro» un antagonista inferior, despreciable y, en este caso, un «enemigo» que asecha permanentemente a la comunidad de cultura como un nosotros soberano, una nación.

## **Nacionalismo y relaciones binacionales**

Como ha demostrado Castells, la dinámica de la globalización obliga a los Estados naciones a establecer acuerdos cuyas condicionantes limitan en la práctica su acción soberana. Por ejemplo, los procesos de apertura conducen a las economías «nacionales» a introducir en sus dinámicas variables que el Estado no puede controlar, quedando sujetas a la dinámica del mercado mundial globalizado, donde sus ejes hegemónicos son propiamente las grandes corporaciones transnacionales, las empresas comunicacionales, las redes financieras, entre otros, y, en todo ello, el Estado aparece

como un componente subordinado. De esta manera los acuerdos económicos, la permanente actividad crediticia internacional y la dinámica de la inversión extranjera en las economías nacionales, drenan capacidades de control a los poderes estatales nacionales. En muchos casos, esta nueva situación debilita no solo la soberanía de los Estados, sino también su propia capacidad institucional para organizar la gobernanza. Esta situación en el mundo globalizado genera reacciones nacionalistas, sobre todo en países periféricos y en proceso de desarrollo, que articulan una lógica política y económica de permanente incertidumbre e inestabilidad.

Por otro lado, se verifican procesos que definen paradojas. La globalización en materia de mercados y la producción de «bienes culturales» (la economía de símbolos) tienen una clara tendencia homogeneizadora en materia de intercambio de bienes (mercados). Sin embargo, ese mismo proceso a escala planetaria genera polarización y fragmentación sociales, que acentúan la desigualdad y tienen como resultado la activación de tensiones y conflictos no resueltos, a los cuales los Estados-naciones se enfrentan sin soluciones claras a mano. Un simple caso basta para ilustrar las repercusiones: la reacción nacionalista ante el desarrollo de la globalización y sus tendencias homogeneizadoras y polarizadoras, estimulan acciones y mecanismos defensivos de los Estados, que abren una carpeta de conflictos interestatales a escala planetaria, pero al mismo tiempo estimulan reacciones culturales de la clase política y los grupos vulnerables, lo que en ambos casos introduce un género de conflictos donde el «nacionalismo» aparece como la tendencia más acentuada.

Los esfuerzos nacionalistas como reacción política autoexcluyente del sistema interestatal a escala planetaria son vanos. La globalización produce impactos múltiples a niveles macro y microeconómicos y sociales que no solo conectan las economías nacionales y locales con el mercado mundial, sino que también reordenan el tejido social y la cultura.

Visto más de cerca el caso que nos ocupa, hay que reconocer que al Estado dominicano y el haitiano les ha sido difícil articular políticas de cooperación e integración económica al ser la migración el punto de conflicto. Al mismo tiempo, sin embargo, hoy las dos economías tienen mayores lazos en términos comerciales y regionales, pues en la zona fronteriza reconocemos verdaderos distritos económicos donde el trabajo inmigrante es central. De igual forma, en términos comerciales Haití es hoy el segundo destino de las exportaciones dominicanas después de Estados Unidos.

En la esfera de las relaciones domínico-haitianas, en el ámbito interestatal, el nacionalismo tiende a actuar como el marco ideológico del diseño de políticas al ser su centro regulador, en el caso dominicano, la dinámica de las deportaciones masivas, mientras en el caso haitiano lo es de igual manera la política de sanciones arancelarias. Pero en ambos niveles estatales las clases trabajadoras de los dos Estados han perdido capacidades negociadoras, al tiempo que el trabajo inmigrante se generaliza. Asimismo, las élites empresariales paradójicamente se distancian, pierden capacidad de compromisos y acuerdos, quedando en el fondo el futuro de las relaciones en manos de las élites políticas, lo que introduce un fuerte sesgo e incertidumbre sistémica, pues se tiende a hacer depender el contenido de las relaciones entre los Estados de las coyunturas político-electorales e intereses específicos de las élites que en ambos lados controlan los poderes del Estado.

República Dominicana es hoy una sociedad transnacionalizada donde operan al menos tres verdaderas comunidades transnacionales: a) la que articula la diáspora dominicana con su sociedad de origen, b) la que articula la inmigración con Haití, y c) la que se define en torno a la propia sociedad nacional, siendo esta última un campo subordinado a la primera. En esa compleja cadena de mediaciones económicas y articulaciones sociales, la inmigración pasa hoy a ser parte de otros campos regionales y globales: a) el de los mercados laborales regionales, b) el de la seguridad regional

y c) el de la seguridad fronteriza. Por ello es iluso pensar en una dinámica nacional autoexcluyente de las dinámicas globales y regionales y, en nuestro caso, insulares. La sensatez de los Estados debe perseguir una adecuación y aprovechamiento inteligentes a esta realidad a escala mundial, desarrollando el rostro generoso de este proceso (ampliación de las esferas de mercado, diversidad cultural, desarrollo tecnológico y mejor competitividad, entre otros), al tiempo que se generan estrategias para minimizar los impactos negativos (desigualdad social, desempleo estructural, problemas ambientales, etc.).

### **¿Por qué fallan las políticas migratorias en la globalización?**

El argumento de Castells concentra su atención en fallas de diseño de los planificadores y, en última instancia, del Estado a la hora de articular estrategias de gobernanza migratoria, pero no atina a resolver dos asuntos:

En primer lugar, cabe la pregunta: ¿puede hablarse de una regla general en los fallos o fracasos? Las políticas migratorias, en realidad, constituyen efectos derivados de políticas más amplias que predeterminan algunos de los resultados de las primeras y, por tanto, afectan la gobernanza migratoria como un problema de orden político. En el país existe un caso paradigmático: el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y sus dificultades. Este programa surgió como un recurso transitorio que la Ley General de Migración (285-04) planteó como condición previa al ejercicio exitoso del nuevo esquema ordenador que dicha ley implicaba. Sin embargo, en su desarrollo el PNRE encontró serias dificultades de implementación en el Estado, derivadas del ordenamiento político del sistema de partidos, el centralismo presidencialista del Estado y una cultura autoritaria con un fuerte componente xenófobo en las élites políticas.

Por ello, la definición estricta de políticas migratorias, limitadas a determinado tipo de acciones estatales, no considera decisiones y acciones que en la medida en que se articulan como pautas regulares inciden y determinan los procesos de control y regulación migratorios como de absorción económica de los migrantes en el campo productivo. Podemos apreciar que por esa vía, en la práctica, muchas de las políticas migratorias se convierten en medidas informales de control social y político. A ello se añade que el Estado define políticas informales de control migratorio no reguladas institucionalmente, que en muchos casos son más importantes que las propias decisiones formales. De ahí que el fracaso de las políticas migratorias derivadas de la acción estatal no resulta solo el producto de una gestión burocrática deficiente o de un fallo en los diseños de los esfuerzos de política. Estos resultados problemáticos no pueden asumirse como un campo aislado de la gestión estatal, ya que comprometen la práctica política de los Estados. Estoy convencido de que solo una visión que defina las políticas migratorias en ese amplio contexto puede tener posibilidades de éxito en su aplicación y desarrollo.

Quizás el problema de mayor calado en la ejecución de políticas migratorias es su elevado nivel de incertidumbre en el presente contexto global. Ello deriva de varios asuntos complejos, el primero de los cuales es claramente que la migración internacional involucra de entrada al menos a dos Estados soberanos con prioridades, lógicas ordenadoras de la movilidad de personas y recursos desiguales, y no necesariamente organizadas ni asumidas en clave cooperativa. Las políticas migratorias que organizan los Estados no pueden verse desconectadas de otras políticas igualmente condicionadas por la globalización en el marco de su soberanía.

Finalmente, debe considerarse las relaciones asimétricas entre los Estados, donde los más poderosos imponen determinados tipos de acciones y acuerdos a los más débiles, lo que limita el

alcance y potencia de las decisiones de los últimos, aunque en el conjunto los primeros también queden afectados.

Por ello, más que el criterio nacionalista, lo que debe orientar la política pública es la necesidad de preservar la unidad del todo social y estimular iniciativas que fortalezcan la cohesión social, admitiendo las diferencias y defendiendo los derechos humanos básicos y los mecanismos asociativos que fortalezcan el Estado de derecho.

Desde la sociedad, el reto fundamental parece ser la capacidad de otorgar voz, en el sentido de Hirschman, a los sin voz; en hacer de los excluidos una fuente de participación y desarrollo humanos que les dignifique; en admitir como legítima la búsqueda de integración y participación plena en la sociedad que los recibe a aquellos que provienen de una realidad estatal y nacional diferente.

# RACIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA

(Resumen)

AQUILES CASTRO Y ANA FÉLIZ LAFONTAINE

## Introducción

Mientras desde los espacios de poder en República Dominicana se repita el discurso que pretende negar la existencia de un prejuicio racial como parte de la ideología dominante en nuestra sociedad, desde las Ciencias Sociales se debe persistir en rechazar ese discurso poniendo en relieve su carácter insostenible y esclareciendo sus motivaciones y propósitos. De esa manera contribuimos para que en su momento esta sociedad supere ese lastre.

Cada vez que trasciende en los medios de comunicación alguna queja o denuncia sonora sobre discriminación en razón de rasgos étnicos, la respuesta no se hace esperar desde las instancias de dirección de dichos medios y desde el Estado, rechazando que en el país tenga lugar esa injusticia.

Desde la esfera oficial se pretende que, si alguna vez desde el Estado se impulsó una política signada por el racismo o el prejuicio racial, se circunscribe a la dictadura de Trujillo (1930- 1961). Ese componente en el discurso oficial se ha planteado claramente en foros internacionales: «Ni antes ni después de la dictadura trujillista la discriminación racial antihaitiana ha formado parte de las políticas estatales, aunque es innegable que aparecen manifestaciones individuales, siempre indeseables». Si bien es cierto que, «a pesar de los estereotipos problancos, los diferentes grupos raciales y étnicos se mezclan sin muchos problemas», no es menos



cierto que en virtud de esos estereotipos, en la vida cotidiana se reproduce un prejuicio racial antinegro, el cual es potenciado por las políticas de inmigración impulsadas por el Estado durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, es decir, antes de que se instalara la dictadura de Trujillo. La importancia del abordaje de esta problemática en un período previo a la dictadura se explica en virtud del desconocimiento en amplios segmentos de la sociedad dominicana de que la racialización de las políticas públicas en materia migratoria trasciende dicho período.

Michiel Baud (1999) ha afirmado que

[...] las diferencias étnicas y raciales entre la élite y la masa de la población eran bien vagas, pero al mismo tiempo que minimizaba la heterogeneidad racial de su sociedad, la élite «externalizaba» el argumento racial. Este fue explotado para definir la identidad dominicana en oposición al vecino haitiano [...]. Las ideologías conservadoras trataron de encubrir —o al menos de quitar énfasis— a la heterogeneidad étnica de la sociedad dominicana mediante la construcción de un enemigo común [...] (pp. 177-178).

En esta exposición se presentan algunos referentes claves que ponen en relieve la vinculación que existe entre las ideas de esa élite sobre nación e inmigración y cómo esas ideas se tradujeron en políticas públicas.

En el pensamiento de la élite intelectual y política, aposentó muy temprano la idea de que el principal obstáculo que tenía el país para consolidar el proyecto de nación que acariciaba era su despoblación. Dicho reto fue valorado al influjo de las ideas predominantes en la época en toda la región acerca de las vías hacia la modernidad: el ideal de progreso y civilización eran claves, al tiempo que se identificó en la población caucásica la portadora

de tales atributos, porque a la población local le incapacitaba para esa misión la hibridez en su composición étnica y el supuesto estado de barbarie en que se encontraba. Esa visión sugería que la población local podía participar efectivamente en la constitución de la nación, solo después de haber sido beneficiada de un proceso de regeneración, el cual sería a su vez resultado de la labor civilizadora que desplegarían los inmigrantes blancos.

En el imaginario de las élites, además de esa inmigración, la afirmación de la nación requería de otros dos factores: agricultura y capital.

Al tiempo que se perfiló una preferencia por el tipo caucásico, se definió un discurso que denigró a los grupos étnicos raciales no blancos atribuyéndoles unas taras supuestamente inherentes a su condición étnico-racial, en tanto que indígenas, mulatos, negros, amarillos...

En el contexto del continente, como portaestandartes de esas ideas se destacaron Juan Bautista Alberdi, Domingo Faustino Sarmiento, entre otros. En la experiencia dominicana, se destacan Ulises Francisco Espaillat, Eugenio María de Hostos, José Ramón López, entre muchos otros.

## **Eugenio María de Hostos**

En 1882 el liberalismo civilizador de Hostos incluyó la inmigración como «uno de los dos problemas esenciales de la sociedad dominicana» (Hostos, 1939, p. 87), y consideró la inmigración más que solución económica como una vía civilizatoria.

Cassá (1976), estudioso del pensamiento de Hostos, se inclina por no ubicarle en la corriente spenceriana, señalando que las teorías racistas no predominaron en este pensador, admite, no obstante, que tuvo influencias del darwinismo social e identifica un positivismo progresista y nacionalista en dicho autor

(pp. 61-85). Sin embargo, debemos recordar que el racismo científico que atravesó el pensamiento latinoamericano estuvo unido a la ideología del progreso del sector liberal para la que las poblaciones campesinas y negras requerían ser sometidas a un proceso de regeneración y civilización. El progreso se correspondía con el ideal de los sectores urbanos, al tiempo que se reveló excluyente y discriminatorio para gran parte de la población que procedía de la esclavitud, que fue considerada incapacitada para aportar en la consolidación de la nación.

Desde otra perspectiva se ha planteado que Hostos no superó la visión estratificada de la sociedad compuesta por salvajes, bárbaros y civilizados. Esa estratificación contemplaba etapas del desarrollo social, que abarcaba el salvajismo, barbarie, semibarbarie, semicivilización y civilización. Y, a pesar de que quiso encontrar una salida de esa contraposición extrema por medio de la educación, no alcanzó a superar el dilema de Sarmiento (Avelino, 2007, pp. 16-20).

Hostos (1939) afirmó que las sociedades antillanas debían agotar un proceso racional para constituirse como nación. En 1884 planteó que «la República no podrá considerarse civilizada, ni aún en vías de concienzuda civilización, hasta que haya realizado un proceso y programas que le hacen llegar a la fase civilizatoria» (p. 132). Según su visión, en dicho proceso los inmigrantes europeos jugarían un papel fundamental.

En el artículo «Quisqueya, su sociedad y algunos de sus hijos», de 1883, Hostos (1939) se refiere a las fiestas, bailes y costumbres populares, y a la tendencia festiva, la mezcla étnica de la población y su estado social como un problema de atraso de la sociedad dominicana: «En donde empiezan y terminan esas fiestas, ahí empieza y acaba la única iniciativa social de aquel pueblo. Fuera de esa no toma jamás ninguna otra. Un poco por la heterogeneidad de la población, otro poco por el clima, mucho por la educación» (p. 284). Establece un paralelismo entre el acordeón y el

atabal como expresiones de civilización, el primero, y salvajismo, el segundo. En este punto, los prejuicios funcionaron como argumentos de la modernidad contra la ruralidad, fuente del prejuicio del pensamiento dominante en esa época.

La afirmación de Hostos (1939) «Lo que ante todo interesa a la República es poblarse y lo que sobre todo le conviene es civilizarse» [...]. «Poblar es gobernar, y gobernar es civilizar» (p. 180), conecta con lo que escribió años después al constatar que no se concretaran masivamente planes de inmigración europea. Su texto de 1901 «Civilización o muerte», parafraseando a Sarmiento («civilización o barbarie»), expresa un grito de lamento ante el fracaso político de los proyectos de inmigración emprendidos hasta la fecha.

### **José Ramón López**

Este pensador expuso en sus escritos de principios del siglo XX la idea de la «amenaza haitiana» al nacionalismo en la frontera. Planteó la colonización de la frontera con Haití, establecer un muro de contención con inmigrantes caucásicos para blanquear y «dominicanizar» esa región. En sus trabajos de la época se encuentran las primeras ideas sobre la «amenaza idiomática y cultural en la frontera» (López, 1991, pp. 95-98). En 1902, López atacó la dinámica social en esa región, la comercialización, y definió la frontera como «pérdida nacional», sugiriendo una supuesta «invasión pacífica» procedente desde Haití. En ese sentido, postuló a favor del asentamiento de inmigración europea en esta región, con lo cual «podremos oponer a todo peligro de invasión una trincheras tremenda e infranqueable de familias blancas, inteligentes, robustas y laboriosas [...]» (2005, pp. 81, 86-87).

Invasión, amenaza, sangre arruinada y blanqueamiento son expresiones que emergen en sus escritos, como elementos de un

discurso antihaitiano sobre la frontera que marcó la entrada del siglo XX.

En 1908 publicó el escrito «La conquista de la frontera», en el cual sugirió al gobierno colocar «nuevos clavos» en la división fronteriza. Insistió que el Congreso destinara dinero para escuelas «nacionales», y vio como un mal que en la comunidad de Restauración se hablase creol, la lengua haitiana (2005, p. 357). Su racismo y prejuicio le llevaron a creer que los hijos de inmigrantes europeos que nacieran en las colonias agrícolas que proponía habilitar serían ciudadanos dominicanos superiores:

[...] fuertes, laboriosos, honrados e inteligentes; porque para degeneración sobrado tenemos con la de casa. Hay que hacer sacrificios por atraerlos, pero a los buenos solamente. Sus hijos han de ser ciudadanos dominicanos, y es preciso que resulten superiores, que ya hay bastante chamusquina (2005, p. 207).

En la misma perspectiva civilizatoria, promovió el blanqueamiento en la frontera. En su actuación política tradujo sus prejuicios sobre el bracero y el campesino, al que calificó de «violento» y «degenerado».

Ese mismo texto contiene una recomendación concluyente sobre la procedencia de la inmigración que salvaría el país: «Todas las naciones europeas tienen elementos de población apropiados al fin de desarrollo económico que aspiramos para la frontera occidental [...] pero los más convenientes son los españoles del norte de la Península» (1991, p. 95).

## **Francisco J. Peynado**

Este autor, de un protagonismo importante en la vida pública durante las primeras décadas del siglo XX, promovió reformas

para el «progreso» del país y para atraer inmigrantes europeos. Esas reformas —como casi todo el pensamiento decimonónico— estaban centradas en la ciudad.

Reprodujo las ideas que circularon a fines del siglo XIX sobre colonias para fomento agrícola y «mejorar la raza», acogiendo dos perfiles del inmigrante anhelado: capitalista y blanco civilizado. Argumentó sobre el «fantasma de la invasión haitiana», profundizando la concepción de López al respecto.

Sus ideas sobre la inmigración están desarrolladas en el ensayo *Por la inmigración*, publicado en 1909, en el cual propone que:

Necesitamos inmigrantes sanos, inteligentes y laboriosos, no solo como nuevos factores de producción de riqueza del país, que eleven a mayor potencia su facultad creadora, sino hasta como elemento biológico que acrezca la vitalidad de nuestra raza con un contingente de nueva sangre que active y fortalezca la que circula en nuestras venas. Inyectar sangre de gente blanca a las familias del Caribe tropical, y especialmente a la población dominicana.

[...] oponiendo una barrera de gente blanca, sana y laboriosa, a la invasión paulatina de los haitianos, solucionaremos definitivamente el conflicto fronterizo sin la necesidad, que de otro modo será imperiosa, tarde o temprano, de recurrir al desastroso medio de las armas (1994, pp. 22-24).

En el referido texto, incluye propuestas en el plano económico sobre producción, transporte y comercio, las cuales reivindica como fuentes de la riquezas de los pueblos, destacando la carencia de vías de transporte como un obstáculo para el país enrumbarse hacia «el progreso». Esas realizaciones sintetizan, *grosso modo*, el programa que sugirió al gobierno para instalar la inmigración

caucásica. En su ensayo concluye preguntando «[...] ¿por qué no instituirlo aquí si aspiramos a encauzar hacia nuestras playas inmigración de gente blanca, sana y laboriosa?» (Peynado, 1994, p. 69).

En 1916, Peynado retomó algunos de sus planteamientos de 1909 en un discurso pronunciado con el título «Política panamericana y regeneración nacional», el cual fue reeditado posteriormente en 1944 en la *Antología de la literatura dominicana*, coordinada por Manuel Arturo Peña Batlle, coincidiendo con la celebración del centenario de la fundación de la República. En ese texto, entre otras cosas, reiteró los requisitos que consideró necesarios para el acceso del país a la modernidad, entre los que destacó la cuestión del orden, y se refiere a los «pueblos bárbaros de Asia y África» (Peña Batlle, 1944, pp. 433- 434 y 437). La reedición de ese discurso significa que, casi a mitad del siglo XX, en el país se continuaba reproduciendo la idea de «regeneración» que fue central en todo el discurso eugenésico, durante el siglo XIX y principios del siglo XX en América Latina.

### **Balance a las políticas aplicadas desde el Estado**

Tras la proclamación de la República, fueron numerosas las iniciativas legales y otras acciones de promoción de inmigración aplicadas desde el Estado dominicano, dirigidas a estimular la llegada de inmigrantes preferiblemente canarios, a promover la inmigración desde Europa o Estados Unidos, estimular la llegada de capitalistas desde Cuba y Puerto Rico, o facilitar la inmigración de los mismos blancos asentados en otros territorios como Venezuela.

Un común denominador en las constituciones, leyes y reglamentos producidos en esos años, era la reiteración de facilidades o flexibilización de las condiciones para que los extranjeros pudieran optar por la nacionalidad dominicana.

Aunque algunos de dichos textos legales se refieren a «extranjeros», sin entrar en mayores detalles, en muchos otros se precisaba que esa política estaba dirigida a españoles canarios o peninsulares, y fue enarbolada desde la proclamación de la República en 1844.

En ese sentido, ilustra el siguiente dato: en 1845, el ministro enviado por Pedro Santana en procura del reconocimiento de la República recién proclamada ante el gobierno de Estados Unidos, Dr. José María Caminero, dirigió una comunicación al secretario de Estado de esa nación, en la que afirma, entre otras cosas:

Uno de los principales objetivos que ocupan la atención del gobierno es provocar inmediatamente la inmigración de agricultores extranjeros, que, aumentando la población blanca no solo establezca más seguridad, sino que atrayendo y alimentando el comercio resulte también la pública prosperidad [...] (Lockward, 1978, p. 12).

Algunas decisiones oficiales adoptadas durante el siglo XIX relacionadas con migración:

<b>Ley, Decreto, Resolución o medida administrativa</b>	<b>Contenido u objetivo</b>
<i>Constitución Política</i> de 1844 en su art. 13 y Reglamento del 26 de noviembre de 1844.	Ofrece facilidad de inmigración a extranjeros.
31 de marzo 1848, Mensaje del presidente de la República Pedro Santana ante el Congreso.	Insiste en la oferta de facilidad a inmigración de extranjeros.



Ley del 22 abril 1852, durante gobierno de Buenaventura Báez; Decreto 263 del 24 abril 1852.	Amplía las facilidades a los extranjeros: asignar tierras en propiedad a los cabezas de familias, exoneración de servicio militar, entre otras. Se faculta al Poder Ejecutivo para tomar todas las medidas que juzgue convenientes para fomentar la inmigración de extranjeros.
<i>Constitución</i> revisada por el Congreso de Plenipotenciarios en 1881.	Consagra la flexibilización de las condiciones para que los extranjeros puedan acceder a la nacionalidad dominicana
En 1860 general Felipe Alfau, enviado Extraordinario y Plenipotenciario ante Isabel II.	Propuso un convenio sobre inmigración.
28 de mayo 1866 el Estado dominicano otorga una concesión a Sir William Cazneau.	Para traer inmigrantes a Santo Domingo y Azua y establecer colonias a lo largo de la frontera.
18 de enero de 1879, general Cesáreo Guillermo	Otorga franquicias a inmigrantes de las Antillas vecinas para la industria azucarera
17 junio 1884, Resolución del Congreso Nacional.	Dispone que el 30 % de los derechos de exportación sean destinados a la inmigración. Fue derogada al mes siguiente por las dificultades económicas del país.

1884, Antes del anterior decreto, el presidente Francisco Gregorio Billini concertó acuerdo con empresarios	Para traer inmigrantes naturales de las Islas Canarias.
<i>Constitución</i> que había sido revisada en 1881, es de nuevo reformada por la Convención de 1887.	Mantiene la flexibilización de las condiciones para que los extranjeros puedan acceder a la nacionalidad dominicana.
1891, 24 de junio	Se dispone que los ayuntamientos destinen el 5 % de sus rentas generales para atraer inmigración al territorio de la república.
1891, 24 de enero, el Poder Ejecutivo concede a F. C. de Castro exoneración de derechos de puerto	Para los buques de bandera nacional que trajeran al país no menos de 50 inmigrantes
1895, 25 de junio, Ulises Heureaux crea la Junta Central de Inmigración en la capital y otras organizaciones subordinadas	Promoción de la inmigración, creación de las condiciones en el nivel local para acoger los inmigrantes.

Durante el período 1916-1924 el país, ocupado por tropas norteamericanas, perdió su soberanía. De acuerdo con la necesidad del esquema de dominación y explotación insular promovido por el gobierno de ocupación, se permitió una mayor apertura para el ingreso masivo de trabajadores inmigrantes no caucásicos para la industria azucarera, a contrapelo de los deseos de los dirigentes políticos e intelectuales nacionales. En esos años es que se inicia

la inmigración procedente desde el vecino Haití (también ocupado por tropas norteamericanas 1915-1934), que pasó a ser la más importante en razón de su volumen.

En el año 1925, siendo Tulio M. Cestero embajador extraordinario y ministro plenipotenciario en la Legación de la República Dominicana en Chile y Argentina, desde esas sedes fueron enviadas con frecuencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, noticias de prensa y de otras fuentes sobre la materia migratoria.

Mediante comunicación del 9 de marzo 1925, Cestero afirma la existencia de planes para una inmigración italiana al país y explica su agenda ante el ministro de Exteriores:

En relación con esta importante materia, es mi propósito estudiar en la República Argentina, este aspecto de la inmigración italiana allí: qué cualidades tienen los italianos de las distintas regiones de la Península, y cómo las desarrollan en América, para determinar cuáles de esos italianos son más útiles para las labores agrícolas, y cuáles para los trabajos urbanos. Las informaciones que de este estudio se deduzcan podrán ser útiles para la inmigración italiana que se proyecta en nuestro país (AGN, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1925, oficio 78).

La última parte de la cita no deja lugar a dudas sobre el destino final de las informaciones colectadas por los funcionarios diplomáticos dominicanos en el exterior.

## **La frontera y los planes de inmigración**

En relación con la frontera con Haití, fueron concebidas y aplicadas varias iniciativas de las que se presenta una muestra que ilustra respecto de las políticas en esta materia.

El Congreso Nacional abordó en 1907 la necesidad de colonización de la frontera. Hasta ese momento, la cuestión fronteriza estuvo presente en el discurso y en propuestas, pero no se habían dado pasos concretos como el que implica la promulgación de una ley.

Esa ley en su primer artículo «declara de interés público el fomento de todas las comarcas colindantes con la República vecina de Haití». Además, estableció una meta específica para cada año traer al país cuarenta familias de agricultores de la raza blanca por cuenta del Estado; y, para financiar el proyecto, la misma ley, en su segundo artículo, ordenó incluir en el presupuesto anual del país la suma de 40 mil dólares.

Al mismo tiempo que el Estado promovió la inmigración caucásica, mantuvo la autorización de entrada de braceros para la industria azucarera, inmigración esta rechazada por las élites.

La normativa que aplicaba en el caso de los braceros advertía que esos inmigrantes serían admitidos solo excepcionalmente, sin embargo, esa inmigración llegó en el marco de un activo flujo por medio de autorizaciones otorgadas por los diferentes gobiernos, apoyados en la citada excepcionalidad que más adelante formalizó la ley de inmigración de 1912.

Todas las iniciativas de ley y otras medidas adoptadas para traer inmigrantes durante los primeros años del siglo XX, ocurrieron al mismo tiempo que se difundían mensajes en diversas publicaciones que circulaban en el país, en las que se reiteraban llamados para promover la inmigración de colonos europeos.

En 1909 Emiliano Tejera Bonetti, a propósito de proyectos en la frontera, postuló a favor de la colonización, no solo inmigración y, considerando experiencias de otros países, argumentó que se requería de «una acción oficial, reguladora, proteccionista, traducida en buenas leyes de colonización [...]». Recordó que, en algunas naciones, iniciativas con el mismo propósito «ofrecían la propiedad de la tierra al colonizador en condiciones mui (sic)

fáciles y además le entregaban los útiles de labranza necesarios». Llamó a tener presente los fracasos y éxitos de esos otros países, «porque no basta con atraer al inmigrante, es preciso saber conservarlo» (AGN, Secretaría de Agricultura e Inmigración, Memoria 22 de febrero 1909).

En la parte final de su mensaje, el ministro propuso que «[...] para iniciar una corriente migratoria desde Europa a este país es indispensable, en primer término: redactar buenas leyes de colonización, que ofrezcan al extranjero el incentivo de encontrar en esta nueva patria la tierra que le falta en su patria de origen».

Una vez el país recuperó su soberanía con la salida de las tropas de ocupación en 1924, la élite dominicana retomó la política fronteriza, cuyo eje lo constituye el soñado «plan de colonización» con inmigrantes caucásicos. En esa ocasión fue creada mediante ley una comisión encargada de formular y redactar un plan de colonización de territorios en la frontera con inmigrantes procedentes de España, las Islas Canarias y las Baleares, o con hispanoamericanos de raza blanca. El informe que presentó la indicada comisión contiene la más amplia propuesta concebida hasta entonces para el asentamiento de inmigración caucásica en la frontera. Concluyó con un plan de inmigración y colonización organizado en catorce capítulos que describen con detalles la parte conceptual y operativa del proyecto.

## **Los efectos en el largo tiempo de todo ese proceso**

La racialización de las políticas migratorias por el Estado dominicano, coadyuvó al afianzamiento del legado racista derivado de la colonización. Su manifestación más dramática en la sociedad dominicana contemporánea se expresa en la trágica sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional de la República, que despojó de la nacionalidad dominicana a decenas de miles de

dominicanos de ascendencia haitiana. Con esa funesta decisión se profundiza la situación de apatridia de un amplio segmento de la población nacida en el país, discriminada y segregada por el hecho de ser negra, pobre y descendiente de trabajadores inmigrantes haitianos, a quienes la referida sentencia califica de «pasajeros en tránsito», pese a su documentada residencia en el país por más de 30 y 40 años.

Finalmente, una consecuencia grave de las vicisitudes que atravesó históricamente la cuestión racial en la sociedad dominicana, lo constituye el conflicto de identidad que afecta a la población, al no ser consciente de su condición étnica, víctima de la ideología racista dominante. Por esa circunstancia, el dominicano, en general, no se asume negro y se siente cómodo identificando su fenotipo como de color «indio», un invento de la dictadura.

## HAÍTÍ: ¿RENUNCIA A SU HERENCIA HISTÓRICA?

CRISTINA AGUIAR

Numerosos libros de historia de la pluma de autores haitianos o de otros gentilicios han descrito el proceso de la revolución que culminó con la separación de la colonia de Saint-Domingue del imperio francés.

La colonia más rica y productiva, el florón de la corona, llegada a las manos de los Borbones franceses por los azares de la política en la Europa del siglo XVII. Una colonia que consumía a los seres humanos a la velocidad impresionante en que solo puede hacerlo la economía de plantación impuesta por el reino de Francia en la parte occidental de la isla Hispaniola.

Cuando en la metrópolis soplan los vientos de sublevación contra el viejo régimen monárquico y sus injusticias, la colonia de Saint-Domingue exhibe una población insólita y desproporcionada para tales tiempos y territorio.

Si damos por veraz las afirmaciones de Frank Moya Pons, historiador dominicano, y de J. C. Dorsainvil, historiador haitiano, los colonos blancos suman alrededor de 35,000, los mestizos unos 120,000, para una población esclava importada de África en los barcos negreros franceses y holandeses, de unos 500,000. Esto en el 1789.

La Revolución francesa llega a las colonias americanas con sus aires emancipadores cuando la Asamblea decreta la abolición de la esclavitud en todos los territorios bajo el dominio de Francia, y la flor de los símbolos de la realeza cede el paso a la «cocarda» tricolor de los revolucionarios republicanos.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 marcará el destino de todos, algunos para la gloria y otros para el destierro y la huida.

Así comienzan a surgir las figuras que moldean el futuro de la colonia: Toussaint Louverture, Rigaud, Dessalines, Geffrard, Ferou, Petion. Nutridos de las ideas de este fin de siglo de las luces, soñando con igualdad, libertad, fraternidad.

Sin embargo, la historia no es lineal, y los avatares de la Revolución en la metrópolis provocan cambios de escenario y de los actores que protagonizan los acontecimientos que repercuten en Europa y en los territorios de ultramar.

La figura del general Bonaparte se yergue por encima de las ruinas del año de El Terror y el Comité de Salvación Pública, en uno de los más célebres golpes de Estado de la historia moderna que pone fin al gobierno del Directorio, última forma de gobierno de la Revolución francesa, el 18 de brumario del año X (17 de noviembre 1799), lo acompañará el Abbé Sieyes, gran tribuno e ideólogo de la Revolución.

El triunvirato iniciará los aprestos para la adopción de una nueva constitución.

En la colonia de Saint-Domingue, Toussaint Louverture, quien desde el 1791 se había erigido en el líder indiscutible de la rebelión esclava y se autodenominó representante de la recién inaugurada República Francesa cuando esta pronuncia la abolición de la esclavitud, promulga en el 1801 una constitución que pretende aplicar a la colonia francesa. Napoleón Bonaparte no aceptó este gesto de autonomía acompañado de la afirmación de igualdad «del más grande de los negros al más grande de los blancos» y despacha el más formidable ejército que jamás haya llegado a tierras americanas, comandado por su propio cuñado, el mariscal Leclerc.

El ejército de Toussaint y sus generales infligen grandes derrotas a las tropas francesas, poco acostumbradas al clima tropical, a los mosquitos y a la táctica militar de guerra de guerrillas que los antiguos esclavos habían convertido en su marca de victoria. No obstante, las rivalidades entre el norte y el sur van a cobrar una



víctima de valor: Toussaint Louverture, héroe incontestable del alma libertaria haitiana, será hecho prisionero por los franceses y enviado a Francia en 1802, donde no verá la culminación de la obra que inició en 1791, llevado a destiempo por la enfermedad y la melancolía en 1803.

Este hecho y las noticias provenientes de la metrópolis sobre el restablecimiento de la esclavitud por el Primer Cónsul Bonaparte, deciden a Jean-Jacques Dessalines en precipitar la lucha después de la victoria de Vertieres, y el 29 de noviembre 1803 entra con sus tropas a la ciudad de Cap-Français (hoy Cap-Haïtien). Finalmente la independencia es declarada el 1º de enero 1804.

Un hecho sin paralelo en la historia universal, una sublevación de esclavos que vence a tres potencias coloniales y se convierte en la primera república negra del mundo.

Al convertirse en Estado soberano, la antigua colonia adopta el nombre indígena de Haití y consagrará todas sus energías a preservar ese legado revolucionario sin negar, no obstante, el pensamiento emancipador de los enciclopedistas franceses. La divisa republicana lo testimonia, «Igualdad, Libertad, Fraternidad», la misma que reza en el frontón de los edificios públicos en Francia. El gentilicio es «haitianos» y su nacionalidad fieramente transmitida de padre a hijo, a condición de que el color de la piel esté acorde con el que traduce la raza de los héroes de la independencia. Las constituciones que se sucederán a la *Constitución* de Dessalines de 1805, que en su artículo 14 establece «que todos los haitianos serán conocidos con la designación genérica de negros», predicando lo mismo, es haitiano de origen el hijo o hija de padre o madre nacido en Haití si son de raza negra. La exigencia del color de la piel desaparecerá de los textos muy tardíamente, como si la nacionalidad haitiana fuera la garantía de la preservación de un concepto ya conocido: el de «pureza de la raza», de los antiguos estatutos de Felipe II contra los judíos nuevos cristianos, única portadora de la memoria histórica.

El texto constitucional vigente, *Constitución* de 1987, modificada en el 2012, predica en su artículo 11:

*Possède la Nationalité Haïtienne d'origine, tout individu né d'un père haïtien ou d'une mère haïtienne qui eux-mêmes sont nés Haïtiens et n'avaient jamais renoncé à leur nationalité au moment de la naissance.*

Son haitianos los hijos de haitianos que no hayan renunciado a su nacionalidad en el momento del nacimiento.

Esta transmisión de la nacionalidad por el criterio de la filiación o *jus sanguinis* es lo que los *iusinternacionalistas* privatistas llaman «criterio de sujeción perpetua». ¿Cuál es la razón de mantener este vínculo con el Estado haitiano a pesar de las migraciones, de la lejanía física? La nacionalidad celosamente transmitida de padre a hijo es la perpetuación de la memoria histórica, de las glorias pasadas, del culto a esos héroes emancipadores, del precio de la libertad.

Esa herencia histórica que solo viaja en la sangre compartida por el vínculo de la filiación. Toda la historia constitucional de Haití así lo proclama, treinta y seis constituciones que han erigido la nacionalidad haitiana en la guardiana de la memoria colectiva de un pueblo que impuso la libertad como medida de la igualdad.

Es por esto que esas alegaciones de apatridia a los descendientes de haitianos nacidos en la República Dominicana es un verdadero insulto a su memoria colectiva, al *ethos* nacional.

Para que se diera la apatridia de estos tendría que desaparecer el Estado haitiano y su ordenamiento jurídico viejo de doscientos once años. Por consiguiente, no es apátrida quien hereda por filiación una nacionalidad que es una afirmación de libertad.

Los vaivenes políticos, el oportunismo y los intereses espurios al interés nacional pueden provocar circunstancias adversas, pero cuesta mucho pensar que un pueblo renuncie a su herencia histórica para inspirar compasión.

Sin embargo, las declaraciones del jefe del Estado haitiano en lo que respecta a los nacidos de haitianos en República Dominicana, pretenden borrar con una simple declaración doscientos años de historia. Estas declaraciones grandilocuentes, que forzosamente resuenan a hojalata, son como se dice en francés, un *pis-aller*, un tente ahí, destinado a ganar tiempo, crear diversión de la realidad de un gobierno ilegítimo e incompetente para resolver las necesidades básicas del pueblo haitiano.

A la casi inexistente legitimidad se le aúna la ilegalidad, es como quien dice agregar el ultraje a la injuria.

Que nadie se llame a engaño, el pueblo haitiano no puede renunciar a su herencia sin dejar de ser; por eso, la cadena de transmisión de la nacionalidad no deja lugar a la apatridia. Lo que sí existe como una realidad muy escabrosa es una población indocumentada por la carencia de un Estado declarado fallido, una población mantenida en el estado de zombi por sus propios gobernantes.

Esta es la realidad que la comunidad internacional, si tiene algún asomo de moral, debería atender. Y si del derecho internacional se trata, los acuerdos entre la República Dominicana y la República de Haití son derecho internacional vigente, y ese es el primero que debe ser cumplido.

En cuanto a la intervención por amenaza a la paz y seguridad internacionales por la crisis migratoria que teóricamente desatarían las reconducciones a la frontera, cabe preguntarse si entonces República Dominicana tiene o no derecho a su supervivencia como Estado y a su derecho incontestable de poner en orden la casa.

El silencio cómplice de todo el hemisferio nos da una idea de lo que puede sobrevenir.

# ENTREVISTA A PELEGRÍN CASTILLO SOBRE LAS RELACIONES DOMÍNICO-HAITIANAS Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

(Resumen)

DIARIO DOMINICANO

## **1) ¿Cómo Ud. evalúa el estado de las relaciones dominico/haitianas?**

Estimo que entramos en una fase crítica, muy peligrosa, que nos puede conducir a la desestabilización de la isla y la región del Caribe.

La comunidad internacional sabe hace largo tiempo, propiamente desde finales de los 40, que, aunque Haití es una nación emblemática, lamentablemente es, a la vez, un Estado fallido. En lugar de asumir con seriedad y responsabilidad un esfuerzo serio de rescate y reconstrucción de Haití, ha optado por la opción minimalista, irresponsable, evasiva, que también ha terminado por evidenciar que es un esquema fallido: convertir a República Dominicana en un Estado tapón o pivote, y zona de amortiguamiento o *buffering* de esa compleja crisis internacional, que carga en la conciencia de occidente y de los organismos internacionales.

Cómo se ha visto, con ese fracasado esquema de relaciones, Haití no sale de sus crisis, que solo se agravan, y República Dominicana, en especial la gran mayoría de los dominicanos, se ven arrastrados hacia el abismo de las crisis haitianas en su propio territorio, ya que estamos experimentando una nueva ocupación haitiana.

En los hechos, la comunidad internacional y las potencias que se han proclamado «amigas de Haití», están negando de muchas maneras el derecho al propio desarrollo, que es un derecho que pertenece a la esencia del *ius cogens* del derecho internacional, tanto del pueblo haitiano como del dominicano.

**2) ¿Cuál sería la hoja de ruta a seguir para revertir esas tendencias? Creo que República Dominicana, para asegurar su supervivencia como nación, tiene por obligación que dejar de jugar ese rol de Estado tapón y zona de amortiguamiento que le han impuesto en los últimos 30 años, y establecer claramente, tanto en su discurso diplomático como en las acciones de políticas públicas, que si no se internacionaliza con urgencia la solución a los problemas planteados por el Estado fallido de Haití, será inevitable que se internacionalicen los problemas y un conflicto terrible.**

El gobierno dominicano que encabeza el presidente Abinader ha cambiado a fondo, positivamente, su discurso de política exterior en relación con Haití y sus crisis, pero para que el mismo sea creíble y eficaz es necesario que las demás políticas públicas respalden en formas consistentes ese discurso, y que todos los ministros del propio gobierno asuman esa posición. Es valioso que el gobierno enfatice que no hay ni habrá solución dominicana a los problemas de Haití, que reclame que se haga un esfuerzo sin precedentes de corresponsabilidad internacional o por lo menos hemisférico, o que haya empezado a caracterizar la crisis planteada por el vecino como un problema de seguridad nacional.

También es importante que se haya anunciado e iniciado la construcción de un sistema integral de seguridad fronteriza, o verja fronteriza. Pero si continúa el ingreso masivo de haitianos, la brutal desnacionalización de los mercados laborales, el crecimiento de cerca de 400 asentamientos, la apertura sin

restricciones de servicios públicos esenciales como educación y salud, la suplantación de las identidades de los dominicanos, la afectación fraudulenta del registro civil, los organismos internacionales y las agencias norteamericanas, canadienses y europeas nunca cambiarán su funesto esquema, que, desde luego, solo favorece a sectores que no asumen un proyecto nacional dominicano, que creen que está es «su finca con pasaporte» y no una nación histórica, emblemática, con derechos inalienables que deben ser respetados y defendidos.

Estos sectores de poder económico, político y social han sido llevados a asumir dichos roles, con el empleo de recursos blandos y duros de poder. De esta forma, Haití, los haitianos y sus crisis se convierten en carta de negociación de sus intereses corporativos o sectoriales, mientras se perjudican los derechos de la nación dominicana y de millones de dominicanos. Mas aún, los que facilitaron que nos colocaran en la trampa mortal en que estamos situados, se llegaron a creer que serían hegemónicos, junto con sus aliados insulares, en la isla «de 25 millones de consumidores».

Los hechos están demostrando que eso era una ilusión suicida, tonta: los dominicanos no vamos a aceptar nunca que nos impongan la solución dominicana a los problemas de Haití, ni los haitianos van a someterse a la tutela dominicana, por delegación de la comunidad mundial. Afortunadamente, ya los propios organismos internacionales, como es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA), empiezan a aceptar públicamente que la acción internacional en los últimos 30 años ha sido un fracaso rotundo, aunque tal vez en esa admisión de culpa, hayan influido la coyuntura internacional y las obvias dificultades del Consejo de Seguridad de la ONU para ponerse de acuerdo en el presente sobre la crisis crónica de Haití.

**3) ¿Bastará la acción de los poderes públicos de RD para provocar un cambio tan importante en la comunidad internacional? Históricamente, los grandes poderes foráneos no respetan los derechos de las naciones pequeñas, débiles, dependientes.**

Hay una actitud de menosprecio, infravaloración, desdén, sobre todo, si los líderes de estas no se dan a respetar o tienen flancos débiles que permiten ejercer presiones o chantajes...

Haití fue desahuciado hace tiempo: en el primer informe de la ONU se recomendaba a los gobiernos haitianos fomentar el traslado masivo de su población hacia otras zonas del Caribe menos pobladas, sin retorno, y la razón que se daba en 1949 era el agudo deterioro de sus recursos naturales.

Desde 1992 se han enviado 10 misiones de la ONU, pero ninguna ha estado enfocada en el necesario y justo esfuerzo de levantar esa nación. Sus objetivos han sido que los haitianos no salgan por mar o aire hacia EE. UU. y los dominios europeos en el gran Caribe, mantener un orden público mínimo de apariencia democrática, aunque parezca un sainete, y presionar y manipular a RD para que abra su territorio hacia el que deriven los flujos masivos de haitianos.

Estos, hoy superan con facilidad la cifra de dos millones, con tendencia a escalar, lo que provoca, a su vez, un efecto pernicioso y desestabilizador.

De manera sistemática, República Dominicana ha sido asediada por los poderes foráneos para mediatizar o conculcar sus derechos en materia de definición de nacionalidad, controles migratorios, fronterizos y de integridad demográfica.

El colmo fue que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por presiones de EE. UU., ordenó a los poderes públicos dominicanos dejar sin efecto sus decisiones en materia de nacionalidad, incluso exigió modificar la *Constitución* para

otorgar ciudadanía a más de un millón de haitianos, argumentando falazmente que promueve apatridia.

Desde luego, también se han aprovechado de las debilidades y prácticas corruptas que acusan instituciones del Estado, así como de la atrasada configuración extractiva de rentas de una economía altamente concentrada y deformada, que opera en detrimento de la mayoría de los dominicanos de muchas maneras.

Para revertir esas tendencias a la disolución nacional y social, será preciso hacer un enorme esfuerzo de unidad patriótica, más allá de los partidos, las ideologías, las diferencias de cualquier otra índole y, desde luego, cambiar en profundidad la conciencia colectiva e individual.

Propiamente, se trata de una revolución nacional, más exigente que la Restauración de la República de 1863, porque esta crisis se verifica en un contexto internacional más volátil y peligroso. Por eso es tan importante la iniciativa de la Marcha Patriótica RD, que encabeza el Instituto Duarte: hay que unir a los dominicanos en un momento en que la patria peligra.

Los poderes públicos reciben presiones de grandes potencias y organismos internacionales, y la experiencia histórica demuestra que pueden ceder y han cedido.

Por sí solos, y más si están divididos por una política de mala clase, que desgasta y debilita, no van a cumplir con su misión de representación de la nación y el Estado dominicanos.

Ya es tiempo de que sea el pueblo dominicano, como actor fundamental, quien entre al ruedo histórico a librar una lucha muy compleja y dura, de resistencia popular, para asegurar sus derechos y atributos esenciales: soberanía, autodeterminación, integridad territorial y demográfica, preservación de su identidad y cultura.

Esta lucha que no es contra Haití: al contrario, somos los mejores aliados de ese país para que sea levantada y reconstruida la nación haitiana, pero también acérrimos enemigos de una solución dominicana a los problemas de Haití, aquí y allá.



**4) Ud. ha denunciado que en la isla de Santo Domingo se ejecuta una «operación especial», que constituye un crimen internacional sofisticado. ¿A qué se refiere?**

Me refiero a que el conflicto que crece en Haití, con gran violencia, no es el resultado de un proceso espontáneo, sino que ha sido muy planificado, montado con premeditación, preparado metódicamente, prolongado con perversa deliberación.

Es un crimen internacional sofisticado, urdido por ciertos grupos de poder en EE. UU. y Europa, que están empeñados en crear una nueva configuración insular: los grupos paramilitares, fuertemente armados por actores foráneos y locales, emplean técnicas terroristas contra la población civil de Haití.

Se procura el efecto de provocar un éxodo masivo, en estampida, de cientos de miles o de millones de haitianos hacia la parte oriental de la isla, para luego forzar a RD a abrir sus fronteras, para establecer campamentos de refugiados, como se intentó en 1993/94; o peor aún, que se acelere el proceso actual de crear y hacer crecer asentamientos haitianos que conducen a la pérdida de la cohesión social y territorial, a la balcanización de la isla.

Como eso está aumentando inevitablemente la conflictividad entre dominicanos y haitianos —más del 20 % de los hechos violentos que se cometen en RD involucran haitianos como victimarios o víctimas—, se están creando además las condiciones con agentes provocadores, para eventualmente producir una «intervención humanitaria» en Haití y en RD, para así completar el viejo plan de la solución dominicana a los problemas de Haití.

La comunidad internacional, hipócritamente, vendría con el propósito «de evitar una matanza entre Hutus y Tutsis del Caribe».

**5) Ud. ha advertido qué hay otros actores extracontinentales y continentales interesados en lograr ventajas de los conflictos en Haití, y los que podrían surgir entre haitianos y dominicanos. ¿Cuáles son esos actores?**

No olvidemos que estamos presenciando un orden internacional en crisis y transformaciones profundas. Estamos viviendo la cuarta guerra mundial, híbrida, de cuarta generación. Desde los inicios del siglo XX cada vez que los EE. UU. fueron retados en el continente y el mundo, el Caribe se convirtió en un escenario del conflicto mundial.

En la actualidad, la estrategia de la potencia retadora (China) es demostrar que EE. UU. es «un tigre de papel», como lo describió Mao; que no controla ni siquiera las naciones más pequeñas de su región estratégica: el gran Caribe, definido por los geoestrategas como el «Mediterráneo Americano».

El mejor escenario para demostrarlo es Haití, donde las fuerzas radicales de izquierda se han planteado una «transición con ruptura», que dé paso a una revolución nacional antioccidental, antinorteamericana, anticapitalista, antiblanca. Una revolución de esa naturaleza romperá relaciones con Taiwán y las establecerá con China, desafiando los intereses hegemónicos de EE. UU. Ese movimiento cuenta con el respaldo de las fuerzas del socialismo del siglo XXI, y sus líderes tienen vínculos con Cuba, Venezuela y otras naciones del continente.

China tampoco está sola en la región: la acompañan Rusia e Irán. También Turquía, en su proyección global, hace presencia propia. Lo curioso y chocante es que en EE. UU., durante la administración Biden, existe una corriente que podría facilitar, a partir de sus ideologías racialistas, que esa transición con ruptura revolucionaria resulte factible.

Sectores influyentes de la diáspora haitiana, con el caucus afroamericano y grupos radicales del Partido Demócrata, están

a favor de poner fin al tipo de relación que históricamente ha impuesto EE. UU. al pueblo haitiano: la caída sangrienta del presidente Moïse, en gran medida, fue posible por el cambio de política que empezó a operarse luego de la carta del grupo de 77 congresistas estadounidenses encabezados por el presidente del Subcomité de Asuntos Hemisféricos de la Cámara de Representantes, el afroamericano representante por New York, Gregory Meevs, al secretario de Estado Blinken. Esta iniciativa provocó un giro en la política norteamericana, y las consiguientes piruetas geopolíticas del presidente Moïse con Rusia y Turquía, así como sus pactos con la oposición en Antalya, que su partido consideró una traición. Desde hace varios años en Haití viene librándose una batalla histórica: están chocando dos grandes corrientes políticas e ideológicas.

La que cree que se precisa para la gobernabilidad de Haití una presidencia dictatorial —es entendible, en una nación que ha tenido siete presidentes vitalicios, emperadores y reyes—, y la que sostiene que el problema de raíz es la trama de relaciones neocoloniales impuesta por el CORE Group, que solo se superará con una revolución que vuelva a los orígenes de Haití. Esa revolución tiene líderes como el exsenador Jean-Charles Moïse, fundador de los Petit Dessalines, que ya hizo un llamado a los haitianos a armarse con machetes (en lo que llegan los fusiles) y a quemar a los bancos. Ese es el caldo de cultivo de un gran estallido, con una carga histórica e ideológica poderosa, que tiene altas probabilidades de proyectarse hacia y contra República Dominicana y el resto de la región.

Hasta las elecciones de medio término en EE. UU., será difícil que se produzca una definición en relación con la nueva intervención internacional en Haití y sus verdaderos alcances. República Dominicana y sus líderes políticos y no políticos, no pueden tener confianza en esos escenarios. Su prioridad debería ser la unidad nacional, sobre la base de un acuerdo patriótico de gran alcance,

que sostenga políticas de Estado creíbles y eficaces. Los dominicanos debemos tener conciencia de que solo el pueblo unido, con la gracia de Dios, salvará la patria, y que si no nos comportamos como Estado, seremos tratados peor que una colonia. EE. UU. debe entender que República Dominicana espera ser tratada como verdadera aliada, socia y amiga, y que tiene intereses nacionales que deben ser preservados, no aniquilados. Si se sienten en deuda con Haití, si sienten que deben compensarlo —con lo que estamos de acuerdo—, en modo alguno puede ser a expensas de los dominicanos. No pueden prometerle la tierra de la nación dominicana.

# LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (1912-2018)

(Resumen)

FARAH PAREDES, ARIS BALBUENA Y ROSSANA GÓMEZ

## **Análisis de la matriz: ¿políticas para quiénes, en cuáles dimensiones y de qué tipo? Una aproximación a la caracterización de la política migratoria**

La matriz de instrumentos de política migratoria considera un total de 77 instrumentos, identificados principalmente en los antecedentes de la Ley General de Migración y complementados con la inclusión de normativas posteriores y anteriores a dicha ley, utilizando como referente el Perfil Migratorio de República Dominicana 2017, elaborado por la OIM y el INM RD. En este apartado se describen los resultados generales del proceso de sistematización de los instrumentos, según las variables definidas para la matriz. Es decir, se da cuenta de la cantidad de instrumentos según tipo de normativa, la población a la que se dirigen, su clasificación por dimensiones y su tipificación según enfoque de derechos.

Los instrumentos fueron clasificados en normativa nacional, normativa internacional, normativa binacional o instrumentos administrativos. Las normativas nacionales son las leyes, códigos y decretos dictaminados por el Estado dominicano. La normativa internacional incluye los acuerdos y tratados internacionales ratificados por el Estado dominicano. La normativa binacional recoge los acuerdos y tratados entre República Dominicana y Haití. Los instrumentos de carácter administrativo son aquellas circulares,

disposiciones y ordenanzas emitidas por la autoridad competente en la materia dentro del gobierno dominicano. En total, se incluyen 27 medidas de tipo administrativas, 40 normativas nacionales, 3 normativas internacionales y 7 normativas binacionales.

Dado el periodo tan amplio que se analiza, muchos instrumentos incluidos no se encuentran vigentes. Sin embargo, siguen teniendo valor para el análisis, en tanto dan cuenta de cómo se ha venido regulando y respondiendo al tema migratorio a través del tiempo. Dicho esto, también es importante señalar que 63 % (49/77) de las medidas analizadas fueron promulgadas a partir del 2000, lo que sugiere una regulación mayor alrededor del tema en tiempos recientes.

Por grupo migrante, predominan las medidas que atienden a población inmigrante de manera exclusiva (55.8 %), seguidas por las que abarcan la trata y el tráfico (10.3 %) y la emigración (9 %). El 10.4 % abarca a población emigrante e inmigrante, mientras que el 3.9 % concierne a más de dos poblaciones. Este último caso corresponde con la Ley General de Migración, su Reglamento de Aplicación y la Estrategia Nacional de Desarrollo.

La tendencia de entender el tema migratorio como una cuestión solo de inmigración dominó las políticas desde finales del siglo XIX hasta entrados los años noventa, ligado al menos a dos elementos:

- 1) Durante las primeras décadas del siglo XX se veía en la inmigración la posibilidad de que el país se encaminara hacia el «progreso», idea que algunos pensadores de la época sustentaban argumentando que estos flujos compensarían la falta de mano de obra que impedía una economía más avanzada, mientras que para otros aportaría a la transformación cultural (Castro y Feliz, 2019), convirtiendo a la inmigración en un tema importante en materia de política, no solo como un fenómeno fortuito al que se respondía de manera reactiva, sino motivada por fines laborales desde la propia regulación.

2) La emigración solo empezó a tener magnitudes importantes después de la caída del régimen trujillista, con las persecuciones políticas del balaguerato y la crisis de los años ochenta (Bissainthe, 2003). Es decir, que los flujos de inmigración predominaron por mucho tiempo y estaban más presentes en la agenda pública

Atendiendo a la clasificación por dimensión, del total de instrumentos analizados son mayoría los que corresponden a control migratorio/seguridad nacional (28.5 %) y desarrollo social (27.2 %), seguidos por las medidas de desarrollo económico (15.6 %), protección de población vulnerable (14.3 %) y nacionalidad y registro (11.7 %).

El cruce entre tipo de población y dimensión arroja que para inmigrantes (atendiendo a los que tratan exclusivamente a esta población) tienen mayor peso los instrumentos relacionados con el control migratorio/seguridad nacional (32.5 %), para emigrantes y retornados los de desarrollo social (71.4 % y 100 %, respectivamente) y para víctimas de trata y tráfico y personas refugiadas los de protección a población vulnerable (75 % y 60 %).

Partiendo de los períodos en que empiezan a aparecer las normativas o acciones de políticas para ciertas dimensiones o tipos de población migrante, es posible sugerir que con el paso del tiempo ha habido una comprensión más amplia de las migraciones como un fenómeno complejo. Por ejemplo, todas las medidas identificadas en la dimensión de desarrollo social fueron impulsadas a partir de los años noventa, así como las que atienden a víctimas de trata y tráfico y a población retornada. Es decir, el Estado empieza a abordar el tema migratorio desde diversas esferas de competencia, a la par con su desarrollo como aparato de control que se va sofisticando y consolidando, y que se reconoce como inserto en dinámicas transnacionales.

Es importante resaltar que, aunque cada instrumento ha sido clasificado en una única dimensión, no se pierde de vista que estas se cruzan y se encadenan en muchos aspectos. Por ejemplo, el

tema de la regularización aparece tanto en la dimensión de control migratorio/seguridad nacional como en las de desarrollo social y desarrollo económico. La dimensión en la que se clasifican los instrumentos corresponde con la predominante, de acuerdo con lo que se enuncia respecto al problema que busca atender la medida.

En el intento por realizar un análisis más complejo sobre la intencionalidad y objetivos de la política, quizás no explícitos, se cruzan las variables de población objetivo y dimensión de la política, con la tipología según enfoque de derechos y el contexto. Entendiendo que la mirada del Estado puede variar frente a cada tipo de población migrante, los resultados de la clasificación y tipificación se muestran para cada uno de estos. Primero refiriendo a los instrumentos que tratan a una sola población en particular y luego a los que abarcan a más de una.

La clasificación por tipología arroja que el tratamiento a este grupo desde la perspectiva de derechos ha sido disperso: 38.5 % de los instrumentos se consideran de carácter excluyente, 35.9 % incluyentes y 25.6 % ambiguos. En la dimensión de nacionalidad y registro y en la de desarrollo económico predominan las medidas de tipo excluyente (71.4 % y 60 %, respectivamente). En control migratorio/seguridad nacional predomina lo ambiguo, con el 54.5 % de las medidas así tipificadas. Por otro lado, resalta la preeminencia de un enfoque de política inclusivo para la dimensión de desarrollo social.

En la dimensión de desarrollo social se identificaron medidas que de forma directa regulan cuestiones relativas a derechos fundamentales de la población migrante, sin que en el ejercicio de tipificación se llegara a examinar el cumplimiento de estas, solo lo que enuncian. Como se verá más adelante, todas las medidas en esta dimensión, para todas las poblaciones, fueron tipificadas como incluyentes.



## **Hitos, dinámicas y transformaciones de la política migratoria de la República Dominicana: una historia causal con un componente normativo**

Las distintas medidas que se recogen en el apartado anterior fueron impulsadas en contextos históricos, institucionales y políticos específicos, elementos que contribuyen a configurar el marco de la política migratoria. A continuación, como un ejercicio central de la metodología de marcos interpretativos de políticas, se relatan y analizan los hitos y dinámicas en torno a las cuales se han sostenido las transformaciones y continuidades de la política migratoria del país.

Es importante resaltar, que los marcos de política no cambian de manera incremental y fluida, solo tienden a ser reemplazados en situaciones de cambio político, que obedecen a su vez a cambios en el contexto económico, social y cultural de una sociedad a lo largo del tiempo. Esta disrupción en la manera de enmarcar las políticas puede ser causada por cambios en el poder político o por eventos externos que proporcionan nueva información sobre el tema de la política en cuestión.

En este acápite se elabora una narrativa por períodos sobre las dinámicas en la política migratoria de República Dominicana, acompañada de hechos que tienen interrelación con el contexto nacional e internacional y se convierten en dinamizadores de las modificaciones que se han sucedido en el tiempo.

Para ampliar el análisis, también se abordarán las transformaciones sociales e históricas que contextualizan la configuración del Estado dominicano en términos institucionales, a la luz de las políticas migratorias que fueron implementadas en el transcurso de casi 100 años de historia.

Uno de los retos analíticos más importantes de este estudio es la mirada en conjunto de la política migratoria en el tiempo. El recorrido por cada uno de los instrumentos que componen el

cuerpo de la política migratoria da la oportunidad de hilvanar una historia que permite comprender el contexto político e institucional y los marcos que definieron e impulsaron los cambios en la política migratoria. De esa manera, se construyó la historia causal con un componente normativo de la política a lo largo del tiempo. Es allí donde también reside el aporte más sustancial.

A partir el siglo XIX, con la consolidación de los Estados nacionales y la importancia cada vez mayor de la gestión de fronteras, el registro y control de los flujos migratorios ha adquirido una relevancia estratégica para los Estados en todo el mundo. Asimismo, el siglo XX trajo el tácito reconocimiento de los asentamientos de inmigrantes y las comunidades de emigrantes en el exterior.

### **La política migratoria posintervención norteamericana y la dictadura**

Durante el gobierno de Horacio Vásquez (1924-1930) se crea la Inspectoría de Inmigración (hoy Dirección General de Migración), en función de control y regulación, que, aunque dependía de la Secretaría de Interior y Policía, también tenía enlaces con la Secretaría de Agricultura. Por lo tanto, el marco predominante del fomento de la migración laboral hacia el sector agroindustrial, remanente de la intervención norteamericana, siguió orientando el modelo de gestión de las migraciones en el país. Ese modelo respondía a la hegemonía de una visión del Estado que debía procurar el desarrollo a través de la administración de la demanda de los mercados internacionales. Luego del retiro de las tropas norteamericanas, Vásquez retomó el proyecto para la creación de colonias agrícolas con migrantes caucásicos, que había sido desmontado durante el gobierno de ocupación (Castro y Feliz, 2019).

En 1929, se firma el tratado fronterizo dominico-haitiano. La delimitación de los límites geográficos con Haití es un punto neurálgico en la política migratoria dominicana. Este tratado no fue exitoso, lo que conllevó a una militarización de la frontera (Herrera, 2015) y al reinicio de nuevas negociaciones entre Haití y República Dominicana, siendo una de las prioridades de Rafael L. Trujillo, una vez que alcanzó la presidencia de la República Dominicana.

En 1934, Trujillo emitió a Ley de Colonización de Terrenos del Estado, que estimulaba el asentamiento de agricultores de origen europeo en la franja fronteriza. Esta última ley contenía un acápite interesante, según el cual las fronteras podían estar ocupadas en un 25 % por europeos, siempre que fueran de raza blanca. El reglamento de esta ley consignaba que el 70 % de los empleados de las empresas debían ser dominicanos, aunque en este último punto tuvo que ceder ante las presiones de las corporaciones azucareras dominicanas (Herrera, 2015).

En 1935, ambos países reiniciaron negociaciones sobre los límites fronterizos que desembocaron en la firma del Protocolo de marzo de 1936, posteriormente ratificado el 14 de abril de ese mismo año. Aunque insatisfecho con los resultados de la negociación (Arias, 1991), el Protocolo dio el impulso necesario para que Trujillo implementara una agresiva política de dominicanización de la frontera, acción permeada transversalmente por un propósito de blanqueamiento e hispanización (Muñiz y Morel, 2019). Estos elementos pasaron a ser fundamentos de la construcción del Estado como pilar del imaginario colectivo y la acción en la política pública.

En este contexto, la frontera y su dominicanización están llamadas a adquirir un valor simbólico muy caro para el discurso político fundacional. De hecho, la dominicanización ha sido la única política específica de desarrollo de la franja fronteriza puesta en marcha por el Estado dominicano (Dilla, 2007).

De alguna manera, esta situación colocaba en competencia a dos distintos marcos de política, por un lado, la inmigración como fuente necesaria de mano de obra barata para sostener el modelo agroexportador, y por otro, la inmigración como amenaza a esta idea de nación blanqueada, asediada por el fantasma de una «invasión pacífica» (Rodríguez Huerta, 2015).

Para Lilón

El problema de la frontera entre ambos países era que no existía una línea divisoria territorial. De allí la constante penetración de ciudadanos haitianos a territorio dominicano, debido no solo al tradicional intercambio comercial fronterizo, sino a otras causas como la alta tasa demográfica haitiana y su mayor pobreza con respecto a la República Dominicana (Lilón, 1999).

Claramente, el Protocolo de 1936 no fue una solución definitiva para el problema fronterizo y Trujillo encontró en esta insatisfacción una excusa para recurrir a la violencia a fin de ejercer el control de la supuesta invasión de la frontera. En este sentido, Jose Israel Cuello plantea que

La imposición haitiana de condiciones onerosas a Trujillo, y la consecuencia interna del nuevo acuerdo (el Protocolo de 1936), que le colocó en ridículo frente a sus adversarios internos, son elementos a tener en cuenta como determinantes en la decisión que un año después condujo a una matanza masiva de haitianos en la zona fronteriza del norte (Cuello, 1991, p. 14).

La matanza de 1937 constituye uno de los hitos catalizadores de la política migratoria durante las décadas siguientes, en cuanto que la política, generada a partir de ese hecho, fue instrumental

para subsanar la situación de aislamiento político y económico que sufrió la República Dominicana en el ámbito internacional a raíz de la matanza, al tiempo que buscaba mejorar la imagen internacional que tenía el régimen (Gardiner, 1979).

Este hecho puso en evidencia la visión fragmentada de la política migratoria, que por un lado protegía los intereses económicos de los ingenios y otros sectores agrícolas (café, cacao y tabaco) y, por el otro, intentaba contener la supuesta «invasión pacífica». Esto aludía a la distinción entre dos tipos de inmigrantes planteada por autores como Jean Price-Mars y Joaquín Balaguer, posteriormente: el «intruso» (que se refiere a la migración de asentamientos fronterizos) y el contratado (que se refiere a la migración laboral) (Price-Mars y Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 2000) (Balaguer, 1983). La matanza de 1937, como hecho político, estuvo orientada a aquellos inmigrantes haitianos asentados en la frontera norte (Dore, 2015).

En ese contexto, el Estado dominicano retoma el proyecto de dominicanización del trabajo amparado en la Ley 51 de 1938. Sin embargo, en su artículo 4, esta Ley permitía al Poder Ejecutivo conceder permisos válidos para las empresas agrícolas, de modo que pudieran contratar braceros extranjeros en exceso de la cuota establecida. Dicha normativa indicaba que solo el 30 % de la plantilla total de cualquier empresa o industria podía ser ocupada por personas extranjeras. Este es un claro ejemplo de la ambigüedad que ha acompañado a la política migratoria dominicana, si se toma en cuenta el contexto de que incluso antes de la intervención norteamericana (1916-1924), los ingenios más importantes eran de capital estadounidense (Castillo, 1985) y paulatinamente pasarían a manos de Trujillo por medio de la apropiación.

La expansión capitalista en República Dominicana supuso el establecimiento de un monopolio en la industria azucarera por parte del capital norteamericano (Cordero y Del Castillo, 1980)

y los propios intereses del tirano. El Estado dominicano se veía compelido a realizar excepciones a la importación de braceros para acomodar los intereses de los grupos económicos que dominaban la industria azucarera, que se reducían a tener suficiente mano de obra barata para mantener los bajos costos de producción del azúcar en el país. A la vez, el Estado trataba de acomodar los intereses de la opinión pública nacional en su momento, que abogaba por la nacionalización del trabajo, partiendo del marco de que la migración tenía un rol fundamentalmente civilizatorio y, por tanto, el tipo de migración que era traída a los ingenios no contribuía al progreso ni al proyecto «civilizatorio», debido a la connotación racial y colonial que tenía la idea del progreso para las élites de la época. El 14 de abril de 1939 se promulga la Ley de Inmigración 95, que, aunque más amplia, daba continuidad al enfoque de atraer mano de obra inmigrante, sobre todo, pero no exclusivamente, para el fomento de la industria azucarera. Cultivos como el café y el cacao habían ganado un auge importante gracias a los beneficios para su transporte que supuso la instauración de un sistema ferroviario y la alta demanda en los mercados internacionales, desplazando la primacía del cultivo tradicional del tabaco en el Cibao (San Miguel, 2019). No obstante, esta política incluía una serie de restricciones de movilidad en los bateyes y marginación del disfrute de derechos sociales laborales para los trabajadores de la industria azucarera.

En su afán por mejorar la imagen del país en el ámbito internacional, se da la aprobación de los primeros instrumentos sobre refugio y asilo político. En su calidad de embajador extraordinario de misiones especiales, Trujillo acudió al llamado del presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt en la Conferencia de Evian, donde se discutió la situación de los judíos que huían de la persecución del nazismo en Austria y Alemania. Para paliar ese problema y mejorar su imagen, República Dominicana implementó lo que parecía una política de puertas abiertas a cierto

tipo de inmigración, un hecho que se constata con la acogida de inmigrantes españoles, algunos de los cuales huían de la Guerra Civil Española (1936-1939)<sup>14</sup>, así como refugiados judíos que se establecieron originalmente en Puerto Plata. A pesar del carácter «humanitario» de la medida y de la persecución de un fin político personal de regresar a la presidencia por parte de Trujillo, dicha política también buscaba promover el desarrollo agropecuario e industrial de la República Dominicana, con el mismo carácter racista que había distinguido las políticas anteriores.

Desde 1939 la Dirección General de Migración (DGM), dependencia de la Secretaría de Interior y Policía, constituyó el único órgano rector del control migratorio y de extranjería en República Dominicana. La DGM definía las políticas y ejecutaba las medidas de control migratorio, por lo tanto, ejercía un control exclusivo en la gestión migratoria y dominaba el marco de las políticas. Por tratarse de una institución bajo la dependencia de los aparatos represivos, la DGM marcó el tono de la política migratoria en los años venideros, enfocándola fundamentalmente como un problema de seguridad nacional.

Posteriormente, luego de la caída del régimen, la Ley de Inmigración 95 siguió vigente (con modificaciones puntuales hasta 1984) durante 65 años, hasta que, en 2004, se promulga la Ley General de Migración 285-04, que de alguna manera intenta adecuarse al contexto del siglo XXI, cuya incidencia será analizada más adelante.

Luego de la adopción de la Ley de Inmigración de 1939, en 1948 aparece la Ley 1683 sobre Naturalización, en un contexto no democrático y de posguerra. En esta ley, la naturalización está prevista como un derecho al que podían acceder los residentes regulares, propietarios e inversionistas extranjeros, y establecía claras restricciones a ese derecho para la población trabajadora migrante que entraba bajo condiciones de contratación temporal. Esta excepcionalidad era un remanente de la Ley 5074 de 1912

y condicionaba la naturalización a la obtención previa de un permiso de residencia. Según parece, el espíritu de esta medida era atender la necesidad de naturalización de los migrantes que se habían asentado y habían generado arraigo en las colonias agrícolas del Estado, manteniendo de manera tácita la distinción entre los distintos tipos de migrantes.

[...] en República Dominicana, si tú me preguntas cuál es la política migratoria [...] mantener a una cierta migración fuera [...].

Experto entrevistado 1.

En 1951 se aprueba el Código Laboral que obliga a las empresas a colocar dominicanos en no menos del 70 % de los puestos de trabajo. Esta medida es una continuidad de las demandas sociales para «nacionalización del trabajo», sin embargo, concede al Poder Ejecutivo la discrecionalidad de otorgar permisos a empresas agrícolas para la contratación de «braceros extranjeros» por encima del porcentaje permitido. Con esta determinación se protegía a la industria azucarera y se daba un falso aliciente a aquellos sectores cuya aspiración era que la inmigración constituyera un proyecto «civilizatorio», dando continuidad a la política de «blanqueamiento» (Herrera, 2015). Esta dinámica refleja como los intereses de proteger la identidad nacional encuentran su límite frente a los intereses de sectores económicos cuyas posibilidades de lucro se conectan al fenómeno de la inmigración. Dos marcos interpretativos de política que competían por dominar el marco general de la gestión de las migraciones.

En 1952 se firma un Acuerdo de contratación entre Haití y República Dominicana para la entrada al país de jornaleros temporeros haitianos (vinculado a los ciclos de ciertos rubros agrícolas, particularmente la caña de azúcar). Este acuerdo dio paso a un sistema de incentivo a la migración temporal gestionado por los



gobiernos de ambos países, ya que hasta entonces estas contrataciones eran operadas directamente por las empresas. En el marco de este acuerdo, los derechos sociales debían ser garantizados por el gobierno de Haití y sobre todo por la empresa contratante, mientras eximía de toda responsabilidad al gobierno dominicano.

Con este tipo de actos, sin pretenderlo, se sentaban las bases para la constitución de un Estado que reconocía su doble personalidad jurídica, pública y privada, en tanto contratista de mano de obra e intermediador con las empresas que operaban los ingenios, y el reconocimiento de obligaciones con el Estado haitiano. Este solapamiento de roles del Estado era un reflejo de cómo se entrelazaban los intereses privados y políticos personales de Rafael L. Trujillo, quien ya en ese entonces había expropiado una gran cantidad de tierras y era propietario o accionista de gran parte de los ingenios azucareros (Del Castillo, 1985).

Este tipo de medidas, aunque ambiguas y hasta contradictorias, porque trataban de delegar la responsabilidad del Estado dominicano sobre los derechos de todas las personas en su territorio, lo irían comprometiendo paulatinamente y exponiéndolo a las jurisdicciones internacionales.

El Acuerdo de 1952 establecía un riguroso control sobre la movilidad de los trabajadores haitianos, limitando su libertad de tránsito a la periferia de los centros de su actividad laboral, bajo pena de repatriación. Este es uno de los hechos que constataba el trato diferencial del Estado dominicano a la población inmigrante proveniente de Haití, respecto a la población inmigrante de otros orígenes. Esto fue recurrente y era evidente a principios del periodo de estudio que comprende este trabajo. Con el tiempo se formalizó.

El aumento de la producción azucarera incidió en el incremento de la inmigración haitiana hacia República Dominicana. Es también el momento en que se cristaliza el modelo de integración diferenciador, que excluía a la población inmigrante

haitiana de participar en la vida social del país, dificultando su interacción con las comunidades dominicanas en las zonas cañeras. Este acuerdo fue renovado varias veces hasta su interrupción a mediados de la década de 1960.

[...] la política dominicana migratoria, en resumen, está dirigida por la ideología; no es coherente porque no tiene una aplicación uniforme [...], el lado punitivo de la política migratoria es altamente selectivo.

Experto entrevistado 3.

### **La política migratoria durante la transición democrática (1961-1978 y 1978-1986)**

La década de los 60 representa un momento de gran inestabilidad política y económica para República Dominicana. Este no fue solo un momento de cambios a nivel político (transición democrática), sino también social (inicio de la emigración dominicana más significativa) y económico (transformación de la industria azucarera).

Luego de la caída de la dictadura de Trujillo en 1961, y durante la presidencia transitoria de Rafael Bonnelly, fue promulgada en 1962 la Ley sobre Cédula de Identidad, que declaraba la obligatoriedad de portación de cédula de identidad para dominicanos mayores de 16 años y extranjeros residentes. Dicha ley establecía también los mecanismos de obtención de cédula para los extranjeros que hubieran pasado el periodo de más de 60 días e identificaba a migrantes regulares, ya que podían acceder a cédula legal. Esta medida definía la regulación para la permanencia de personas extranjeras, otorgando a la cédula de identificación una función cercana al control migratorio. Su artículo 40 hacía referencia a los braceros y «trabajadores importados» por las

compañías industriales o agrícolas, indicando que debían obtener su cédula al momento de su entrada y que los funcionarios de Migración no permitirían su permanencia en el país hasta después de obtener sus cédulas. Para «braceros y trabajadores importados» se permitía la solicitud colectiva por medio de apoderados, lo cual, en teoría, debía facilitar el proceso para quienes ingresaban al país en contingentes.

Una vez celebradas las primeras elecciones democráticas en 30 años, el recién electo presidente Juan Bosch promulga la *Constitución* de 1963, considerada una de las más progresistas de República Dominicana. Esta nueva *Constitución*, que abogaba por el establecimiento de la justicia social junto a otros aspectos basados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Hernández Polanco, 2018), abrió paso a la posibilidad de una reforma agraria y procuró retomar el control de los bienes del Estado. Como parte de esta reapropiación de los bienes que Trujillo y su familia habían coaptado (12 ingenios en total), se crea la Corporación Azucarera Dominicana a través de la Ley 78. Este organismo pasó a administrar el 60 % de la producción total azucarera del país, convirtiendo al Estado dominicano entre 1961 y 1966 en el principal productor, contratista de mano de obra y propietario de la industria en el país.

En cuanto al tema migratorio, la *Constitución* continuó en alguna medida la misma línea de pensamiento sobre el tema de la nacionalidad, la priorización de la frontera con fines de preservación de la identidad y la relevancia del sector agroindustrial. La dominicanización cultural continuaría siendo un tema de importancia. Los elementos citados son fundamentales para entender la política migratoria del país.

El gobierno de Juan Bosch duró siete meses y el país volvió a caer en periodo de gran inestabilidad social, política y económica, que desembocó en la guerra civil de 1965, una segunda invasión norteamericana, y el retorno de Joaquín Balaguer a la presidencia

en 1966, iniciando sus doce años de gobierno autoritario y represivo.

Una de las primeras acciones de Balaguer fue la creación del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), mediante la Ley 7 de 1966, motivado por la necesidad de coordinar las operaciones de los ingenios del Estado y demás dependencias ligadas a la producción de azúcar.

En el contexto de transformación de la economía dominicana de una economía agropecuaria al impacto limitado del modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones), en 1968, durante el gobierno de Joaquín Balaguer, se declara el desarrollo turístico como actividad económica estratégica de interés nacional. A partir de estas acciones, se hacía evidente que el modelo de la industria azucarera que existía en el país, y las condiciones del azúcar en el mercado internacional, estaban obligando al Estado a replantearse el rol de la industria en la economía dominicana y su necesaria transformación.

Entre 1970 y mediados de los años ochenta se produjo un cambio fundamental en la afluencia de los trabajadores migratorios haitianos hacia los ingenios dominicanos (Báez y Lozano, 2005). Si bien hasta principios de los ochenta, los acuerdos intergubernamentales para la contratación de braceros haitianos continuaron rigiendo el sistema de gestión de la migración laboral, las relaciones bilaterales entre Haití y República Dominicana se vieron trastocadas con la muerte de François Duvalier (1971) en Haití.

En 1977 el Estado dominicano ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Esta rectificación pudo estar motivada por un cambio sustantivo en la política exterior norteamericana, su cariz instrumental en el ascenso y descenso de Balaguer al poder, y la necesidad de salvaguardar la imagen internacional del gobierno dominicano ante los señalamientos de violación sistemática de derechos humanos.

Con la llegada de Jimmy Carter a la presidencia de EE. UU., la política estadounidense hacia América Latina se reenfocó en el respeto a los derechos humanos y el desmantelamiento de los gobiernos autoritarios en la región (Lozano, 2018).

En 1978 el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) ocupó el poder, dando fin a «los 12 años de Balaguer», considerado como un gobierno represivo que fue transicional entre la dictadura y la democracia, y preservaba muchos de los elementos ideológicos del régimen de Trujillo en el contexto de la Guerra Fría.

La Ley 199 sobre uso de tarjetas de turismo fue un antecedente de la Ley de Visado 875 aprobada en 1978, que venía a subsanar las limitaciones de la primera. El surgimiento de esta última normativa puede tener como motivación el desarrollo turístico y los cambios que se produjeron en la economía dominicana, pero incluye otros tipos de visas, como las de estudiantes, diplomáticos, residentes, entre otras. Estos tipos de visados quedan descritos en la Ley, excepto la visa para residencia.

En la década de los 80 caduca el sistema de contratación mediante el cual se otorgaban permisos de trabajo estacional a los inmigrantes para laborar en los ingenios azucareros. Con el derrumbe de los precios del azúcar, la industria entra en crisis. Coulange Méroné (2018), al hacer referencia a Báez y Lozano (1998; 2005), afirma que la extensión de la crisis agraria agravó la situación de los productores rurales dominicanos e incidió en la emigración, especialmente hacia Estados Unidos.

Esa migración acentuó la escasez de mano de obra nativa en cultivos como el café, el arroz y el maíz, y favoreció la entrada de trabajadores haitianos (Báez y Lozano, 1985). En 1980, por ejemplo, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) estimó que 28.6 por ciento de los trabajadores en la cosecha del café para ese año eran haitianos. A mediados de los años ochenta,

Báez y Lozano (1985) estimaron que 54 % de los jornaleros en el café, y el 19 % de aquéllos que laboraban en la producción arroceras eran de origen haitiano. De igual forma, la presencia de trabajadores de origen haitiano en cultivos tales como plátano, piña, tomate, tabaco y otros aumentó durante las décadas de 1980, 1990 y 2000 de una manera tal que hoy en día representan una mano de obra vital para la producción de estos rubros agrícolas (Báez y Lozano, 2005) (Coulange Méroné, 2018).

En las zafras efectuadas de 1981 a 1985 el sistema formal de contratación de mano de obra migrante registró un aumento sustancial en el número de braceros haitianos (19,000 contratados cada año). Este incremento obedecía a medidas para transparentar y regular el sistema de migración laboral y con ello combatir el tráfico de trabajadores, considerado como una de las problemáticas pendientes de resolver por parte de la política migratoria en términos históricos. Si bien el tráfico de trabajadores migrantes continuó, disminuyó considerablemente en comparación con los años setenta (Báez Evertsz y Lozano, 2005).

Llega también a su fin el régimen de Duvalier hijo (1986) en Haití y la inestabilidad política, social y económica del vecino país dio paso a una aceleración de la inmigración haitiana hacia República Dominicana, coincidente con el declive de la industria azucarera y la expansión de nuevos ejes de desarrollo, como es el caso de la construcción. Esto lleva a la diversificación ocupacional y expansión geográfica de la inmigración que sale de los bateyes para emplearse en otros sectores de la economía.

No obstante, de espaldas a estos hechos se generó una percepción en la opinión pública nacional de que «durante los gobiernos del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) se abrieron las compuertas a la migración haitiana y se inició la inmigración haitiana masiva» (Báez Evertsz y Lozano, 2005). El discurso del

aumento de la inmigración durante la gestión de este partido, vino acompañado de los prejuicios generados en torno a la figura de José Francisco Peña Gómez, líder histórico del PRD, a quien los sectores nacionalistas acusaban de tener ascendencia haitiana y una agenda de dominación político-racial oculta, trayendo nuevamente a la palestra pública el fantasma de «la invasión pacífica».

Montado en este discurso, Balaguer retornó al poder en 1986. Su segundo periodo de gobierno se enfocó en una serie de reformas orientadas a la transformación de la economía dominicana. El CEA inició un proceso de desmantelamiento de los principales ingenios del Estado y gran parte de sus tierras fueron arrendadas a empresas privadas para la instalación de zonas francas industriales, o incluso a particulares y militares, a modo de prebendas políticas. Se hacía evidente que el Estado estaba desmontando la ya maltrecha industria azucarera, sumida en una profunda crisis.





## FUENTES

(por orden de aparición)

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *La migración laboral en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Perú, 2016. Disponible online en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_502766.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf)
- Lozano, Wilfredo. «Las políticas migratorias en la globalización: hipótesis para el estudio del caso dominicano». *Revista Estudios Migratorios*, Instituto Nacional de Migración (INM RD), Santo Domingo, agosto de 2021. Disponible online en: [https://issuu.com/inmrd/docs/rev\\_estudios\\_migratorios\\_1\\_inm\\_rd\\_issuu/s/13212152](https://issuu.com/inmrd/docs/rev_estudios_migratorios_1_inm_rd_issuu/s/13212152)
- Castro, Aquiles y Félix Lafontaine, Ana. «Racialización de las políticas públicas de inmigración en República Dominicana». En: *Afrodescendencias y contrahegemonías: desafiando al decenio*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2019. Disponible online en: [https://www.jstor.org/stable/j.ctvt6rm7b.12?seq=2#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/j.ctvt6rm7b.12?seq=2#metadata_info_tab_contents)
- Aguiar, Cristina. «Haití ¿Renuncia a su herencia histórica?». *Noticias 22*, Santo Domingo, 13 de septiembre de 2022. Disponible online en: <https://noticias22.com/2022/09/haiti-renuncia-a-su-herencia-historica/>
- «Entrevista a Pelegrín Castillo sobre las relaciones dominico-haitianas y la comunidad internacional». *Diario Dominicano*, Santo Domingo, 4 de noviembre de 2022. Disponible online en: <https://diariodominicano.com/?p=394856>
- Paredes, Farah; Balbuena, Aris y Gómez Rossana. *Las políticas migratorias en la República Dominicana (1912-2018)*. Instituto Nacional de Migración (INM RD), Santo Domingo, 2021. Disponible online en: [https://inm.gob.do/transparencia/phocadownload/Publicaciones/2021/Informe %20Politicasy20Publicas\\_6x9\\_web2.pdf](https://inm.gob.do/transparencia/phocadownload/Publicaciones/2021/Informe%20Politicasy20Publicas_6x9_web2.pdf)

