



# LAS MIGRACIONES: LA INCAPACIDAD DE OFRECER UNA VIDA DIGNA

La intensificación de las migraciones internacionales en las últimas décadas ha abierto una nueva etapa en las migraciones, en gran parte asociada a la globalización contemporánea. El proceso de globalización induce e incrementa las migraciones internacionales de diversos tipos a partir de:

- La acentuación de las disparidades y polarización en el sistema mundial.
- Los procesos e implicaciones de la globalización del poder.
- La difusión transcontinental y regional de valores y expectativas occidentales.
- Las redes transnacionales creadas a partir de la dinámica misma de las migraciones.

El auge del desplazamiento de las personas reaviva el debate sobre migración y desarrollo, lo que contribuye a la renovación de su estudio. La perspectiva que introduce el enfoque del paradigma del desarrollo humano se inscribe a su vez en este proceso de renovación.

El enfoque del desarrollo humano pone en el centro del análisis a las personas. Se define el desarrollo como la expansión de las libertades humanas, haciendo énfasis en el aumento de las capacidades y potencialidades de los individuos y resaltando el carácter multidimensional del desarrollo. Explica la pobreza a partir de las privaciones absolutas y relativas. Incorpora la libertad cultural para elegir la identidad propia, y adopta un enfoque integrador.

De todas las dimensiones que incorpora el desarrollo humano, tres de ellas deben resaltarse para el análisis de las migraciones: su amplitud analítica, el énfasis en la libertad y la noción de agencia humana individual y colectiva.

El paradigma del desarrollo humano se sustenta en la noción del individuo como agente racional que decide y actúa a partir de sus capacidades y oportunidades reales. La capacidad de agencia permite a las personas modificar su realidad y ampliar sus libertades sociales y

culturales. Finalmente, el énfasis en la libertad plantea una estrecha identificación del paradigma con el enfoque de los derechos humanos, dado que ambos comparten una motivación común<sup>182</sup>.

En síntesis, el paradigma del desarrollo humano incorpora importantes implicaciones genéricas para el estudio de las migraciones, entre las que están:

- Primero, la diversidad de dimensiones y factores en el enfoque es compatible con el reconocimiento de la multidimensionalidad de los fenómenos migratorios y la necesidad de esquemas amplios para su estudio.
- Segundo, la noción de agencia individual y colectiva, es decir, la capacidad de las personas para transformar su realidad, es un elemento central para entender el fenómeno de las migraciones.
- Tercero, el énfasis en la libertad y los derechos humanos plantea un fuerte compromiso del enfoque con la movilidad humana y los derechos de los migrantes.
- Cuarto, desde la perspectiva del desarrollo humano las migraciones son enfocadas como procesos normales de la movilidad humana, no como amenazas para los países. Las migraciones pueden aportar contribuciones enriquecedoras para los países y los migrantes, pero pueden también generar conflictos, privaciones y exclusiones.
- Quinto, desde la perspectiva del desarrollo humano, la acción migratoria de las personas emerge de diferentes formas de privaciones de sus libertades que traducen grados diversos de exclusiones e inequidades. Las personas migran para “expandir las libertades reales” o bien “para poder llevar el tipo de vida que valoran”.
- Sexto, en los nuevos destinos el emigrante puede experimentar expansiones de las libertades reales y/o sufrir diferentes formas de privaciones.

*Las emigraciones expresan la incapacidad de la dinámica económica, social e institucional interna de proporcionar una vida digna a dominicanas y dominicanos.*

- Séptimo, en términos normativos el enfoque del desarrollo humano propugna por la ampliación de las libertades humanas, entre ellas la de movilidad internacional de las personas. Sustenta que los Estados tienen el compromiso de ampliar las capacidades, oportunidades y libertades para que las personas puedan optar libremente entre permanecer o migrar de sus localidades o países.
- Octavo, sustenta que los Estados deben garantizar los derechos y libertades de los emigrantes, contribuir a atenuar las inequidades y exclusiones, y promover el respeto de los diversos modos de vida e identidades.

## V.I LA DINÁMICA DE LAS MIGRACIONES

Durante las últimas cuatro décadas, la movilidad internacional de poblaciones y el proceso migratorio dominicano experimentaron apreciables transformaciones y un acelerado dinamismo, incluso en el contexto del Caribe, área de una elevada y tradicional propensión migratoria. En efecto, las tasa de movimiento internacional global de personas, medida en términos del total de entradas y salidas con relación a la población

del país, se elevó de 1.9% en 1960 a 48.5% en 2002. La tasa de salida de nacionales respecto a la población del país, ascendió de 2.8 por mil a 105.7 por mil en ese mismo período.

En lo que respecta a la dinámica migratoria de República Dominicana, la tasa neta de migración calculada para este informe revela un ciclo ascendente de emisión neta de población – emigraciones superiores que inmigraciones (ver Cuadro V.1).

Debido a este proceso migratorio, el país pasó desde un relativo aislamiento, donde predominaba una emigración reducida y una inmigración regulada, selectiva y estacional, a la conversión en un país simultáneamente emisor-receptor, con alto grado de apertura a la circulación de personas.

Este proceso ha sido poco estudiado y ha sido caracterizado como migración escalonada o secuencial<sup>183</sup>. Desde una perspectiva histórica pueden reconocerse dos períodos en ese proceso migratorio. El primero iría desde 1961 a 1979 y se caracteriza por presentar diversidad y simultaneidad migratorias. En el segundo ciclo, desde 1980 hasta la actualidad, se han producido una consolidación y una expansión avanzada de los movimientos migratorios.

A su vez, estas etapas estuvieron condicionadas y formaron parte importante de otros procesos:

Primero, los cambios en la inserción del país en el sistema mundial y en las relaciones con Estados Unidos.

Segundo, las transformaciones de la sociedad dominicana en el último medio siglo reflejadas en una triple transición:

- En el modelo económico institucional, desde el agroexportador y de sustitución de importaciones a uno de servicios.
- En la estructura de la sociedad, que pasó de una sociedad rural a una urbana.
- En el régimen y sistema político, pasando de una dictadura a formas imperfectas de democracia representativa.

Tercero, los conflictos internos haitianos y las relaciones internacionales entre ambos países.

Cuarto, las dinámicas acumulativas migratorias, en particular desde 1980 en adelante.

Como se ha indicado anteriormente, uno de los ejes de la inserción de la economía dominicana en la economía mundial ha sido a través del movimiento migratorio. Este proceso expresa por un lado la incapacidad de la dinámica económica, social e institucional interna de proporcionar una vida digna a dominicanas y dominicanos, y, por

**Cuadro V.1**

**Tasas netas de migración por quinquenio<sup>a</sup> en República Dominicana, 1960-2002**

Años	ODH	CELADE	CESDEM
1960-1964	-1.67	-2.00	
1965-1969	-2.8	-2.75	
1970-1974	-1.8	-2.56	
1975-1979	-4.3	-2.34	
1980-1984	-1.5	-2.34	-1.4
1985-1989	-5.1	-2.34	-5.2
1990-1994	-6.42	-2.33	-3.3
1995-1999	-0.06	-2.33	-1.4
2000-2002	-6.96	-1.4	

a. Se calcula con las entradas menos las salidas de personas del país respecto de la población estimada a mitad del quinquenio, multiplicado por mil.

Fuente: ODH/PNUD en base a ONE, Estadísticas de entradas y salidas de pasajeros; CELADE, Proyecciones de población 1950-2000, Boletín Demográfico No. 48, 1991; CESDEM, Proyecciones de población, 2000.

otro, representa un soporte esencial para la estabilidad macroeconómica al constituirse en una fuente de divisas, al tiempo que contribuye con el ingreso de muchas familias en todo el territorio nacional.

El impacto de los emigrantes en la sociedad dominicana es diverso y trasciende con creces la dimensión económica, transformando la cultura y los valores. Es de notar el nivel de solidaridad y compromiso de estos emigrantes con el destino de sus familias y del país. Esto será analizado en el Capítulo VI de este informe.

El impacto de la inmigración haitiana también ha sido diverso en aportes y costos. En los últimos años, los costos tienden a crecer en la medida de que se trata de una inmigración ascendente con muy bajo nivel de desarrollo humano y que resulta de las condiciones excepcionales de deterioro institucional, económico, social y político de Haití. El bajo nivel de instrucción de la gran mayoría de los inmigrantes haitianos aporta muy poco al acervo de habilidades y conocimientos necesarios para superar el modelo económico-institucional vigente en República Dominicana.

Los haitianos y haitianas viven en el país en condiciones muy precarias y de extrema pobreza. Además, la mayoría está indocumentada y debe enfrentarse a una actitud política y social generalmente hostil, sin posibilidad de asistencia legal y con limitado acceso a servicios de salud, sanidad y educación, que incluye a los hijos de los haitianos nacidos en el país. Cabe señalar que las limitaciones en el acceso a los servicios públicos y el problema de la falta de documentación son generalizados entre los segmentos más pobres de la población dominicana.

### **V.1.1 Emergencia de la diversificación migratoria: 1961-1979**

*Desde la perspectiva emigratoria.* Aunque la emigración dominicana tiene una larga historia, realmente se inicia en 1961 con el derrumbe de la dictadura trujillista. Al finalizar la década del setenta, los principales países receptores registraban unos 206,000 dominicanos, aunque otros estimados de la época situaban la emigración dominicana por encima de las 300 mil personas.

Según diversos autores<sup>184</sup> hay un conjunto de factores que condicionaron este empuje emigratorio masivo:

- La situación de inestabilidad política y socioeconómica de los años sesenta.

- La supresión de las restricciones a emigrar impuestas por la dictadura y el paso a una política de apertura migratoria.
- La política de relativa apertura de fronteras de Estados Unidos con República Dominicana en términos de visados debido a los acontecimientos de 1965 (guerra civil e invasión norteamericana). Asimismo, por el cambio en la legislación de migración, con las enmiendas Hart-Cellar (1965) que modificaron las políticas de restricción racial y los antiguos sistemas de preferencia.
- Los desbalances en los mercados de trabajo y el aumento de las expectativas de la población generados por los acelerados procesos de urbanización y las fuertes emigraciones internas rural-urbanas que acontecieron entre 1960 y 1979.
- La aguda desigualdad económica y la exclusión social prevalecientes en una sociedad en transformación llevaron a muchas personas a buscar en la emigración una alternativa viable para la movilidad social y económica. Es decir, lo que en términos de desarrollo humano implica una ampliación de libertades y reducción de privaciones.

*Desde la perspectiva inmigratoria.* Se pueden distinguir dos fases en este período en la migración hacia República Dominicana. La primera, en los años sesenta, estuvo marcada por la situación de inestabilidad interna, junto con las tensas relaciones entre República Dominicana y Haití, lo cual desestabilizó la migración estacional de braceros haitianos, predominantemente masculina. Así, a pesar de que el tratado de contratación de braceros fue ratificado a fines de los años cincuenta, la inmigración estacional estuvo afectada por los acontecimientos políticos que transcurrieron entre 1961 y 1965 (la transición postdictadura, los conflictos Bosch-duvalieristas, el golpe de Estado y la revolución de abril de 1965). En 1966 se ratificó el tratado de contratación de braceros, pero, nuevamente, las tensas relaciones entre los dos países culminaron en una situación de cierre de fronteras en los años 1967 y 1968.

En la segunda fase, entre 1969 y 1979, se produjeron transformaciones sustanciales en la dinámica migratoria. Se activó el tránsito en la emigración laboral haitiana sustentado en los acuerdos intergubernamentales del tipo gobierno-empresa.

En efecto, el tratado de contratación de braceros terminó en 1971 y no fue ratificado.

***El impacto de la inmigración haitiana ha sido diverso en aportes y costos.***

Empero, con el Gobierno de Jean Claude Duvalier se estableció un mecanismo para la contratación de braceros sin necesidad de un tratado. Así, se estabilizó la contratación anual de trabajadores haitianos estacionales. A su vez, operó una inmigración ilegal, al margen del sistema de contratación, sustentada en los costos diferenciales de braceros entre el sistema formal de contratación y el flujo ilegal (ver Cuadro V.2).

La segunda fase despunta sobre todo en el segundo quinquenio de la década del setenta con la incorporación de inmigrantes haitianos en renglones y áreas geográficas de la agricultura no azucarera, anteriormente ocupadas por población rural dominicana. El hecho sentó las bases para la relativa incorporación femenina en la cosecha de otros cultivos. Esa transformación estuvo condicionada, entre otros factores, por los procesos de urbanización y fuertes emigraciones rural-urbanas de los sesenta y setenta.

### V.1.2 Consolidación y expansión avanzada: 1980-2003

Los procesos de reestructuración y transición hacia los enclaves de zonas francas y turismo implicaron una secuencia de ajustes estructurales y devaluaciones, que tuvieron amplia repercusión en la dinámica económica y en el nivel de vida de la población, y actuaron como poderosos mecanismos de expulsión masiva de personas.

Pueden señalarse tres implicaciones sociales del proceso de transición que contribuyeron a acelerar la dinámica emigratoria.

De una parte, la reestructuración de la economía hacia los servicios modificó la demanda de trabajo, generando desequilibrios que contribuyeron a elevar la propensión emigratoria, ya que la movilidad entre sectores no es fluida, sino que se halla mediada por las calificaciones y perfiles socioeconómicos.

De otra parte, el proceso de transición creó un desajuste macroeconómico que se reflejó en devaluación-inflación, caída del salario y deterioro de los servicios públicos que afectaron la reproducción social, impulsando las emigraciones.

Finalmente, coincidiendo con la crisis económica de finales de los ochenta, se abrió un ciclo de luchas sociales y movimientos de protesta, de base sectorial y territorial, que dieron origen a once huelgas generales nacionales entre 1985 y 1991. Tales procesos generaron una vasta onda emigratoria de dominicanos, entre 1987 y 1994, probablemente la más elevada hasta ahora en la historia migratoria dominicana.

Después del ciclo emigratorio expansivo de 1987-1994, puede apreciarse una relativa atenuación de las salidas netas registradas, pero no en las salidas brutas de dominicanos. Este movimiento se asocia con la progresiva estabilización económica y el crecimiento económico de la segunda mitad de los noventa.

Estaríamos, pues, y al cabo de más de una década de haberse iniciado la transición hacia los nuevos ejes dinámicos de la economía, frente a una especie de versión dominicana de la “joroba migratoria” (migration hump). Como puede observarse en el Gráfico V.1, desde 1995 descendieron las salidas netas registradas de los dominicanos, en paralelo al descenso del número de inmigrantes admitidos en el principal país de destino.

Habría que relativizar este declive de las salidas netas, porque coincide con mayores restricciones migratorias en Estados Unidos y con los picos más elevados de capturas de viajeros clandestinos por parte de la guardia costera de Estados Unidos (1995-1996), lo que sugeriría un incremento relativo de las salidas no registradas y de los emigrantes de perfiles socioeconómicos más deprimidos (ver Recuadro V.1).

De otra parte, tal declive relativo fue ciertamente breve. Así, al iniciarse el Siglo XXI se han incrementado las salidas netas de dominicanos

**Cuadro V.2**

***Braceros contratados y braceros estimados entrados al margen del sistema de contratación, 1967-1980***

Años	Braceros contratados	Braceros ilegales
1967	14,000	1,345
1968	10,000	1,274
1969	10,000	8,000
1970	12,000	9,407
1971	12,000	16,279
1972	12,000	15,982
1973	12,000	17,788
1974	12,000	14,826
1975	12,000	15,000
1976	12,000	19,319
1977	12,000	17,719
1978	15,000	12,075
1979	15,000	10,922
1980	19,000	3,789

Fuente: Báez Everstz 1985, p. 197.

en un proceso que revela hoy, sin duda, una tercera ola emigratoria en expansión.

Esta ola se inicia antes de la crisis bancaria y se asocia a las tendencias de agotamiento del modelo económico, social e institucional que generó exclusión y no pudo reducir los niveles de desempleo. Esto, a pesar del ritmo de crecimiento económico registrado en la segunda mitad de los noventa.

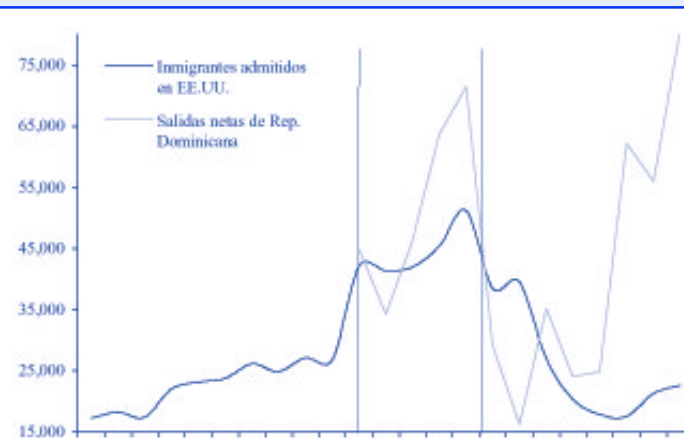
La expansión emigratoria de estos últimos años ha generado una vasta comunidad de migrantes dominicanos, dispersa mundialmente, que ha transformado las realidades, procesos, condiciones y visiones de la sociedad dominicana (parte de este tema se discute en el capítulo siguiente).

Hacia 1990, la población nacida en el país y registrada en los principales países receptores llegaba a 409,279, duplicando la existente en la década anterior. En el año 2000 alcanzó la cifra de 667,506, con un aumento de 63% (ver Cuadro V.3).

Sin embargo, estas cifras subestiman la emigración dominicana, dado que, por ejemplo, para 1990 la estimación realizada a partir de

**Gráfico V.1**

***Inmigrantes dominicanos admitidos en EE.UU. y salidas netas registradas de dominicanos, 1980-2002***



Fuente: ODH/PNUD en base a ONE; Servicio de Inmigración y Naturalización de EE.UU. (INS), 1987, 1990 y 1998; Departamento de Seguridad del Interior de EE.UU. (DHS), 2002.

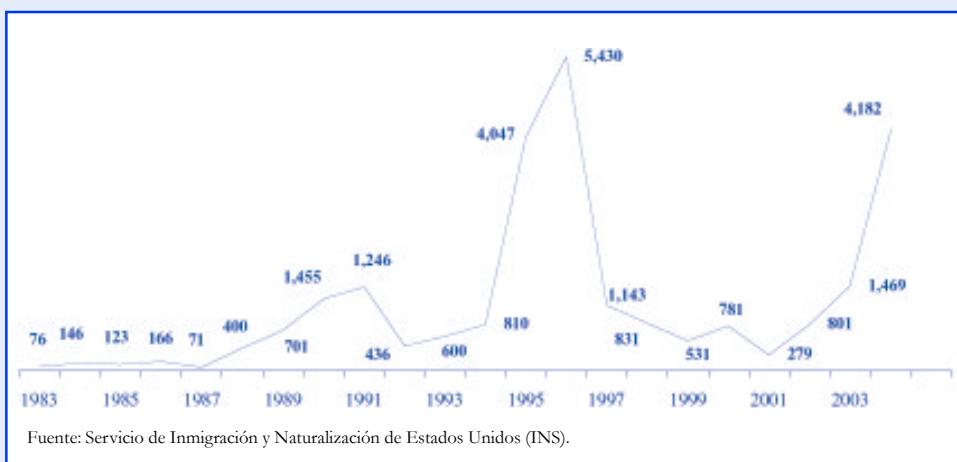
ENDESA 1991 situó en 509 mil la población dominicana emigrada, mientras otras estimaciones la ubicaban entre 550 y 600 mil.

**Recuadro V.1**

***Migración clandestina: drama y tragedia de los viajes en yola***

Los viajes clandestinos en yola presentan la dimensión dramática, trágica y vergonzosa de la emigración dominicana. Los viajeros ponen en cuestionamiento profundo los éxitos del crecimiento económico dominicano. Cuestionan también la capacidad de las élites empresariales y políticas dominicanas para construir condiciones y oportunidades para darles una vida digna a los dominicanos y a las dominicanas en su suelo patrio. Los viajes en yola empezaron a ser visibles desde principios de los años ochenta, difundándose de forma alarmante e incontenible durante la década de los noventa e inicios del Siglo XXI. De esta misma manera se han difundido las tragedias de embarcaciones hundidas, de personas ahogadas, víctimas de las olas y tiburones, de los miles de naufragos y muertos en la ruta hacia la ansiada forma de vida que valoran y que no les resulta posible vivir en República Dominicana.

**Dominicanos detenidos por la Guardia Costera de EE.UU., 1983 - 2004**



Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (INS).

Fuente: ODH/PNUD.

El debate sobre el Censo de Estados Unidos de 2000 y sus omisiones de las poblaciones originarias de América Latina, y en particular de República Dominicana, ha sido extenso, difundiéndose diversas estimaciones alternativas.

En este informe se estima que para 2000 la emigración dominicana se aproximaría a un millón de dominicanos y dominicanas (959,396 personas) (ver Cuadro V.3). Esta podría considerarse como una estimación moderada<sup>185</sup> e implicaría que, dado el nivel de remesas que se registró en la balanza de pagos de ese año de US\$1,698 millones, la transferencia per cápita de cada dominicana y dominicano residente en el exterior sería del orden de 141 dólares mensuales.

### V.1.3 Continuidades y cambios en la inmigración

El flujo inmigratorio internacional hacia República Dominicana se ha acelerado en las dos últimas décadas.

Durante este período, la inmigración haitiana ha mostrado un incremento sostenido en el contexto de la aguda crisis de Haití. También ha presentado una ruptura en el tradicional sistema de contratación de trabajadores migratorios, así como cambios en la integración socioeconómica de los inmigrantes.

La grave crisis haitiana y la acentuación de las disparidades de desarrollo respecto a República Dominicana han presentado, por lo menos, dos consecuencias relevantes en términos migratorios.

- De una parte, se ha profundizado la diferenciación de los destinos elegidos por la emigración haitiana. Los grupos de mayores ingresos migrarían hacia Estados Unidos, Canadá y Europa, mientras que los más pobres se trasladarían principalmente a República Dominicana. También se advierte cierto incremento de traslados al país por parte de grupos de mayores ingresos y de empresarios, aunque en menor medida que hacia otros destinos.
- De otra parte, en el contexto de la crisis haitiana, la emigración ha adquirido un carácter más automático, sin mediar los sistemas de reclutamiento e intermediación propios de los años anteriores a 1986.

Durante ese período, se produjo un colapso del sistema de migración estacional bajo el régimen de gobierno-empresa, causando una regresión a los mecanismos informales por la vía de intermediarios, en adición a los procesos de migración individualizada.

También en estos años se identificaron transformaciones sustanciales en la articulación de la inmigración laboral haitiana y la inserción socioeconómica de los inmigrantes. Este proceso, abordado por varios autores<sup>186</sup>, ha significado el relativo desplazamiento de los trabajadores haitianos de los bateyes y cañaverales a las fincas agrícolas y a las actividades laborales urbanas, como la construcción.

La inmigración de otros países también ha mostrado un apreciable dinamismo, especialmente

**Cuadro V.3**

*Población dominicana registrada y/o estimada en principales países de residencia, 1980-2000*

Países de destino	1980		1990		2000		2000 <sup>a</sup>	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Estados Unidos	169,147	77	347,858	76	545,262	74	695,996	73
Puerto Rico	20,558	9	37,505	8	61,455	8	78,355	8
España	1,003	0	6,776	1	31,582	4	49,918	5
Venezuela	15,745	7	17,140	4	20,000	3	20,000	2
<b>Subtotal</b>	<b>206,453</b>	<b>94</b>	<b>409,279</b>	<b>90</b>	<b>658,229</b>	<b>90</b>	<b>844,269</b>	<b>88</b>
Otros países <sup>a</sup>	13,678	6	45,475	10	74,000	10	115,127	12
<b>Total general</b>	<b>220,131</b>	<b>100</b>	<b>454,754</b>	<b>100</b>	<b>732,299</b>	<b>100</b>	<b>959,396</b>	<b>100</b>

a. Valores estimados según los supuestos de la Nota 185.

Fuente: ODH/PNUD en base a IMILA-CELADE, base de datos sobre población nacida en América Latina y el Caribe en los censos de Estados Unidos, Canadá y países de América Latina, 1980 y 1990; Oficina de Censo de EE.UU, Censo de 2000; Instituto Nacional de Estadística, España, INE-base, Censo de 2001.

en los años noventa. En efecto, las entradas netas de extranjeros no residentes se incrementaron de forma notable en esa década, particularmente en el quinquenio 1995-99, registrándose un promedio de 26,369 entradas netas anuales. Esta nueva inmigración está asociada a los procesos de reestructuración de la economía de servicios.

A pesar de las evidencias parciales sobre el activo flujo inmigratorio durante estos años no se dispone de cifras confiables sobre la magnitud de la inmigración total.

Las precariedades de información han abierto el espacio para diferentes estimaciones. Las más exageradas sitúan la inmigración haitiana entre 1.5 a 3 millones de personas. Algunas entidades internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones<sup>187</sup>, calculan los inmigrantes haitianos en 500 mil para años recientes.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sitúa en 500 mil el total de trabajadores haitianos y en 250 mil el número de niños de origen haitiano<sup>188</sup>. El Banco Mundial, en su informe sobre la pobreza<sup>189</sup>, asume la cifra de población de origen haitiano de 500 mil para 1998, y, considerando una entrada neta anual de 12,000, efectúa estimaciones retrospectivas para 1996 y 1986.

Similares imprecisiones de magnitudes prevalecen respecto al volumen de otras nacionalidades. Aparte de lo referido a los censos recientes, las encuestas subestiman aún más las cifras. Otra fuente importante es la del registro de extranjeros de la Dirección General de Migración, la cual indica que la cantidad de extranjeros registrados, sin contar a haitianos, pasó de 48,577 para 1981 a 123,704 para 1992<sup>190</sup>, y en el año 2000 se muestra un total registrado de 62,848 personas<sup>191</sup>.

Para los fines de orientación analítica se presentan en el Cuadro V.5 tres escenarios para estimar la población haitiana, la población extranjera de otros países y la población extranjera total, para los años 1991, 1996 y 2003, eligiendo el escenario moderado como el más ajustado a la realidad.

Para la formulación de estos escenarios se han utilizado diversas fuentes y supuestos<sup>192</sup>, los cuales están abiertos a revisión y ponderación, pero fueron concebidos con propósitos ilustrativos y de orientación analítica. Finalmente, cabe reiterar, conforme a lo señalado para la inmigración, que se trata en todo caso de población extranjera (haitiana y de otros países) nacida en el exterior, y no de población de origen extranjero<sup>193</sup>.

## V.1.4 Tendencias de la migración internacional

En los años noventa e inicios del Siglo XXI se aprecian cambios en las tendencias de la migración internacional asociadas a las modificaciones internas de la sociedad dominicana, al proceso de la globalización y a la propia dinámica migratoria.

**Cuadro V.4**

***Población extranjera residente en República Dominicana, haitianos y otros inmigrantes, años seleccionados***

Encuestas	Haitianos	Otros inmigrantes	Total
ENDESA 1991	71,000	41,000	112,000
ENDESA 1996	99,400	45,500	145,800
ENGIH 1998	72,000	--	--
FLACSO-OIM 2002	266.211	--	--
ENFT 2003	115,000	68,000	183,000
<b>Censos</b>			
1991 <sup>a</sup>	245,737	--	--
1993 <sup>b</sup>	--	--	95,465
2002 <sup>c</sup>	--	--	96,233

a. ONE, Censo de Haitianos de 1991.  
b. ONE, Censo de Población y Vivienda 1993.  
c. ONE, Censo de Población y Vivienda 2002.  
Fuentes: ODH/PNUD en base a Encuestas y Censos citados.

**Cuadro V.5**

***Escenarios estimativos sobre la población haitiana y la población extranjera total residente en República Dominicana<sup>a</sup>, 1991, 1996 y 2003***

Año/Población extranjera	Bajo	Moderado	Alto
<b>1991</b>			
Haitiana	71,000	245,737	491,474
Otros extranjeros	40,990	114,581	229,162
Total	112,000	388,210	720,636
<b>1996</b>			
Haitiana	99,436	290,737	581,474
Otros extranjeros	46,364	135,563	271,127
Total	145,800	426,300	852,601
<b>2003</b>			
Haitiana	115,000	416,737	833,474
Otros extranjeros	68,000	194,314	388,629
Total	183,000	611,051	1,222,103

a. Para las condiciones y supuestos de los estimados ver Nota 192.  
Fuente: ODH/PNUD en base a ENDESA 1991; ENDESA 1996; ENFT 2003 (abril); ONE, Censo de Haitianos 1991; ONE, Estadísticas de entrada y salida de pasajeros, Puestos fronterizos.

*Se ha incrementado la emigración irregular e indocumentada, se han diversificado los destinos, ha aumentado el tráfico de personas y el número de deportados.*

### ***Tendencias de la emigración***

En el marco del proceso de globalización se han activado políticas migratorias cada vez más restrictivas y selectivas en los principales países receptores, lo cual se agudizó a partir de los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esto ha contribuido a fortalecer algunas tendencias:

- Incremento de la emigración irregular e indocumentada. Las restricciones migratorias, en vez de aminorar las propensiones migratorias, han contribuido a abrir más los cauces de la migración irregular e indocumentada por diversas rutas, modalidades y patrones.
- Diversificación de los destinos. El aumento de la propensión emigratoria en un contexto restrictivo ha fortalecido la tendencia a la ampliación de las rutas y diversificación de destinos, introduciendo cambios en la geografía de la emigración dominicana. Las dos encuestas de cobertura nacional que han contemplado hasta ahora el estudio de los desplazamientos de personas reflejaban ya esta tendencia<sup>194</sup>.
- Incremento del tráfico de emigrantes y ascenso de la “industria” de la emigración. El contexto mundial restrictivo ha contribuido al fortalecimiento de las redes transnacionales que organizan el tráfico de personas, emergiendo una poderosa y millonaria empresa emigratoria.
- Incremento de las deportaciones y retorno forzado. El aumento de la emigración irregular e indocumentada y las subsecuentes detenciones en los países receptores ha adquirido nuevos relieves y complejidades a partir de la reforma de la ley migratoria estadounidense y las prescripciones de deportación ante delitos y cumplimiento de penas.

Asimismo, la intensificación de la propensión emigratoria ha fortalecido cambios en los perfiles de género y socioeconómicos de los emigrantes. Sobre este particular, destacan los siguientes aspectos:

Primero, la feminización de las migraciones. Aunque persiste cierto debate en torno al predominio relativo de las mujeres en la emigración dominicana, no cabe duda que en la última década se ha fortalecido la feminización de las salidas.

Algunas evidencias aportadas por encuestas nacionales sugieren un cambio moderado en los perfiles de género entre los períodos considerados<sup>195</sup>.

Algunos de los censos de la década de 2000 en países receptores reflejan continuidades en el fortalecimiento de la feminización de las migraciones dominicanas. En Estados Unidos, el 52.5% del total de emigrantes eran mujeres, para un índice de feminidad de 112. Esta cifra es moderada ante la muy elevada feminización migratoria en los destinos europeos: 219.1 para España y 308.1 para Italia, en sus censos de 2001.

Segundo, mayoritaria procedencia urbana y diversificación relativa según procedencia regional y de localidades.

Tercero, cambios en los perfiles socioeconómicos y de calificación. Diversos estudios y autores<sup>196</sup> reiteran que los emigrantes dominicanos no son los más pobres y de más baja instrucción de la sociedad dominicana, sino que provienen de grupos de ingresos intermedios, de clases trabajadoras urbanas y con perfiles educativos más elevados que el promedio nacional.

No obstante, desde fines de los noventa, con el aumento de las restricciones migratorias en los principales países de recepción, sectores sociales de ingresos más deprimidos se han incorporado al flujo emigratorio, fundamentalmente a través de los canales y redes ofrecidos para las salidas clandestinas, irregulares y de tráfico ilegal.

Adicionalmente, se fortalecen los vínculos de los emigrantes en sus sociedades de destino y de origen, revalorizándose la diáspora.

### ***Tendencias de la inmigración***

En el proceso inmigratorio hacia República Dominicana se identifican tendencias diferenciadas entre la inmigración procedente de Haití y la procedente de otros países.

En lo referente a la inmigración haitiana se ha producido un aumento en la circulación migratoria de corta duración entre los dos países relacionado con los mercados provinciales del área de la frontera, especialmente a partir de mediados de la década. También se ha producido un aumento en la migración documentada (ver Cuadro V.A.I del Anexo Estadístico), por lo menos en las entradas, aunque prevalece y es creciente la inmigración clandestina indocumentada.

Al progresivo incremento inmigratorio ha seguido el de las deportaciones (ver Recuadro V.2).

Por último, cabe señalar el aumento de la visibilidad social de los inmigrantes en conexión directa con los cambios en la distribución territorial y su incorporación en actividades laborales urbanas. La presencia en las ciudades de inmigrantes haitianos, anteriormente confinados mayoritariamente en los bateyes azucareros, es un fenómeno de la última década y contribuye a la magnificación del volumen de la inmigración y al cambio en el modelo productivo nacional.

Finalmente, en lo que respecta a la inmigración procedente de otros países se ha efectuado una diversificación de las nacionalidades y un ascenso de los perfiles de calificación y capacitación (ver apartado V.5).

### ***Un resumen de la dinámica de las migraciones***

La sociedad dominicana pasó de ser aislada, eminentemente receptora y relativamente regulada, a ser emisora y receptora con un alto grado de apertura. Este proceso fue provocado por los cambios del modelo económico institucional y la dinámica socialmente excluyente que fue generando. También por los cambios en las relaciones con Estados Unidos y los intensos conflictos internos de Haití.

El proceso migratorio ha pasado por dos etapas: la de diversificación migratoria (1961-1979) y la de consolidación y expansión (desde 1980 hasta la actualidad). Como resultado, se puede estimar que alrededor de un millón de dominicanos y dominicanas vivían fuera en 2000, que envían en promedio 141 dólares mensuales cada uno.

La cantidad de extranjeros en el país sería del orden de 611 mil, de los cuales 416 mil serían haitianos.

En los últimos años se aprecia una tendencia al incremento de la emigración irregular e indocumentada, a la diversificación de destinos, al aumento de las redes y la “industria” migratoria, y a las deportaciones y retornos forzados. Se mantiene la tendencia a la feminización de las emigraciones, la procedencia predominantemente urbana, la diversificación de los países de origen y cambios en los perfiles socioeconómicos.

En materia de inmigración haitiana se observa una tendencia a la circulación migratoria de corta duración por los mercados fronterizos, aumento en la migración documentada e indocumentada, aumento de las deportaciones, aumento de la visibilidad social e incorporación en actividades laborales urbanas. Por su parte, también está aumentando la inmigración no haitiana.

## **V.2 ESTADO Y POLÍTICAS DE MIGRACIÓN**

En las últimas décadas las políticas estatales implícitas y explícitas de migración han experimentado transformaciones bajo la influencia de eventos sociopolíticos del país, la presión internacional, las realidades de las migraciones y la incidencia de los migrantes.

### **V.2.1 Desarrollos en la política de promoción de la emigración**

La caída de la dictadura marcó el fin del aislamiento político y de las restricciones para viajar al extranjero dando paso al libre movimiento de las personas, en una clara política de apertura emigratoria.

Dicho período abrió una fase importante en el proceso de creación de ciudadanía en un clima social caracterizado por los deseos de libertad, participación política y énfasis en los derechos humanos, lo cual puede verse hoy como una aspiración a un mayor desarrollo humano.

El régimen de Balaguer mantuvo esta política de apertura y la fortaleció. Sin embargo, aplicó una política de expulsión de los opositores.

En los años de represión entre 1966 y 1972, el énfasis fue puesto en la atenuación de las presiones políticas internas. Pero en los años posteriores, el énfasis fue desplazado a la atenuación de las presiones en los mercados laborales.

Durante los años ochenta y noventa, la política de apertura emigratoria no sólo persistió, sino que tendió a fortalecerse. Se generaron, a su vez, cambios importantes en el terreno de las políticas de emigración, destacándose tres aspectos que señalan tanto las conexiones implícitas de las políticas como las acciones reactivas del Estado.

En primer lugar, las políticas de apertura o promoción emigratoria han dado paso a políticas implícitas de fomento de la emigración bajo la forma de “exportación de personas”, con énfasis en los beneficios de retorno vía remesas y otras transferencias monetarias y no monetarias. De este modo, el fomento de la emigración deja de ser un mecanismo exclusivo de descongestión de los mercados laborales o de presión sociopolítica, pasando a ser además un componente importante del nuevo modelo de servicios.

En segundo lugar, durante la fase de emigración acelerada, el Estado empezó a recibir presiones internacionales para que hiciera esfuerzos

***La sociedad dominicana pasó de ser aislada, eminentemente receptora y relativamente regulada, a ser emisora y receptora con un alto grado de apertura.***

reales en detener las salidas ilegales y actuar sobre el tráfico de emigrantes.

En tercer lugar, en los años noventa, con la consolidación de las comunidades de migrantes y la intensificación de los vínculos transnacionales, se inició un proceso de empoderamiento político de esas comunidades en los países receptores, demandando políticas públicas de apoyo a sus necesidades.

### V.2.2 La política de importación de trabajadores: vicisitudes, desencuentros y respuestas

Como fue señalado anteriormente, al expirar el acuerdo binacional de contratación de braceros en 1971 se efectuó un tránsito al sistema de reclutamiento gobierno-empresa. En éste, el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) dirigió el proceso de intermediación de los flujos sobre las mismas bases tradicionales fijadas en el anterior tratado. De esta manera afianzó la existencia de un sistema paralelo informal de agentes reclutadores vinculados a las otras empresas azucareras.

Este sistema de regulación estatal de las migraciones laborales estacionales con una larga

historia en el país colapsó con la caída de la dictadura de Jean-Claude Duvalier en 1986 y los subsiguientes acontecimientos políticos haitianos.

El derrumbe del sistema de contratación quebró las bases en que se sostenía la política de importación de trabajadores, generando un importante vacío institucional en el terreno regulatorio de las migraciones laborales.

La quiebra del sistema de contratación y regulación de las inmigraciones laborales estacionales fue seguida por el surgimiento y diversificación de agentes intermediarios y, progresivamente, por la migración individual sustentada en sólidas redes migratorias.

Estas nuevas realidades en las inmigraciones procedentes de Haití y los desencuentros y vacíos legales regulatorios han conformado una situación complicada, de ilegalidades, tráfico de personas, violación de derechos humanos. También han restringido las capacidades de regulación e intervención estatal, lo cual se acentúa con las tendencias de incorporación laboral de los inmigrantes en actividades en el medio urbano y en la industria de la construcción.

¿Cuáles han sido las respuestas estatales frente a esta compleja situación?

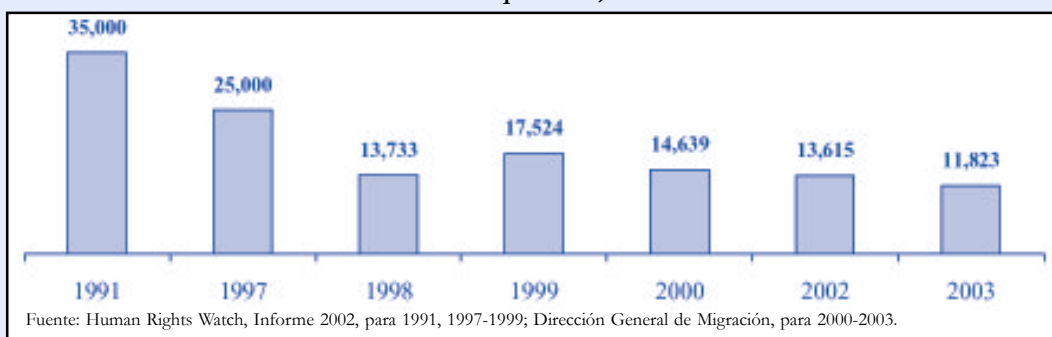
#### Recuadro V.2

##### *Las deportaciones de los haitianos*

Las recurrentes deportaciones cíclicas de haitianos han formado parte complementaria del sistema de importación estacional de trabajadores, pero con la quiebra del sistema formal se han incrementado de forma notable y con ellas las denuncias de violaciones de derechos humanos. Así, durante el período en que imperó el sistema gobierno-empresa (1970-1986), éste preveía procesos organizados de retorno y las deportaciones en sí eran reducidas. En tales años las denuncias y críticas se orientaban, sobre todo, al mecanismo de las “recolectas” o redadas militares, las cuales más que orientarse a la deportación se dirigían a canalizar trabajadores a los cañaverales. Pero tras la quiebra de dicho sistema, así como la recurrencia a intermediarios y la expansión de la migración individualizada, se ha producido un ascenso extraordinario de éstas, tanto por el incremento de la inmigración como por respuestas reactivas a presiones internacionales o nacionales.

Las prácticas y operativos de deportación son altamente violatorios de los derechos humanos de los migrantes. Los operativos de deportación son realizados de forma arbitraria, a menudo por militares, que no tienen atribuciones de inspección migratoria, los migrantes son detenidos por poco tiempo y enviados a la frontera, sin contactar sus familias, disponer de sus pertenencias y retribuciones salariales. Estas prácticas de deportación violan las normativas internacionales sobre derechos humanos aplicables a los procesos de deportación, incumplen los requisitos del debido proceso administrativo que establece la Ley de Migración 95 y los términos del protocolo de entendimiento para las deportaciones suscrito entre República Dominicana y Haití en 1999.

Haitianos deportados, 1991-2003



Fuente: ODH/PNUD.

Primero, los énfasis en la documentación. Desde 1997 las autoridades gubernamentales han dado relieve al discurso de la documentación migratoria y se han emprendido algunas iniciativas. La Dirección General de Migración inició desde entonces un proceso de carnetización de trabajadores migratorios, principalmente en el área agrícola.

Entre 1998 y 2000 se estuvo dotando de documentación migratoria, con permisos de estadía temporal, a unos 12,787 trabajadores haitianos en promedio por año<sup>197</sup>. Asimismo, se ha empleado el mecanismo de los visados de entrada, lo que se refleja en el notable incremento del movimiento registrado de personas a nivel fronterizo.

La segunda respuesta del Estado ha sido a través de las deportaciones de haitianos y haitianas, las cuales ya se han abordado en este informe (ver Recuadro V.2).

Adicionalmente, hay grupos de actores que tratan de influir en el diseño de la política de migración laboral haitiana.

Por un lado, están los organismos internacionales y nacionales especializados en derechos humanos, que han criticado las condiciones laborales y de exclusión social en que viven los haitianos en el país y sus descendientes.

Por el otro, están los grupos neonacionalistas quienes sostienen que la inmigración haitiana es una invasión y una amenaza nacional, percibiendo las críticas internacionales como una campaña de descrédito, orientada a la “fusión” de ambas naciones o a que República Dominicana asuma el costo de la reorganización de Haití.

El movimiento neonacionalista también ha sido partícipe de la campaña por comprometer a la comunidad internacional en un esfuerzo de reconstrucción de Haití en Haití. Acepta que responde al interés nacional la estabilidad y la recuperación de Haití. Ha planteado que no hay solución dominicana al problema haitiano, rechazando lo que entiende es una posición internacional de tratar de asignarle a República Dominicana el papel de Estado pivote o el rol de tutor de Haití, más aún ha planteado que el compromiso internacional con el destino de Haití, aún sea a través de un fideicomiso no declarado, nunca llegará si no se cierra en los hechos la válvula de escape dominicana a los problemas de Haití.

Asimismo, este movimiento entiende que los problemas migratorios de los haitianos en República Dominicana deben asumirse como una

variable dependiente de la situación interna de ese país y sostienen que sólo en la medida en que la comunidad internacional establezca y recupere a Haití se podrán encontrar soluciones racionales, justas y duraderas al problema.

En las críticas y denuncias internacionales pueden reconocerse dos fases. La primera se extiende desde fines de la década del setenta hasta 1991, y estuvo mayormente centrada en las críticas al sistema de reclutamiento de trabajadores y las condiciones laborales y de vida en los ingenios y bateyes azucareros, calificadas como esclavitud<sup>198</sup>.

La segunda fase se inició en 1996 y se prolonga hasta la actualidad. En esta fase, aunque las críticas también aluden a las condiciones laborales y de vida en los bateyes azucareros, los mayores énfasis de las denuncias son puestos en las privaciones de derechos, discriminación y exclusión, centrándose sobre todo en las prácticas de las deportaciones y la exclusión de los niños y niñas de origen haitiano nacidos en el país que no tienen acceso a la ciudadanía y a los servicios sociales básicos (ver Recuadro V.4).

### V.2.3 De los programas de inmigración a la apertura inmigratoria selectiva

Las políticas de promoción de la inmigración orientadas a nacionalidades selectivas y a la colonización agrícola tuvieron sus primeras manifestaciones en los años cincuenta, con los programas estatales de inmigración de españoles y japoneses<sup>199</sup>.

Desde el segundo quinquenio de los sesenta se fue efectuando el desplazamiento hacia la atracción de inversionistas extranjeros, facilitando su radicación y naturalización. Con la economía de servicios aumentaron estas facilidades a inversionistas y al personal relacionado. No obstante, sólo recientemente la Dirección General de Migración ha establecido, de modo reglamentario, la denominada “residencia por inversión”.

Las políticas de fomento del turismo y orientadas a facilitar la entrada de visitantes extranjeros han tenido, sin duda, mayores incidencias en el proceso migratorio, generando una apertura inmigratoria selectiva en función de los países de procedencia.

En general ha habido una política de puertas abiertas y de asentamiento de extranjeros procedentes de Norteamérica y Europa. La apertura inmigratoria y los desencuentros y vacíos en las regulaciones inmigratorias estatales también

### Recuadro V.3

#### ***Tráfico y trata de mujeres dominicanas***

El tráfico y trata de personas han afectado a República Dominicana durante décadas. Las crisis económicas y la incapacidad del modelo para ofrecer una vida digna obligan a amplios contingentes humanos a emigrar del país cayendo en las manos traficantes inescrupulosos.

Aunque históricamente la isla ha sufrido tráfico y trata, es a partir de los ochenta cuando el fenómeno se hace visible para la opinión pública por los relatos espeluznantes que cuentan las retornadas y las ONG en los países receptores. En muchos casos la trata y el tráfico tienen fines de explotación sexual y doméstico. Las estimaciones señalan que alrededor de 50,000 dominicanas se encuentran incorporadas al trabajo sexual a escala internacional.

Las ONG de mujeres y los estudios que analizan el fenómeno desde una perspectiva de género presentan una serie de factores que fomentan el crecimiento de las redes de traficantes de mujeres dominicanas. Entre ellos se pueden citar las amplias privaciones y la falta de oportunidades para tener un nivel de vida digno, el cual se refleja en una feminización de la pobreza. La segregación ocupacional, donde las mujeres tienen menores oportunidades laborales que los hombres, los ingresos más bajos y condiciones sociales más adversas.

Los fenómenos de la trata y tráfico de personas se sostienen en una amplia y compleja red de negocios lucrativos en el país y en los destinos receptores. Entre esos destinos están: el Caribe insular y otros países de América como Panamá y Argentina; en Europa los destinos más frecuentes son Holanda, Bélgica, Suiza y Austria, así como Grecia e Italia. Estas redes tienen vínculos con organizaciones nacionales e internacionales. Las redes operan creando documentos con falsas identidades y cobran cuantiosos recursos para los papeles, viajes y hospedaje (alrededor de 2,500 dólares) que las traficadas obtienen vendiendo propiedades tales como conuco, casas, negocios familiares o recurriendo a prestamistas locales, quienes cobran altos intereses. Muchas mujeres deben pasar más de un año para saldar estos compromisos.

Los relatos de las mujeres retornadas que han sido traficadas, reflejan el mundo de privaciones y la falta de oportunidades que tienen en el lugar de recepción. A esto se agrega la violación de sus derechos más fundamentales al obligarlas a ejercer actividades que van contra su voluntad, como son: encierros en lugares de trabajo (tanto en burdeles como en casas), venta de su persona; tienen que asumir nuevos hábitos (como beber y fumar); traición y abandono de los jefes de viaje y “amigas”; violencia física, discriminación racial y pasar hambre cuando ingresan (COIN 2000).

En el país existen organizaciones que trabajan con mujeres traficadas y con trabajadoras sexuales (COIN, Secretaría de Estado de la Mujer, OIM, entre otras). Estas organizaciones crearon un espacio público de discusión del proyecto de ley sobre el tráfico y trata de personas; pero sólo cuando la presión internacional se tornó más evidente fue que dicho proyecto fue conocido y aprobado en las cámaras. La Ley 137-03 es producto de la firma del país de diferentes tratados y convenciones que obligan a los países a ser severos con las redes de traficantes.

Fuente: ODH/PNUD.

### Recuadro V.4

#### ***Exclusión social de niños, niñas y adolescentes dominicanos de ascendencia haitiana***

La manifestación más contundente del cuadro de exclusión social que caracteriza a un segmento de niñez y de la adolescencia en la República Dominicana, lo constituye la negación de la inscripción en el registro civil a los niños, niñas y adolescentes dominicanos de ascendencia haitiana, debido a que el registro de nacimiento es uno de los derechos humanos fundamentales. Este no solo garantiza al niño el reconocimiento legal de su existencia e identidad, sino que además evidencia que el niño pertenece a una familia, a una comunidad determinada y a una nación.

Por otra parte, el registro de nacimiento abre el camino a los demás derechos, como el acceso a los servicios de salud, educación, asistencia social y determina el tratamiento del o la adolescente por parte del sistema jurídico, a fin de que no sea procesado(a) como un adulto y garantizar que reciba la protección legal de que debería disponer toda persona menor de edad. Una persona que carece de certificado de nacimiento no puede obtener cedula de identidad, pasaporte, casarse ni sacar licencia para conducir. Tampoco puede abrir una cuenta bancaria ni solicitar u obtener empleo público o privado.

La ausencia de registro de nacimiento contribuye a la configuración de un modelo de privaciones, vulnerabilidad y explotación, que se perpetúa a lo largo de la existencia de la persona sometida a su privación. La República Dominicana ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en marzo de 1991. Como Estado parte tiene el mandato, debido al compromiso contraído, de atender, promover y proteger los derechos de todos los niños que nacen bajo la jurisdicción del Estado dominicano.

La Convención de referencia establece en el Art.7: “El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. Los Estados partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído, en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”.

Fuente: ODH/PNUD.

han generado distorsiones, como es la conversión de República Dominicana en un país de tránsito de inmigrantes hacia otros países, con fuerte incidencia de las redes transnacionales del tráfico de personas a escala regional y mundial.

### En resumen

Las políticas públicas explícitas o implícitas de migración han recorrido diversas etapas y situaciones influenciadas por eventos internos y externos.

Las emigraciones que se iniciaron como la expresión del desarrollo humano se convirtieron en un instrumento de exportación de personas, con el objetivo del lograr un retorno económico vía remesas y de subsanar la incapacidad del modelo económico institucional de proveer una vida digna.

Las inmigraciones se han caracterizado por un vacío institucional, en el marco de tensiones causadas por violaciones de los derechos humanos frente a los haitianos y una apertura selectiva frente a nacionales de otros países.

## V.3 LA EMIGRACIÓN DOMINICANA: PERFILES DE LOS MIGRANTES E INTEGRACIÓN EN LOS PAÍSES DE RECEPCIÓN

Las mujeres mantienen un predominio relativo en la emigración total. El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002 de República Dominicana, arrojó que, del total de los emigrantes, el 52.2% eran mujeres y el 47.8% hombres.

Los emigrantes dominicanos son predominantemente jóvenes<sup>200</sup>. Es de notar, también, que las mujeres emigran a edades más jóvenes que los hombres<sup>201</sup>.

La emigración dominicana procede de las áreas urbanas<sup>202</sup>. Los datos del Censo de 2002 expresan claramente las tendencias que se manifestaron en los períodos anteriores, al identificar que el 63.8% de los hogares con emigrantes en el exterior proceden del área urbana, frente a un 36.2% de la rural.

Los emigrantes dominicanos no proceden de los sectores sociales más empobrecidos ni de los más afectados por la desocupación estructural. Son grupos sociales económicamente más aventajados que se incorporan a la dinámica de la emigración internacional.

Además, no son mayoritariamente desempleados ni tienen una baja calificación laboral en el contexto dominicano.

### Cuadro V.6

#### Composición porcentual de inmigrantes dominicanos admitidos en Estados Unidos, según grupo de ocupación, períodos seleccionados

Grupo de ocupación	1987-1990	1998-1999	2000-2001
Profesionales, técnicos y afines	9.2	17.6	15.0
Gerentes y administradores	5.4	5.3	4.5
Comerciantes y vendedores	5.5	6.2	7.5
Empleados de oficina	6.7	9.3	10.2
Ocupaciones relacionadas con producción, transporte, construcción y afines <sup>a</sup>	44.0	44.5	41.1
Trabajadores de servicios	23.5	10.4	15.8
Agricultores, ganaderos y afines	5.7	6.7	5.9
Total	100.0	100.0	100.0

a. Esta nueva clasificación responde a la unidad de tres nuevas categorías ocupacionales que en el Censo de 2000 aparecen individualizadas. En los censos anteriores estaban otras categorías como operarios, artesanos y obreros.

Fuente: ODH/PNUD en base a Servicio de Inmigración y Naturalización de EE.UU. (INS).

La crisis social y la reespecialización productiva, resultado de los ajustes estructurales de los ochenta, han contribuido a que se fortalezca la tendencia emigratoria de los grupos profesionales. Las ocupaciones reportadas por los migrantes dominicanos admitidos a Estados Unidos entre 1987-1990, 1998-1999 y 2000-2001 permiten ver la continuidad de esta emigración. En efecto, los profesionales y técnicos han aumentado relativamente, al tiempo que los emigrantes con ocupaciones de servicios han disminuido (ver Cuadro V.6).

#### V.3.1 Emigrantes y países receptores

Cuando se hace una revisión de los datos que surgen de los censos de Estados Unidos, podemos apreciar que la tasa de participación<sup>203</sup> en actividades económicas es elevada. En la población de 16 años o más, la tasa de participación en 1980 era de 62.1% y en 1990 era de 63.3%. Es particularmente relevante el caso de las mujeres cuyas tasas de participación llegan a 48.7% y 52.8% para los años de referencia.

Los datos censales de Estados Unidos de 1970, 1980, 1990 y 2000 muestran la elevada participación de los dominicanos en ocupaciones obreras, de servicios personales y de cuello blanco. Los profesionales, técnicos, administradores y gerentes crecen en el último período censal, reflejando un relativo proceso de movilidad ocupacional ascendente entre 1980, 1990 y 2000 (ver Cuadro V.7 y Cuadro V.A.2 del Anexo Estadístico).

En 1980 los dominicanos tenían un ingreso promedio de 9,269 dólares al año por hogar y existía un 36.1% de las familias por debajo del nivel de pobreza. Éste era el colectivo con el porcentaje más alto de familias por debajo de la línea de pobreza en Estados Unidos.

En el Censo de 1990, las condiciones socioeconómicas de las dominicanas y dominicanos mejoraron, ya que el ingreso familiar promedio se amplió a 19,694 dólares al año y la cantidad de hogares por debajo del nivel de pobreza se situó en 33.4%.

Finalmente, en 2000 el ingreso familiar promedio aumentó a 40,941 dólares anuales y los

hogares por debajo de la línea de pobreza descendieron a un 27.6%. A pesar de esta mejoría, los nacionales dominicanos siguen siendo el grupo con mayor incidencia de la pobreza cuando se comparan con los demás grupos de inmigrantes latinos y caribeños en Estados Unidos.

Esta situación es diferente entre los hogares con presencia de ambos padres y los uniparentales con jefatura femenina. En los hogares donde las mujeres ocupan la dirección de la familia con niños menores de cinco años, el nivel de pobreza alcanza a más de la mitad de los hogares (55.7%). En aquellas familias donde ambos cónyuges comparten responsabilidades la situación es distinta, solamente hay un 18.1% de hogares pobres para los que tienen hijos menores de cinco años (ver Cuadro V.8).

Es importante resaltar que entre los emigrantes dominicanos se presentan procesos de diferenciación social y económica muy marcados.

Por una parte, se encuentran los grupos con niveles socioeconómicos deprimidos en comparación con el contexto del país receptor, formados especialmente por inmigrantes recientes.

De la otra, sectores sociales más aventajados, integrados y que presentan niveles de vida relativamente elevados. Entre estos grupos estaría un amplio sector de pequeños y medianos comerciantes y empresarios, profesionales, técnicos y trabajadores estabilizados.

Estos procesos de movilidad y diferenciación social se revelan en los perfiles educativos de los descendientes de inmigrantes nacidos en Estados Unidos, y muy particularmente en las diversas generaciones de descendientes de los inmigrantes en la ciudad de Nueva York<sup>204</sup>.

**Cuadro V.7**

***Distribución de la población dominicana económicamente activa en Estados Unidos, según grupos de ocupación, censos 1970-2000***

Ocupaciones	1970	1980	1990	2000
Profesionales, técnicos y afines	4.9	4.1	5.2	10.2
Gerentes y administradores	1.3	3.8	5.7	6.8
Comerciantes y vendedores	5.9	5.8	12.0	12.5
Empleados de oficinas	10.5	11.1	11.5	14.8
Ocupaciones relacionadas con producción, transporte, construcción y afines <sup>a</sup>	58.6	56.2	42.0	30.8
Trabajadores en servicios	17.8	18.5	23.0	24.6
Agricultores, ganaderos y afines	0.1	0.5	0.5	0.3
No identificados	0.9	--	--	--
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

a. Esta nueva clasificación responde a la unidad de tres nuevas categorías ocupacionales que en el Censo de 2000 aparecen individualizadas. En los censos anteriores estaban otras categorías como operarios, artesanos y obreros.

Fuente: ODH/PNUD en base a Oficina de Censo de EE.UU., Censos de 1970, 1980, 1990 y 2000.

**Cuadro V.8**

***Niveles de pobreza en las familias de grupos seleccionados en Estados Unidos, en porcentaje, 2000***

Familias en niveles de pobreza	Estadounidenses	Latinos	Mexicanos	Portorriqueños	Cubanos	Centroamericanos	Dominicanos
1- Todas las familias	9.2	20.0	20.7	23.4	11.0	18.1	27.6
Con hijos menores de 18 años	13.6	24.1	24.4	28.8	13.6	21.3	32.0
Con hijos menores de 5 años	17.0	27.6	28.2	32.8	13.8	24.0	33.5
2- Familias con ambos padres	4.9	14.4	16.6	10.7	8.2	13.0	15.1
Con hijos menores de 18 años	6.6	17.0	19.2	12.4	8.7	14.7	16.7
Con hijos menores de 5 años	8.5	20.5	22.8	14.1	8.9	17.4	18.1
3- Familias de madre soltera	26.5	37.8	38.1	44.0	21.5	34.0	44.6
Con hijos menores de 18 años	34.3	44.5	44.3	49.9	30.1	40.8	51.0
Con hijos menores de 5 años	46.4	55.1	53.0	58.8	36.3	49.3	55.7

Fuente: ODH/PNUD en base a Oficina de Censo de EE.UU., Censo de 2000.

El asentamiento de la población dominicana en Estados Unidos se encuentra concentrado en el condado de Nueva York, donde vivían en el año 2000 unos 618 mil dominicanos y dominicanas. Con la ampliación de las emigraciones, la comunidad se expandió hacia otras ciudades como New Jersey, con 136,529; Florida con 98,410; Massachussets con 69,502; Rhode Island con 24,588; Pensylvania con 13,667 y Connecticut con 12,830<sup>205</sup>.

### **A Puerto Rico**

Históricamente el flujo de personas hacia Puerto Rico era muy reducido. Pero a partir del cambio de modelo económico y la crisis económica de los ochenta, se produjo un flujo laboral masivo. Los dominicanos se incorporaron predominantemente en el sector terciario de la economía.

Un estudio realizado a fines de los ochenta, en el sector de Santurce, determinó que el 83.2%, de los emigrantes se desempeñaba en las ramas del comercio y los servicios.

Los incorporados a ocupaciones de alta calificación como profesionales y técnicos, administradores, gerentes y afines apenas constituían el 7.5% de los emigrantes<sup>206</sup>.

De acuerdo a dicho estudio, las mujeres constituían la mayoría de la emigración (58.2%), con una incorporación más elevada en los sectores de servicios (66%) en relación a los hombres (44.7%). Dentro de los servicios, las dominicanas participaban en el servicio doméstico y en tareas del pequeño comercio<sup>207</sup>.

Otros trabajos aplicados, como el efectuado en el barrio El Gandul a mediados de los noventa, revelan básicamente similares perfiles de género y de incorporación según ramas de actividad ocupacional<sup>208</sup>.

### **A España**

Un nuevo destino fue España. La proximidad sociocultural, la ausencia de visado para ingresar en la época anterior a 1993 y la apertura de los mercados de trabajo urbanos en el sector servicios permitieron la rápida expansión de la emigración dominicana.

El auge migratorio encontró restricciones de entrada por el requerimiento de visa a partir de 1993. Esta restricción permitió que entre 1990 y 1995 el cambio porcentual de la población con

permiso legal fuera de 551%, para desacelerarse entre 1996 y 1998, cuando la variación alcanzó a 34%.

Los asentamientos de dominicanos y dominicanas en España están altamente concentrados en dos áreas geográficas: Madrid, donde residía el 45.9%, y Cataluña, con el 24.8% del total de los residentes legales hasta 1999. Estos datos confirman la tendencia de los emigrados dominicanos a concentrarse en los principales centros urbanos de los destinos más importantes de recepción.

Para 1997, el 75.7% de los residentes y el 85.2% de los inmigrantes con permisos de trabajo en vigor eran mujeres. En 1999 el 74.6% de los permisos de trabajo fueron concedidos a mujeres y sólo el 24.4% a hombres. Los grupos de poblaciones dependientes -niños y jóvenes menores de 15 años- presentaron una proporción baja (15.8%), al igual que los envejecientes (1%). Es esperable que, cuando el ciclo laboral expansivo tiende a la estabilidad, se produzca un reagrupamiento familiar que tienda a aumentar la presencia de menores de 15 años y del grupo de 65 años y más.

Los nacionales de República Dominicana en España presentan niveles educativos más altos que los promedios de República Dominicana, como acontece en general para toda la emigración dominicana<sup>209</sup>. Pero los especialistas españoles lo califican de muy bajo, por lo menos en el caso de los dominicanos<sup>210</sup>.

En el ámbito del empleo y los mercados laborales, la presencia dominicana experimentó un fuerte descenso entre 1997 y 1999. Hay que notar que la caída de los permisos concedidos para el período de referencia fue generalizado para los extranjeros en España (33.4% para el total y 25.6% para los latinoamericanos). De los inmigrantes latinoamericanos, sólo Ecuador experimentó una expansión del orden de 20.6%, y México tuvo un incremento modesto de 7.9% (ver Cuadro V.A.2 del Anexo Estadístico).

En lo relativo al empleo en España, como se ha expresado con anterioridad, todas las informaciones disponibles entre 1997 y 2000 revelan la alta feminización de la fuerza laboral.

Alrededor del 85% de los permisos de trabajo en vigor y concedidos anualmente son para mujeres. La tasa de participación en la actividad económica de los dominicanos era la más elevada de los inmigrantes en Madrid, en un 79.1%. Hay que resaltar el marcado contraste que se refleja en

*En España,  
las ramas de actividades  
predominantes  
de los inmigrantes  
dominicanos son el  
servicio doméstico,  
la agricultura,  
la hostelería, el comercio  
al por menor  
y la construcción.*

la tasa de paro laboral entre hombres y mujeres, el cual es de 32.6% y 15.9%, respectivamente.

La fuerza laboral que requiere de permiso de trabajo se desempeñaba principalmente en actividades por cuenta ajena (98%), y sólo el 2% ejercía actividades por cuenta propia. Estas cifras reflejan únicamente la población bajo régimen jurídico general que requieren de permisos de trabajo, ya que los que están nacionalizados no necesitan de permisos laborales y se desempeñan sin restricciones.

La distribución por sectores de actividad permite observar la alta concentración en el sector de servicios, el que incluye servicios domésticos, con una tasa que se ha mantenido en alrededor del 95%. Para los dominicanos y dominicanas, así como para otras nacionalidades como los filipinos y los peruanos, éste ha sido el nicho de trabajo típico. Las ramas de actividades predominantes de los inmigrantes son el servicio doméstico, la agricultura, la hostelería, el comercio al por menor y la construcción. La segmentación laboral señala que la mayor concentración de trabajos femeninos se encuentra en el servicio doméstico, mientras que la alta masculinización se expresa en la agricultura y la construcción.

#### ***Sobre los impactos sociales***

Los movimientos poblacionales producen efectos en todos los ámbitos: en la sociedad expulsora, en la receptora y en los migrantes, que son los actores del proceso.

Entre los impactos positivos podemos citar la inserción de los y las emigrantes en mercados laborales más exigentes y el efecto de las remesas sobre los agregados macroeconómicos y en las localidades donde son recibidas y utilizadas.

Estas remesas regularmente mejoran el bienestar familiar, permiten ahorrar para establecer microempresas, hacen posible mejorar las viviendas y modificar el entorno, lo que impulsa procesos de urbanización que cambian la fisonomía de comunidades enteras.

Asimismo, permiten disponer de recursos para la educación de los hijos que se quedan y aumentar el prestigio social en la comunidad de origen. Los emigrados interiorizan elementos culturales que les permite establecer actitudes y comportamientos más abiertos y flexibles. En resumen, estos efectos de la emigración inciden positivamente en la formación de capacidades tanto de los emigrados como en el territorio de origen, fortaleciendo el desarrollo humano.

También se generan impactos negativos para el país y los emigrantes; entre ellos se encuentran la pérdida de fuerza laboral calificada, la presencia marginal de delincuencia, la ruptura del núcleo familiar, la alta dependencia de los familiares del emigrante, el cambio en los patrones de comportamiento, especialmente en jóvenes, y más aún en aquéllos que no son productivos. El costo de los viajes a veces obliga a “empeñar” prendas, electrodomésticos, a hipotecar las casas y a la venta de bienes para la salida ilegal del país, que cuando no reporta los beneficios esperados, muchos de esos bienes se pierden y empobrecen a las familias.

Además, el emigrante puede tener que enfrentar problemas de integración en labores ocupacionales restringidas, así como racismo y xenofobia en las naciones receptoras.

Todo lo anterior nos llama a evaluar los efectos positivos y negativos de la emigración, a fin de determinar el balance de ambos a efectos de considerar el desarrollo humano de la población emigrante y de la población que se queda en posición de receptora de la ayuda provista por la primera.

Otra repercusión negativa de la emigración a escala de los hogares y particularmente en las mujeres emigrantes, es que parte de los hombres cuyas esposas o compañeras están en el exterior han tendido a abandonar progresivamente las actividades productivas en que participaban. Esta situación está obligando a las mujeres a crear estrategias para aumentar sus ingresos y al mismo tiempo han tendido a prolongar los años que en principio se propusieron estar en el país de destino al momento de emigrar.

En el ámbito de las políticas públicas la emigración ha promovido la inactividad del Estado en cuanto al diseño de políticas públicas orientadas a disminuir el desempleo y la pobreza, que son los motivos más señalados por las personas para salir del país a buscar fuentes de trabajo en otros destinos. Pero además, no existe en el Estado dominicano una política de protección a los residentes en el extranjero. Por el contrario, los consulados en los países receptores se convierten en fuentes de clientelismo y de extracción de recursos al emigrante cobrando tasas excesivas por servicios, de lo cual generalmente sólo una parte se remite a Santo Domingo.

#### ***En resumen***

El perfil social de los emigrantes dominicanos está cambiando hacia empleos más sofisticados.

Aunque en los destinos más recientes la población está orientada a proveer servicios muy básicos, se mantiene la feminización y la tasa de participación laboral en los países de destino es elevada. Además, esta población paga un elevado costo humano en el país de destino en términos de rupturas y pobreza relativa.

## V.4 IMPACTO DE LAS REMESAS

En este apartado se pretende abordar el análisis de las remesas desde una perspectiva centrada en las personas como agentes reflexivos y solidarios, y como expresión de los sólidos nexos sociales y las firmes lealtades mantenidas por los migrantes con sus familias y comunidades de origen. Este es un elemento de la noción de agencia, concepto esencial para el paradigma del desarrollo humano.

Desde esta perspectiva, las remesas y otras transferencias enviadas son una extraordinaria *cooperación internacional*, efectuada desde abajo, que tiende a superar, y para el caso dominicano supera con amplitud, la cooperación oficial de los países avanzados para el desarrollo. Esta transferencia es un importante mecanismo de mejoría en ingresos y condiciones de vida de las familias receptoras, constituyendo el lado compensatorio de las ausencias de los miembros emigrantes.

### V.4.1 Evolución e importancia de las remesas

Las remesas enviadas por los dominicanos han registrado un aumento notable, especialmente a partir de inicios de los años noventa, aunque

también cabe anotar que desde mediados de esa década se han efectuado avances en las mediciones y estimaciones oficiales de las mismas. Este incremento sostenido ha dependido de cuatro factores:

- La notable y constante expansión emigratoria en el período, tanto por vía regular como irregular.
- Las mejorías en ingreso de los dominicanos en los principales países de recepción.
- Los procesos de devaluación registrados en el país.
- El desarrollo de entidades y agencias dedicadas a esta actividad, con las consiguientes facilidades para los envíos.

La importancia de las remesas para la vida económica del país es considerable, especialmente a partir de la segunda gran ola emigratoria de 1987-1994 (ver Cuadro V.9)

Hay que señalar que existe un debate sobre las implicaciones de las remesas en la sociedad. Algunos autores sustentan sus efectos positivos en el aporte a los ingresos en divisas que financian parte de la balanza de pagos. También se reconoce su incidencia en los incrementos productivos por vía de las inversiones directas que provienen de remesas y, sobretudo, a través del efecto multiplicador aportado por los incrementos del consumo. El consumo en vivienda, alimentación, educación y salud sustenta la reproducción social y la calidad de vida y tiende a incrementar la productividad humana.

Otros autores ponen el acento en los probables desequilibrios y distorsiones estructurales en las familias que las remesas pueden generar, como una excesiva dependencia de esta fuente de ingreso.

**Cuadro V.9**

**Ingresos por concepto de remesas y proporción de las remesas respecto a algunas variables socioeconómicas, 1993-2003**

Años	Remesas (millones de US\$)	Remesas per cápita (US\$)	Remesas como porcentaje de						
			PIB	Exportaciones nacionales	Importaciones nacionales	Inversión extranjera	Ingresos por turismo	Saldo de la balanza comercial	Deuda pública externa
1993	720.6	98.80	7.43	119.68	25.78	380.67	58.89	49.93	15.81
1995	794.5	105.12	6.62	91.10	25.10	191.77	50.57	57.12	19.89
2000	1,689.0	204.41	8.55	174.83	26.32	177.24	59.05	45.14	45.88
2001	1,807.9	214.94	8.33	227.50	30.37	167.52	64.61	51.61	43.27
2002	1,959.6	228.86	9.03	231.17	31.42	213.74	71.77	53.35	43.15
2003	2,060.5	236.39	12.23	197.99	49.13	664.89	66.25	84.31	34.93

Fuente: ODH/PNUD en base a BCRD.

Se señala en este sentido, también, la relación de los envíos de remesas con el ciclo del proceso de emigración-reunificación familiar en los países de destino. Serían los primeros emigrantes quienes tendrían una mayor propensión a la remisión de recursos, la cual iría disminuyendo junto con el proceso de radicación de las familias en los países receptores<sup>211</sup>.

#### V.4.2 Remesas y familias: extensión de las interacciones, perfiles y patrones de envío

El estudio de las relaciones entre las remesas y las familias receptoras destaca tres aspectos de interés: la magnitud social del fenómeno (cantidad de familias), los perfiles generales y sociales de las familias receptoras, y los patrones de envío.

República Dominicana está entre los primeros lugares en ingreso de remesas por habitante. Para el año 2003 las remesas han pasado a representar el 12.2% del PIB, el 198% de las exportaciones nacionales, el 49% de las importaciones y el 66% de los ingresos por concepto de turismo.

Los datos del Censo de 2002 indican que el 10.2% de los hogares recibe remesas<sup>212</sup>. Es decir, unos 224,868 hogares dominicanos, con una población de 879,896 personas, son receptores de remesas del extranjero.

**Cuadro V.10**

**Indicadores de los hogares que reciben remesas por características de jefe/a de hogar, 2002**

Características	%
Urbano	71.7
Hombre/Mujer	50.0
Casado o unido	59.9
Edad entre 30 y 49 años	52.0
Vivienda propia pagada totalmente	55.3
Reside donde nació	55.2
Nivel primario	51.9
Son vendedores, operadores y trabajadores no cualificados	53.5
Se dedican al comercio, la industria manufacturera y otros servicios	30.0
Trabajan en empresa privada	26.0

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo de Población y Vivienda 2002.

De éstos, el 72% se concentra en la zona urbana y el 28% restante en la zona rural, mostrando un perfil de asentamiento urbano más elevado que el de los hogares no receptores (62%) (ver Cuadro V.A.5 del Anexo Estadístico).

Los hogares que reciben remesas se caracterizan por ser de tres o cuatro personas (38.7%), con un promedio de número de hijos de 2.7.

Es importante resaltar la composición general del hogar según miembros de los hogares receptores: en ellos el 25.6% de los miembros son jefes, el 36.5% hijos o hijas y el 12.1% nietos o nietas. En este último grupo se reflejan las diferencias más apreciables con los hogares no receptores, indicando un reordenamiento en la composición de las familias por el proceso de emigración.

Resalta una mayor proporción de hogares extendidos entre los hogares receptores, 43% frente a 27% a nivel nacional, reflejando el proceso de los migrantes que dejan los hijos a cargo de abuelos u otros parientes, especialmente en el caso de las mujeres.

Cuando analizamos estos hogares por características del jefe o jefa del hogar, vemos que la jefatura del hogar está dividida a la mitad entre hombres y mujeres (50% en ambos casos), en su mayoría casados o unidos, entre 30 y 39 años de edad (52%), con nivel académico de estudios primarios seguido por nivel secundario, que residen en el mismo lugar donde nacieron y que poseen vivienda propia pagada totalmente (ver Cuadro V.10).

El 53.5% de los jefes y jefas de hogar son vendedores, operadores y trabajadores no cualificados, y el 30% se dedican al comercio, a la industria manufacturera y a otros servicios, como educación. Asimismo, un 26% de los jefes y jefas de hogar trabajan para una empresa privada o negocio, y el 11.5% lo hace para una institución pública.

Es interesante ver cómo los hogares que reciben remesas se encuentran por encima de la media nacional en cuanto al nivel de equipamiento de los hogares (ver Cuadro V.11).

Por otra parte, las informaciones revelan niveles de alfabetismo y de escolaridad más elevados entre los miembros de los hogares receptores de remesas. La proporción de analfabetos en los hogares receptores llega al 17%, frente al 22.3% de entre los hogares no receptores y al 21.8% del total de hogares. Asimismo, este grupo de hogares tiene proporciones más elevadas de miembros con educación secundaria y universitaria.

### V.4.3 Repercusiones socioeconómicas de las remesas

Las evidencias indican que aunque la incidencia de las remesas en el ingreso total del conjunto de los hogares dominicanos es reducida, su repercusión en los ingresos de los hogares receptores resulta considerable.

La CEPAL<sup>213</sup> estimó en un 6% la participación de las remesas en los ingresos totales de hogares, casi similar a la cifra que resulta de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo de 2003 (ENFT 2003), que arroja el 6.2%.

Según esta última fuente de datos, la proporción de las remesas en el total de ingresos de los hogares receptores alcanza al 29.6%, nivel muy próximo al derivado de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1998, de 31.6%<sup>214</sup>. Tal incidencia, por lo demás, presenta variaciones al considerar dichos hogares desagregados por escala de ingresos.

En efecto, según puede apreciarse en el Cuadro V.12, los hogares más aventajados en ingresos reciben proporcionalmente más remesas, sin embargo, la incidencia de las remesas en las familias más pobres es mayor. Los hogares receptores más pobres (23.1%) captan el 6.2% del total de las remesas, y estos ingresos llegan a representar el 58.4% de los ingresos totales de esos hogares.

Una aproximación más específica a las repercusiones de las remesas en la vida económica de los hogares receptores puede obtenerse al tipificar los aportes de las remesas en relación al ingreso, clasificándolas en suplementarias, complementarias y de subsistencia<sup>215</sup>.

De acuerdo a la ENFT 2003, el 57.4% de los hogares receptores dominicanos recibe remesas suplementarias para la vida económica de los hogares, es decir, que representan menos del 25% de los ingresos del hogar.

Cerca de una cuarta parte de los hogares, el 24%, recibe remesas de subsistencia, que representan más del 50% del ingreso de los hogares, dependiendo crucialmente de las mismas para la reproducción social y la estabilización de los modos de vida de sus miembros.

El 18.6% restante recibe remesas complementarias, que representan entre el 25% y 49% del ingreso del hogar.

Una parte sustancial de los recursos de las remesas se orientan a alimentación, vivienda, educación y salud, como revelan algunos estudios. La encuesta de gastos e ingresos del Banco Central de 1998 estableció que el 70% de los recursos

**Cuadro V.11**

**Equipamiento del hogar, hogares que reciben remesas y total nacional, 2002**

Equipamiento	Hogares (%)	
	Total nacional	Hogares que reciben remesas
Televisor	68.4	81.7
Equipo de música	49.1	63.4
Estufa/cocina	81.4	90.6
Nevera	61.3	79.4
Lavadora	53.9	71.4

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo de Población y Vivienda 2002.

**Cuadro V.12**

**Distribución de ingresos de los hogares y remesas, 2003**

Intervalos de ingresos (RD\$)	Total de hogares			Hogares que reciben remesas		
	Proporción de hogares (%)	Proporción de ingresos (%)	Proporción de hogares (%)	Proporción de ingresos (%)	Proporción de remesas (%)	Participación de las remesas en los ingresos (%)
Hasta 3,000	27.9	5.0	23.1	3.1	6.2	58.4
De 3,001 a 9,000	41.0	23.7	37.4	18.2	14.3	23.4
Más de 9,000	31.1	71.3	39.5	78.7	79.5	29.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	29.6

Fuente: ODH/PNUD en base a ENFT 2003, BCRD.

recibidos vía remesas se utilizan para alimentación, el 4% para gastos de salud, el 5% para educación, el 7% para vivienda y el restante 8% para otros gastos<sup>216</sup>. Dadas las diferencias señaladas de incidencia de las remesas en la economía de los hogares receptores cabría esperar, por igual, diferencias en los usos de las remesas al nivel de los hogares. Este terreno ha sido escasamente estudiado en el país, aguardando por investigaciones más específicas.

Finalmente, en relación con la distribución geográfica de las remesas, el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002 arrojó que en todas las provincias se reciben ingresos por remesas. La provincia que posee relativamente más hogares receptores de remesas es Salcedo, con el 16.8% del total de hogares. Las que menos reciben son

Elías Piña, Pedernales y San Juan de la Maguana (ver Cuadro V.13 y Cuadro V.A.10 del Anexo Estadístico).

### En resumen

El impacto de las remesas en la economía dominicana ha sido creciente. El 10.2% de los hogares recibe remesas, ubicados básicamente en zonas urbanas, representando el 6% de los ingresos de todos los hogares y el 30% de los ingresos de los hogares que las reciben, para la mayoría de los cuales representa un ingreso suplementario.

## V.5 INMIGRANTES, MERCADOS LABORALES Y SOCIEDAD

En este apartado se abordan algunas dimensiones de la inmigración internacional, referidos a los perfiles de los migrantes y a su inserción socioeconómica, así como a la problemática de la exclusión social de los migrantes laborales haitianos, tomando como referencia las encuestas del Banco Central sobre fuerza de trabajo (ENFT 2003) y de FLACSO y OIM sobre los inmigrantes haitianos de 2002.

### V.5.1 Perfiles socioeconómicos de los inmigrantes

La inmigración en República Dominicana es predominantemente masculina y conformada por adultos jóvenes. En efecto, entre los jefes de hogares inmigrantes, el 91.7% de los haitianos y el 72.5% de otras nacionalidades son hombres. Además, el 47.7% de los jefes de hogar haitianos y el 53.1% de los de las demás nacionalidades residentes en el país a octubre de 2003 tienen edades entre 18 y 39 años<sup>217</sup> (ver Cuadro V.A.7 del Anexo Estadístico).

Con respecto a los niveles de escolaridad, existen diferencias notables entre los inmigrantes haitianos y los restantes inmigrantes. El grupo laboral haitiano tiene básicamente un bajo nivel de instrucción, mientras que en la inmigración de otras nacionalidades predominan personas de elevada e intermedia calificación. El 52.1% de los inmigrantes haitianos no tenía ninguna escolaridad, y el nivel de analfabetismo alcanzaba valores superiores al 50% según diferentes estudios desde los años ochenta<sup>218</sup>. Por su parte, el 43.9% había cursado algún grado de la educación básica y sólo el 4.0%, el nivel medio.

**Cuadro V.13**

*Distribución porcentual de los hogares receptores y no receptores de remesas, según provincias, 2002*

Provincia	Hogares receptores	Hogares no receptores	No declarado
<b>Total País</b>	<b>10.2</b>	<b>83.9</b>	<b>5.9</b>
Distrito Nacional	11.2	82.6	6.2
Azua	7.8	83.8	8.4
Bahoruco	8.7	85.9	5.3
Barahona	9.4	83.5	7.1
Dajabón	8	89.2	2.8
Duarte	12.4	82.9	4.7
Elías Piña	2.9	91.4	5.7
El Seibo	8.9	86.7	4.3
Españat	10.2	84.3	5.5
Independencia	8.5	84	7.5
La Altagracia	7.8	87.1	5.1
La Romana	9.6	83.6	6.8
La Vega	9.1	86	5
María Trinidad Sánchez	12	84.3	3.6
Monte Cristi	11.8	85.3	2.9
Pedernales	4	89.3	6.6
Peravia	14.6	80.4	5
Puerto Plata	9.5	83.5	6.9
Salcedo	16.8	79	4.2
Samaná	9.3	85	5.7
San Cristóbal	7.3	86.2	6.4
San Juan de la Maguana	4.3	90.2	5.5
San Pedro de Macorís	11.1	82.7	6.2
Sánchez Ramírez	8.9	87	4.1
Santiago	12.5	82.4	5.1
Santiago Rodríguez	9.8	87	3.2
Valverde	12.2	84.4	3.4
Monseñor Nouel	10	85.6	4.4
Monte Plata	6.7	87.6	5.7
Hato Mayor	10.2	84.7	5.1
San José de Ocoa	7	89.6	3.4
Santo Domingo	10.8	81.9	7.2

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo de Población y Vivienda, 2002.

Esta falta de capacidades sumada a las difíciles circunstancias sociales y económicas que viven en Haití, dificulta a los inmigrantes haitianos alcanzar los salarios más bajos del mercado laboral dominicano, como serían los obreros agrícolas de plantaciones, de la construcción y en el servicio doméstico.

El impacto de la inmigración redonda entonces en una ausencia de incentivos para los sectores de la economía involucrados con esta mano obra infravalorada para modernizarse y eficientizarse de forma que se corresponda con las metas definidas desde el desarrollo humano, como son, el incremento de oportunidades y el incremento del rango de opciones para la gente.

En suma, la inmigración haitiana, al ser de baja calificación, baja productividad y de bajos salarios actúa como un ancla del salario general de la economía y es un desestímulo a la incorporación de progreso técnico y tecnologías más eficientes, porque en la lógica del empresario siempre puede encontrar algún trabajador haitiano que esté dispuesto a trabajar por un salario bajo, lo cual limita la expansión de las libertades para los ciudadanos dominicanos y haitianos. Aunque para estos últimos, al elegir emigrar a República Dominicana, están ampliando sus opciones al disponer de algún trabajo e ingresos, opciones no disponibles en Haití.

Por otra parte, es destacable la elevada escolaridad de los demás inmigrantes, ya que el 66.4% tenía instrucción universitaria y postuniversitaria, indicando que se trata fundamentalmente de una inmigración de profesionales y técnicos. Entre estos grupos, la educación secundaria es el nivel más bajo de instrucción formal para los jefes y jefas de hogar.

En lo que respecta a la zona de residencia y a la distribución regional de los inmigrantes, la ENFT 2003 revela que la totalidad de los jefes de hogares de las otras nacionalidades residían en la zona urbana, mientras el 86.2% de los jefes de hogares haitianos residía en la zona rural.

### **V.5.2 Inmigrantes e inserción socioeconómica**

Las informaciones sobre la distribución de la población inmigrante empleada según grupos de ocupación y ramas de actividad permiten examinar con mayor detalle el proceso de inserción ocupacional de los inmigrantes y los perfiles de calificación de los mismos.

Respecto a la inmigración haitiana las informaciones evidencian las condiciones de incorporación en tramos de mercados laborales segmentados para este grupo de inmigrantes<sup>219</sup>, caracterizados por bajos salarios, pésimas condiciones laborales y baja tecnología, definidas internacionalmente por “las tres P”, pesadas, peligrosas y precarias (en inglés “las tres D”: *dirty, dangerous, demanding*). Como es obvio, éstas no son precisamente las condiciones que se debieran aceptar desde la perspectiva del desarrollo humano.

De acuerdo a los resultados de la ENFT 2003, el 67% de los inmigrantes haitianos están insertados en la agropecuaria y la construcción, mientras que las demás nacionalidades participan en esas actividades en una proporción de 6.9%.

En segundo lugar, se aprecia una tendencia de los inmigrantes haitianos a insertarse en actividades comerciales y en servicios, a los que se incorpora el 27.7% de los migrantes.

Sólo el 0.7% de los inmigrantes haitianos desempeñaba actividades de cuello blanco, el 17.2% desempeñaba actividades obreras diestras, el 6.4%, comercio y servicios, el 15.0% en la agricultura y el 60.8% estaba constituido por trabajadores y trabajadoras sin calificación (ver Cuadro V.A.8 del Anexo Estadístico).

Con relación a los inmigrantes de otros países, la encuesta muestra que el 80.1% están incorporados a actividades de cuello blanco y el 5.7% en actividades obreras diestras. La proporción de no calificados entre este grupo constituye un 3.4%, lo cual indica, como se ha expresado, que se trata de una inmigración de alta calificación.

De los perfiles reseñados sobre la incorporación de los inmigrantes en el empleo y mercados laborales resulta de interés destacar dos aspectos.

El primero se refiere a la elevada proporción de las otras nacionalidades de inmigrantes en las funciones de alta dirección (de alta gerencia y administración); una participación relativa en funciones directivas diez veces más elevada que la participación de la población ocupada nacional en tales funciones. Ello denota el carácter empresarial de buena parte de la inmigración originaria de otros países, reflejando funciones socioeconómicas estratégicas en la sociedad dominicana.

En segundo lugar, como revelan algunos estudios, a partir de mediados de los años ochenta se han producido nuevas tendencias en la incorporación al empleo y a los mercados laborales de los inmigrantes haitianos<sup>220</sup>.

***La inmigración haitiana, al ser de baja calificación, baja productividad y bajos salarios, actúa como un ancla del salario general de la economía y es un desestímulo a la incorporación de progreso técnico.***

La encuesta sobre inmigrantes haitianos de FLACSO y OIM en República Dominicana<sup>221</sup> indica que en la inmigración haitiana se ha producido una movilidad laboral importante, además de una mayor presencia de mujeres haitianas en el país y su inserción laboral en una serie de actividades económicas, principalmente en el comercio y los servicios.

En el Cuadro V.14 puede apreciarse el peso de los inmigrantes haitianos en la construcción: el 42.9% de los hombres y el 4.6% de las mujeres están incorporados e incorporadas en esa actividad.

En el comercio y los servicios, las mujeres constituyen la mayoría en razón de que el 52.3% y 16.5% de ellas, respectivamente, trabajan en esas actividades. A pesar de la tendencia a la inserción de este colectivo en actividades económicas en el ámbito urbano, la agricultura azucarera y la agropecuaria conservan una presencia significativa de inmigrantes haitianos, ya que incorporan el 15.7% y el 18.6%, respectivamente, de los haitianos ocupados. Es decir, el 34.3% de la población haitiana empleada en el país sigue vinculada a las actividades agrícola, siendo el 36.4% de los hombres y el 16.1% de las mujeres.

En el ámbito de la construcción, los inmigrantes haitianos están concentrados en las actividades de baja calificación (mezcla, construcción de empalizada y cavando zapata). En las labores intermedias, tales como ayudante de albañil, ayudante de carpintería, empañetador, representan un quinto de la fuerza laboral de la construcción. Otras actividades ejecutadas son las relativas a la fabricación de verjas y puertas de hierro, participando en el diseño, soldadura y pintura de éstas<sup>222</sup>.

Con relación a la agricultura azucarera, los inmigrantes haitianos empleados en esta actividad se concentran en el corte de caña, con más del 90% del total de trabajadores. Entre los trabajadores masculinos se ha producido cierta movilidad, debido a que el 5.1% realiza labores fuera del tradicional corte de caña. En ese sentido este colectivo lleva a cabo labores de carretero, fontanero, encargado de braceros y operador de máquina. En lo que se refiere a las mujeres, el 25.4% de las empleadas en la actividad azucarera se desempeñan como jornaleras<sup>223</sup>.

Sobre la inserción laboral de los inmigrantes haitianos en la agricultura no azucarera, se dispone de investigaciones sistemáticas para algunos cultivos con fuerte presencia laboral de inmigrantes, tales como el cultivo del café y del arroz<sup>224</sup>.

Hay evidencias sobre la participación de los inmigrantes en otros cultivos, tales como tabaco, cacao, guineo y frutos menores, pero no existen estudios sistemáticos que revelen informaciones confiables sobre la magnitud de la incorporación de la fuerza laboral de origen haitiana.

De acuerdo a la encuesta de FLACSO y OIM, el 19% de los inmigrantes haitianos participa en actividades no azucareras, la mayoría de los cuales se desempeñan como jornaleros, en labores pecuarias y en los cultivos de café, guineos, tabaco, plátano y arroz.

La inserción socioeconómica de los inmigrantes haitianos a nivel urbano es menos conocida. En las actividades de pequeño comercio y servicios del sector informal urbano se ha generado una activa incorporación de los inmigrantes.

El comercio entre los países por vía terrestre ha desarrollado una compleja red de actividades mercantiles a la que se incorporan grupos de inmigrantes como trabajadores de servicios y en actividades comerciales de cuenta propia. Los inmigrantes también se han insertado activamente en el pequeño comercio ambulatório en los alrededores de los grandes proyectos turísticos, vendiendo productos artesanales, pinturas rústicas y otros bienes.

Con relación a los servicios, el 68.3% de las mujeres y 10.5% de los hombres trabaja en casas de familia. Los hombres alcanzan la mayor proporción de inserción en el área de los servicios como serenos (51.5%). Otra labor en la que las mujeres participan es como cocinera (16.1%). Además de las actividades indicadas, los

**Cuadro V.14**

***Distribución de los inmigrantes haitianos por sexo, según ramas económicas, 2002***

Ramas de la economía	Sexo		Total (%)
	Hombre (%)	Mujer (%)	
Sector azucarero	17.4	1.0	15.7
Sector agropecuario no cañero	19.0	15.1	18.6
Construcción	42.9	4.6	38.9
Industria manufacturera	6.3	4.6	6.1
Comercio	4.6	52.3	9.6
Servicios	1.9	16.5	3.5
Otros	7.8	5.9	7.6
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: FLACSO y OIM, 2004.

inmigrantes haitianos participan en labores como jardinería, fotografía, sastrería, en salones de belleza, motoconchistas, gomeros y lustradores de zapatos, entre otros.

En las actividades comerciales, la mayor concentración de inmigrantes haitianos se registra en la venta de comida: del total ocupado en este sector el 43.6% son haitianos y 47.4% son haitianas. Por su parte, la venta de ropa involucra al 31.6% de las mujeres y 30.7% de los hombres que participan de esta rama de la economía.

### **V.5.3 Inmigrantes haitianos, pobreza y exclusión**

Si se presentan marcadas diferencias entre los migrantes haitianos y otros inmigrantes en cuanto a perfiles sociales e incorporación ocupacional, mayores son aún los contrastes en cuanto a la integración social de estos dos grupos de población. En efecto, los inmigrantes haitianos y sus descendientes se encuentran sometidos a una triple exclusión: exclusión socioeconómica, exclusión por el modo de vida y exclusión sociopolítica<sup>225</sup>.

La mayoría de trabajadores migrantes haitianos en República Dominicana enfrentan jornadas de trabajo largas, salarios bajos e inestabilidad en el trabajo.

Sus condiciones de vida son muy precarias. La capacidad de los trabajadores migrantes haitianos para enfrentar estas condiciones de trabajo injustas está severamente limitada por la reproducción de la discriminación y la marginación. Tienen que enfrentarse a una actitud política y social generalmente hostil.

A la vez la gran mayoría de estos trabajadores no tienen acceso a la asistencia legal. Constituyen un subproletariado excluido de los mecanismos reivindicativos y de solidaridad. Aunque se advierte cierta diferenciación social entre los migrantes, la mayoría pervive en condiciones de extrema pobreza, particularmente los que residen en los bateyes azucareros.

Esta situación no es exclusiva de los inmigrantes haitianos, puesto que los dominicanos y dominicanas que pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos también sufren de privaciones, injusticias y carencias, similares a las de estos inmigrantes.

En los años ochenta la provisión de servicios sociales básicos en los bateyes agrícolas del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), eran muy precarios y restringidos. El servicio de energía eléctrica era

prácticamente inexistente. Lo mismo se puede señalar con respecto a los servicios de agua potable y sanitario. Las letrinas colectivas y el cañaveral son usados por la población para el depósito final de excretas.

La Ley de Privatización de la Empresa Pública 141-97 no contemplaba que los capitalizadores atenderían las necesidades esenciales de la población de los bateyes. La mayoría vive en barracones y menos de un cuarto vive en casas duplex o adosadas unas a las otras. Más de la mitad de los habitantes de los bateyes del CEA ocupa viviendas que pertenecen al emporio estatal.

Las dos terceras partes no disponen de infraestructura sanitaria y la mitad de la población se abastece de agua de los ríos. Los servicios de educación y salud, al igual que los demás servicios, son precarios.

En el campo de la salud y de la educación, los bateyes del CEA continúan con un déficit crónico: el 16% de los bateyes no recibe asistencia en salud; sólo el 4% tiene dispensarios; el 3%, clínicas rurales, y las boticas populares operan en el 2% de estas comunidades. En cuanto a la educación, en el 30% de los bateyes no se ofrece educación formal, lo cual hace comprensible que el 33% de la población que los habita no sepa leer ni escribir.

El estatus de los trabajadores haitianos como migrantes irregulares afecta a sus hijos, inclusive a los nacidos en República Dominicana. Los hijos de haitianos que nacen en República Dominicana no son considerados ciudadanos, en virtud de que se caracteriza a los haitianos como extranjeros “en tránsito”.

En efecto, la nueva Ley de Migración 285-04 refuerza la tendencia de exclusión de los haitianos y haitianas. La Constitución dominicana, en su Artículo 11, define como nacionales dominicanos a las personas que hayan nacido en territorio nacional, con exclusión de los hijos cuyos padres se encuentren “en tránsito” en el territorio de la República.

La Ley de Migración 285-04 especifica que dentro de la categoría “en tránsito” se incluye al trabajador temporal, sin importar el tiempo que lleve en República Dominicana, el arraigo social ni las condiciones de entrada al país. Hay que señalar que en numerosas oportunidades el Estado dominicano ha fomentado y permitido la migración irregular e indocumentada de trabajadores haitianos (ver Recuadro V.5).

A muchos niños de origen haitiano se les niega el acceso a la educación por carecer del documento

*En la nueva Ley de Migración se ha avanzado en el ordenamiento migratorio, pero aún persisten grandes lagunas.*

que acredite su nacionalidad dominicana. Aunque la legislación de República Dominicana no prohíbe a los niños indocumentados asistir a clase, en la práctica a muchos se les impide de forma rutinaria la escolaridad.

Esa prohibición contraviene a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y al Código para el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (Artículo 28 de la Convención). El Código establece que tiene por objeto garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio nacional, el ejercicio y disfrute pleno y efectivo de sus derechos fundamentales. Para tales fines, este Código define y establece la protección integral de estos derechos regulando el papel y la relación del Estado, la sociedad, las familias y los individuos con los sujetos desde su nacimiento hasta cumplir los 18 años de edad.

La prohibición para inscribir a niños, niñas y adolescentes en la escuela si carecen de acta de nacimiento es vieja. Sin embargo, su reglamentación oficial aparece en el Reglamento de Instituciones Educativas Públicas aprobado por el Consejo Nacional de Educación en sesión celebrada el 28 de mayo de 1999. El reglamento de referencia en el Capítulo VII sobre admisión y registro, Artículo 24 (24.1, 24.2, 24.4), establece los requisitos para admitir un estudiante en los niveles inicial, básico y medio, de los cuales un requisito básico es tener acta de nacimiento (ver Recuadro V.4).

### **En resumen**

Hay abismales diferencias entre las condiciones de vida y las capacidades de los inmigrantes en República Dominicana según las nacionalidades

### **Recuadro V.5**

#### ***La nueva Ley de Migración y la nacionalidad***

La Constitución de República Dominicana establece en su Artículo 11, numeral uno, que son dominicanos *“Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén de tránsito en él”*. Este texto constitucional se ha mantenido, desde la constitución del 22 de febrero de 1908 hasta la actualidad, con ligeras variaciones.

En el país se ha generado un debate respecto a los alcances de la excepcionalidad debido a la condición *de tránsito* en el territorio de la República. Al respecto, la nueva Ley de Migración 285-04, en su artículo 36, párrafo I, consigna: *“Los no-residentes son considerados personas en tránsito, para los fines de la aplicación del Artículo 11 de la Constitución de la República.”* Así, la nueva ley intenta establecer una interpretación extensiva del *tránsito* especificado en la Constitución de la República, tornándolo en equivalente a no-residente, incluyendo en la categoría de no-residente a turistas, personas de negocios, pasajeros en tránsito, trabajadores temporeros, visitas de residentes en áreas fronterizas limítrofes, integrantes de grupos de actividades socioculturales y académicas, y estudiantes.

Adicionalmente, la nueva Ley de Migración integra a la categoría de no-residente a las diversas formas de irregularidad e indocumentación migratoria, ya que el Artículo 152 de las disposiciones transitorias, establece que: *“El que haya ingresado bajo alguna condición legal temporal y haya extransitado su permanencia, independientemente de su estatus actual, será considerado como un no-residente.”* De otra parte, el artículo 28 de la Ley consigna procedimientos para el registro, estableciendo que las extranjeras no-residentes al dar a luz un niño o niña deben registrarlo en los consulados de su nacionalidad y que los centros de salud, en los casos en que la extranjera en parto no cuente con documentación de residente, deben expedir una constancia de nacimiento de *“color rosado diferente a la constancia de nacimiento oficial, con todas las referencias personales de la madre”*.

Una de las consecuencias de la interpretación extensiva de la normativa constitucional de la Ley de Migración es que excluye del derecho a la nacionalidad a niños y niñas hijos de migrantes haitianos que puedan haber residido durante años en territorio dominicano y que tengan fuerte arraigo social en el país. Como ha sido establecido en este informe, durante décadas el Estado y las autoridades dominicanas han fomentado y transigido una migración irregular e indocumentada de trabajadores haitianos, que son incorporados como mano de obra y excluidos como personas, ellos y sus descendientes.

Finalmente, la Ley establece sanciones económicas severas a los empleadores de mano de obra ilegal en sus Artículos 101, 102, 131, 132 y 133.

Fuente: ODH/PNUD.

de origen. La inmigración haitiana se caracteriza por un muy bajo nivel de desarrollo humano y una integración laboral de baja calidad comparado con los otros inmigrantes, encontrándose sometidos a una triple exclusión: socioeconómica, por el modo de vida y sociopolítica.

## V.6 RETOS Y DESAFÍOS DE UN REORDENAMIENTO MIGRATORIO

En República Dominicana prevalecen desencuentros y vacíos muy marcados entre las realidades y tendencias migratorias y las políticas, normas e instituciones relacionadas con las migraciones.

Las políticas de migración apenas han sufrido parciales transformaciones, impulsadas mayormente en forma reactiva, careciéndose de políticas de migración integrales y explícitas.

A nivel normativo e institucional tales desencuentros y vacíos son, sin duda, más patentes. Ello confirma lo que se resalta en otros capítulos de este informe con respecto a la naturaleza de las políticas del Estado: reactivas y no proactivas, de corto plazo y no preventivo, discontinuas en vez de continuas y sistemáticas, haciendo del Estado un aparato privatizado por partidos políticos o grupos económicos que en vez de facilitar el desarrollo social, económico y humano, lo obstaculizan minando su propia institucionalidad y sirviendo intereses clientelistas.

Con el paso de las últimas décadas, como se ha ilustrado en este informe, República Dominicana se fue convirtiendo en un país a la vez emisor y receptor de personas, con una vasta circulación de visitantes y un significativo tránsito de migrantes hacia otros países. Pero el marco normativo e institucional destinado a regular las migraciones permanece encerrado en los moldes del pasado.

Son múltiples los retos y desafíos que plantean las realidades de las migraciones para República Dominicana, pero pueden señalarse cuatro fundamentales.

El primer desafío que afronta el país como Nación es el generalizado deseo de emigrar y la emigración efectiva de su gente, lo que cuestiona los desempeños para el logro de una vida digna de los dominicanos.

El segundo desafío es el de fortalecer los vínculos y desarrollar formas de inclusión en la vida nacional de la diáspora dominicana diversificada en variados países de recepción. Afrontar

debidamente este desafío significa reconocer que los procesos emigratorios de las dominicanas y dominicanos han transformado profundamente la sociedad dominicana, desbordando los linderos del país isleño, y que ese millón o más de dominicanos forman parte de la nación dominicana.

La inmigración haitiana plantea un desafío con dos vertientes. De una parte, al compartir la isla con el vecino pueblo haitiano, República Dominicana está expuesta a las presiones emigratorias y a la migración de la pobreza. De otra parte, los migrantes haitianos son integrados laboralmente como mano de obra barata, sometida a duras condiciones de trabajo y vida, a la vez que son sistemáticamente excluidos y discriminados como personas.

El cuarto desafío se relaciona con las redes del tráfico de personas, el lucrativo negocio subterráneo de la migración, el uso del país como puente para el tráfico irregular a otros países.

Dada la naturaleza y seriedad de estos desafíos no resulta extraño que se haya fortalecido a nivel nacional la idea de que deben efectuarse reformas relacionadas con las migraciones y establecerse políticas de migración coherentes e integrales.

Los problemas, en todo caso, remiten más bien a la cuestión del ¿cómo? ¿a partir de cuáles visiones estratégicas?

En general, se presentan dos posiciones dominantes en relación a las realidades y tendencias de las migraciones. La primera, asumida por los diversos gobiernos en el período, se sustenta en una combinación de dejar que continúen las tendencias migratorias con una paralela retórica de renovación, posponiendo las respuestas de los desafíos.

La segunda se sustenta en una visión de frontera cerrada y deportaciones, y aunque sus formulaciones básicas van orientadas a la inmigración laboral haitiana, traducen en general una versión del aislamiento migratorio como opción deseable.

Estas dos posiciones resultan ineficaces e inadecuadas. La primera reproduce los problemas y distorsiones que pueden generar las migraciones y pospone los desafíos que plantean las mismas, lo que los torna más acuciantes, sin duda con relieves y dimensiones cada vez más acentuados.

La segunda posición comparte algunos de los mitos sobre las migraciones, que han sido convenientemente criticados en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2004 del PNUD. Se sustenta en una visión de aislamiento

*El desafío que afronta la Nación es el generalizado deseo de emigrar, lo que refleja la desesperanza para alcanzar una vida digna en el país.*

migratorio del país, que no se corresponde con las tendencias contemporáneas en marcha y tiende a desconocer, principalmente, la dimensión de los derechos de las personas.

La posición alternativa que se sugiere en este Informe Nacional de Desarrollo Humano se sustenta en la visión de que deben impulsarse un conjunto de acciones integrales para un reordenamiento migratorio.

Este enfoque no entiende las inmigraciones y emigraciones como una amenaza para los países, ni tampoco como una panacea universal para sus males. Los flujos de personas son valorados como un proceso normal, en ascenso en la época contemporánea, que pueden enriquecer y aportar resultados positivos a los países emisores y receptores. También reconoce, a su vez, que pueden ser fuente de conflictos, privaciones e inequidades.

De este modo, el mensaje central de un reordenamiento migratorio es que deben ser emprendidas acciones eficaces para aminorar los inconvenientes y distorsiones e impulsar creativa y racionalmente las potencialidades del movimiento internacional de personas para fomentar el desarrollo de la Nación, elevando el nivel de vida y dignidad de los dominicanos. Esta visión de un reordenamiento migratorio presenta, pues, dos partes.

Se trata de un *reordenamiento del proceso migratorio*, en el sentido de emprender iniciativas y acciones orientadas a la creación de oportunidades y reducción de inequidades, exclusiones y privaciones como alternativa a la emigración de las personas, al tiempo de emprender las reformas y gestiones de política migratoria para una regulación eficaz de los procesos inmigratorios.

De otra parte, se trata de impulsar iniciativas y acciones que se orienten a fortalecer los vínculos y las formas de inclusión de los dominicanos que han emigrado o decidan emigrar en el futuro, y propiciar los procesos que posibiliten la integración social digna de los extranjeros radicados en el país y sus descendientes.

En términos de propuestas de políticas, se presentan el Capítulo IX algunos lineamientos y recomendaciones que pueden contribuir a la discusión en este tema. Entre esas recomendaciones están la creación de oportunidades y retención de personas, reformas legislativas e institucionales, el fortalecimiento de los vínculos con las dominicanas y dominicanos emigrados, la integración social de los inmigrantes y otras acciones complementarias.

## V.7 A MANERA DE RESUMEN: HACIA UN REORDENAMIENTO MIGRATORIO PARA OFRECER UNA VIDA DIGNA

A lo largo de este capítulo se ha discutido el proceso migratorio desde la perspectiva del modelo económico-institucional de ofrecer una vida digna a las dominicanas y dominicanos. Se ha hecho hincapié en la necesidad de lograr un reordenamiento migratorio que satisfaga los vacíos legales e institucionales.

Las principales conclusiones de este capítulo pueden resumirse en lo siguiente:

- República Dominicana pasó de ser un país aislado con una inmigración regulada y estacional a un país receptor y emisor creciente.
- Este proceso ha ido acompañado por un incremento de la emigración irregular e indocumentada, una diversificación de los destinos, un incremento de la “industria” de la emigración y un aumento de las deportaciones y de los retornos forzados.
- Adicionalmente el proceso ha mantenido la tendencia a la feminización, ha aumentado la calidad laboral de las migraciones y su inserción política y social en los países de destino.
- El aporte económico de estas emigraciones ha sido creciente, pero su contribución a la sociedad dominicana abarca muchos otros aspectos: sociales, culturales, tecnológicos, políticos, entre otros, pero también con elevado costo para el emigrante en materia de rupturas y de condiciones de vida.
- En materia de inmigración ha aumentado la irregular, debido a las excepcionales condiciones de deterioro de Haití. Al tiempo, aparecen otros flujos migratorios de países diversos con mayor calificación profesional.
- Las políticas del Estado en materia de migración siguen siendo reactivas, no integrales y explícitas, y también de corto plazo y discontinuas.
- El inmigrante haitiano es objeto de abusos, de constantes violaciones de los derechos humanos y de exclusiones sociales crecientes.
- Es necesario un reordenamiento migratorio que contemple simultáneamente el carácter emisor y receptor de la sociedad dominicana.