



MINISTERIO DE INTERIOR Y POLICÍA
Instituto Nacional de Migración
INM RD



WORLD LEADERSHIP ALLIANCE
CLUB DE MADRID



10 YEARS
SHARED SOCIETIES

Political action on the social dimension of the Agenda 2030

Foro Políticas migratorias e inclusión social: Una perspectiva comparada



31 DE ENERO DE 2017 | SANTO DOMINGO

Instituto Nacional de la Migración de la República Dominicana - INM RD
Calle Manuel Rodríguez Objío No. 12
info@inm.gob.do

Foro Políticas migratorias e inclusión social: Una perspectiva comparada
Primera edición, Santo Domingo 2017

Directora Ejecutiva:
Dra. Florinda Rojas

Encargada de Comunicación:
Amarfi Peralta

Coordinadora de Publicaciones:
Aimara Vera

Coordinación logística:
Desirée Alcántara
María Paz

Relatoría:
Departamento de Investigaciones y Estudios Migratorios del INM RD

Moderadora del Foro:
Dolores Sagrario

Redacción de la Memoria:
Vielka Polanco
Raimy Reyes

Diagramación:
Miguel Valoy

Imagen de cubierta tomada de www.freepik.es

Imprenta: EGRAF

ISBN 978-9945-9086-3-3

Editado e impreso en República Dominicana.

®Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción total o parcial
sin previa autorización del INM RD.



Foro
POLÍTICAS MIGRATORIAS E INCLUSIÓN
SOCIAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

31 de enero de 2017

Presentación

El Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD), organismo especializado adscrito al Ministerio de Interior y Policía, tiene entre sus funciones la realización de investigaciones, estudios y actividades técnico-académicas sobre las migraciones y las políticas públicas para fortalecer la gobernanza integral de la migración. Ello implica la protección de la población extranjera inmigrante en nuestro país, de la población migrante dominicana en el exterior y de nuestros emigrantes retornados, reconociéndolos como sujetos de derechos, con firme sustento en el marco legal y con pleno respeto a la dignidad humana.

Desde su reciente creación el INM RD ha mantenido un compromiso con el proceso de reforma y modernización del Estado para que la migración sea manejada de forma integral desde las diferentes esferas de la administración pública. Por tanto, los espacios de diálogo son una herramienta fundamental para desarrollar un trabajo consensuado de investigación aplicada, con el objeto de formular políticas públicas en materia migratoria que respondan a las necesidades sociales tanto de la población migrante como de la

sociedad de acogida, y que mejoren la gestión pública en la materia. Así, el INM RD, además de promover diálogos abiertos sobre gestión migratoria, ha participado en diferentes espacios intersectoriales como la mesa Migración y Desarrollo, organizada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) enfocada en la sostenibilidad de las medidas de regularización migratoria tomadas recientemente por el poder ejecutivo.

La administración pública es el instrumento que vincula al Estado con los ciudadanos. Un Estado moderno no se concibe sin la participación de una sociedad activa y propositiva. Para que la migración sea tratada de forma integral se debe articular un trabajo intersectorial de las instituciones públicas, como el mencionado anteriormente, y abrir espacios para la participación activa de la sociedad civil vinculada con la población migrante, el sector empresarial y los sindicatos. No se debe olvidar que en el desarrollo de las políticas de control migratorio, las políticas de gestión de la migración laboral y las políticas sociales el Estado tiene un compromiso de garantía de los derechos y libertades irrenunciables de las personas migrantes.

La Ley General de Migración (Ley 285-04) y su Reglamento de aplicación (Decreto 631-2011), la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030) plasmada en la Ley 1-12 y el Plan Nacional de Derechos Humanos, centrado en medidas de combate contra la discriminación y la exclusión social y económica constituyen importantes documentos de política pública y el marco de referencia para la puesta en marcha de un diálogo nacional migratorio.

La Ley 1-12 en su objetivo general 2.3 se refiere a la igualdad de derechos y oportunidades como una herramienta fundamental de desarrollo y cohesión social, elemento esencial para el diseño de políticas públicas orientadas a la integración social y económica de la población migrante. En sus objetivos específicos la Ley se refiere, entre otros temas, a la disminución de la pobreza mediante un efectivo sistema de protección social que tome en cuenta las necesidades y situaciones de vulnerabilidad de las personas, así como el ordenamiento de los flujos migratorios conforme a las

necesidades del desarrollo nacional y la promoción de los derechos de la población migrante asentada en el país.

Además de los diálogos nacionales, resulta fundamental para el desempeño, proyección y visibilidad del INM RD la apertura de discusiones globales y regionales sobre el fenómeno migratorio. Por ello, no ha dejado de lado la construcción y reforzamiento de sus relaciones con actores internacionales de relevancia, materializado en diversos compromisos de cooperación y actividades técnico-académicas de carácter internacional.

En este marco surge el foro Políticas migratorias e inclusión social: Una perspectiva comparada, cuya memoria recogemos en esta publicación. Este evento es el resultado de una estrecha cooperación entre el Club de Madrid y el INM RD. El Club de Madrid es una organización sin ánimo de lucro de carácter internacional compuesta por más de 100 exjefes de Estado y de Gobierno democráticos, que tiene como objetivo abordar los retos globales de transición y consolidación democrática. El proyecto global *Shared Societies* (sociedades inclusivas) del Club de Madrid define estas como sociedades en las que todos los individuos y grupos son activos participantes de las mismas, en las que existe pleno respeto a la dignidad y los derechos, y se promueve la igualdad de oportunidades y la inclusión social y económica de individuos y grupos sin discriminación de tipo social, económico, racial, de género o de cualquier índole.

Partiendo de un espacio de cooperación basado en los principios compartidos y la confianza, ambas instituciones facilitan intercambios de buenas prácticas en el ámbito de la migración y el desarrollo para la construcción de espacios de diálogo que nos permitan reflexionar sobre la sociedad que queremos construir. El manejo de nuestra política migratoria es un reflejo de ello.

Ambas instituciones presentan esta memoria del Foro sobre políticas migratorias e inclusión social: Una perspectiva comparada celebrado el pasado 31 de enero, que resalta la fuerte relación existente entre una gestión migratoria moderna y eficaz y los procesos de

consolidación democrática, el estado de derecho y el desarrollo nacional. Esta actividad da seguimiento al seminario-taller sobre Administración Pública y Gestión Migratoria: una visión de futuro celebrado en noviembre de 2015 y organizado por el INM RD, en el que se discutieron temas fundamentales para la modernización de la gestión migratoria.

En el foro Políticas migratorias e inclusión social: Una perspectiva comparada contamos, entre otras personalidades, con la presencia del presidente de España durante los años 2004 a 2011, el Sr. José Luis Rodríguez Zapatero, quien compartió su experiencia en el diseño, implementación y evaluación de la política migratoria española durante su gestión.

Compartimos con el presidente Zapatero su visión de progreso y la confianza en las herramientas que estamos construyendo con el apoyo de los actores estatales y no estatales, comprometidos con una sociedad inclusiva abierta al cambio y a la continua innovación social, el respeto a la diferencia y la celebración de la diversidad como un importante valor social, cultural y económico para el desarrollo nacional.

Agradecemos al Sr. Rodríguez Zapatero su valiosa presencia y su excelente ponencia, y al Club de Madrid por apoyar este espacio de diálogo y facilitar el debate con su equipo de expertos en materia de gobernanza local y gestión de la diversidad. El fortalecimiento del poder local en la gestión de la integración de inmigrantes y el manejo de políticas de prevención de la discriminación ha resultado ser una estrategia de impacto y garantía de sostenibilidad en dicha integración. Ha sido de utilidad la experiencia en la ciudad de Barcelona, compartida en esta publicación por el investigador y experto Daniel de Torres.

Agradecemos enormemente la intervención del Dr. Rubén Silié, quien ha sido durante años valioso titular de la embajada de la República Dominicana en Haití, y la de los panelistas, que con su visión y experiencia contribuyeron a la consecución de los objetivos propuestos.

No podemos dejar de agradecer al ministro de Interior y Policía, el Lic. Carlos Amarante Baret, por el apoyo permanente a las gestiones del Instituto Nacional de Migración, un reflejo del compromiso del Estado dominicano y del presidente Danilo Medina en la definición e implementación de políticas públicas migratorias que respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de la población migrante. Para ello es necesario la puesta en marcha de una gestión inteligente y abierta del fenómeno migratorio que contribuya al desarrollo nacional, el cual no es otro que el de todas las mujeres y los hombres que conforman nuestra sociedad.

Me complace compartir las ideas que los ponentes y participantes pudieron discutir en este Foro en un espacio de transparencia, apertura y con una visión de interés público. Esperamos que esta actividad haya contribuido a la reflexión sobre el fenómeno migratorio en nuestra sociedad y el papel que al respecto debe desempeñar el Estado.

*Dra. Florinda Rojas Rodríguez
Directora ejecutiva
Instituto Nacional de Migración*

Objetivo general

Promover espacios de cooperación que nos permitan incorporar buenas prácticas y discutir lecciones aprendidas de las experiencias y enfoques de la gestión migratoria en otros países para responder a los intereses de una sociedad moderna en el marco de la realidad dominicana.

Objetivos específicos

1. Discutir elementos específicos de una política migratoria eficaz con base en la experiencia española, con sus avances, desafíos y retrocesos.
2. Compartir experiencias sobre regularización de inmigrantes, impacto, alternativas y estrategias de sostenibilidad.

CONTENIDOS

PARTE I: Foro Políticas migratorias e inclusión social: Una perspectiva comparada.....9

I. Intercambio sobre las experiencias española y dominicana en el manejo de la migración: políticas públicas comparadas.....9

a. Construcción de una política migratoria con inclusión social en España: algunas medidas de gobierno.....9

Lic. José Luis Rodríguez Zapatero.

Presidente del Gobierno de España (2004-2011).

b. Contexto para la creación de una política migratoria inclusiva en República Dominicana.....22

Dr. Rubén Silié Valdez.

Embajador extraordinario y plenipotenciario de la República Dominicana ante Haití.

c. Discusión: sesión de preguntas y respuestas.....35

IV. Panel de discusión sobre planes y acciones de gobierno en República Dominicana en materia migratoria.....40

a. Estrategia Nacional de Desarrollo en República Dominicana (END 2030) en el marco del proceso de reformas del Estado.....40

Lic. Inocencio García.

Viceministro de Cooperación.

Ministerio de Economía y Desarrollo.

b. Política de regularización de inmigrantes y la construcción de mecanismos de integración.....43

Lic. Marjorie Espinosa.

Viceministra de Migración y Asuntos Consulares.

Ministerio de Relaciones Exteriores.

- c. Apuntes sobre la normativa migratoria, el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y el mercado laboral.....46**

Lic. Washington González.

Viceministro de Trabajo.

III. Recomendaciones finales.....50

IV. Conclusiones 51

PARTE II. La construcción de una sociedad inclusiva desde una perspectiva local53

Artículo facilitado por el Dr. Daniel de Torres, excomisionado de la Alcaldía para la Inmigración y el Diálogo Intercultural en el Ayuntamiento de Barcelona, Experto del Consejo de Europa e impulsor del proyecto Anti rumores global.

ANEXOS.....68

Anexo I. Apuntes complementarios sobre las políticas migratorias dominicanay española.....68

Anexo II. Biografías77

PARTE I: Foro Políticas migratorias e inclusión social: Una perspectiva comparada

I. Intercambio sobre las experiencias española y dominicana en el manejo de la migración: políticas públicas comparadas

a. Construcción de una política migratoria con inclusión social en España: algunas medidas de gobierno

A cargo del Sr. José Luis Rodríguez Zapatero, presidente de España (2004-2011). Miembro del Club de Madrid.

El Sr. Rodríguez Zapatero compartió desde su experiencia de gobierno los detalles, el contexto y el impacto de algunas medidas tomadas en materia de migración e inclusión social, así como sus reflexiones sobre el proceso de construcción de lo que es hoy la política migratoria española y su relación con la que se está construyendo en la República Dominicana.

1. Consideraciones generales de política migratoria

Al iniciar con palabras de agradecimiento al Sr. Ministro de Interior y Policía, Lic. Carlos Amarante Baret, y a la Dra. Florinda Rojas, directora del Instituto Nacional de Migración (INM RD), el Sr. Rodríguez Zapatero hizo énfasis en la importancia de la celebración de este foro como la apertura de espacios de diálogo sobre políticas migratorias e inclusión social y económica en República Dominicana.

El Sr. Zapatero aludió al proceso de transformación hacia el progreso y el desarrollo que ha percibido en los últimos años la República Dominicana y que ha de estar basado en la cohesión social para que constituya un motor de desarrollo.

También mencionó que la política de inmigración es una política difícil en la que están implicados valores y responsabilidades de Estado importantes, como la protección de los derechos fundamentales y, en la esfera global, de los derechos humanos.

Las políticas migratorias exigen, además, ser gobernadas. La experiencia desde el Gobierno de España en materia de inmigración puede ser valiosa ya que se pueden compartir algunas reflexiones en un momento importante en el que se está construyendo una nueva política migratoria en República Dominicana. España ha sido un gran laboratorio del fenómeno de la inmigración desde los años 60 del siglo pasado, lo cual es poco tiempo en la construcción de la historia de un país y de una nación.

Los fenómenos migratorios acompañan al proceso de desarrollo y de civilización de la humanidad. Están presentes en toda nuestra historia. Estamos en un momento de alarma donde se ha encendido una luz roja, porque hemos visto que la catástrofe de violencia y conflictividad en el Medio Oriente ha generado uno de los mayores éxodos que recordamos desde hace mucho tiempo y se da desde países como Siria, Libia y Afganistán. Esto ha llevado a millones de personas a migrar, a buscar el destino de sus vidas en otros países. Muchas de ellas hemos visto que han perdido su vida en el Mediterráneo. Aunque muchos han sido acogidos en Turquía, países de Oriente Medio y en Europa con un gran esfuerzo, las pérdidas de vidas humanas en los procesos migratorios nos deben hacer reflexionar.

Asistimos, además, a un fenómeno preocupante en torno a la gobernanza global de las migraciones. El recientemente elegido presidente de los EE. UU., Donald Trump, quiere lanzar una ofensiva en contra de la inmigración, lo cual es contrario, no solo a los principios fundacionales de la humanidad y la comunidad de naciones moderna, sino al sentido de la historia, que no es posible parar y no es otro que la lucha contra el racismo, la exclusión y la discriminación. El muro real es el de la intolerancia y la exclusión del otro por razón de su origen, procesos históricos o color de la piel. Ese muro moral es el que debemos combatir, y Latinoamérica puede contar con el apoyo de España y la Unión Europea en esa lucha, porque sin los valores de la convivencia y la integración no existiría la Unión Europea.

España fue un país de emigración durante una buena parte del siglo XX, el cual fue un siglo de tragedia, de guerra civil y de dictadura. Llegamos a tener alrededor de dos millones de emigrantes en Europa y Latinoamérica. Millones de personas españolas tuvieron que migrar a un exilio político y económico. Por ello, México cuenta con el agradecimiento de España, por ser el país que más españoles acogió y por convertirse en el hogar del exilio y de la libertad de decenas de miles de compatriotas, muchos ilustres ejemplos en el campo de la cultura y de la ciencia. Fueron muchos los españoles que se hicieron mexicanos y comparten con orgullo la doble condición de tener dos patrias. Pero toda la comunidad iberoamericana es una comunidad con una lengua e historia compartidas en un afán de progreso compartido.

En los años setenta y ochenta del siglo pasado se detuvo la emigración y España comenzó a recibir inmigración. En la actualidad un 10% de la población es de origen extranjero. Esta es una cifra sin duda importante, ya que, por ejemplo, entre 2000 y 2007 España recibió un tercio de todos los inmigrantes de la Unión Europea. Estos fueron momentos de gran desarrollo económico en el país. En 2007 se recibieron 700,000 inmigrantes, el 80% de los cuales eran personas en busca de mejores oportunidades laborales. Se trataba de una inmigración fundamentalmente económica, pero inicialmente sin permiso de trabajo. Fue en gran medida una inmigración de flujos desordenados que hubo que gobernar y ordenar, lo cual nos ha tomado 20 años. Por ello hemos de dimensionar que las políticas migratorias se construyen a lo largo de los años.

En torno a la inmigración algunas cifras importantes nos dimensionan el impacto del fenómeno migratorio en el desarrollo de los pueblos y de sus economías. En España el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en la década del 2000 fue significativo como resultado directo de la llegada de personas inmigrantes.¹ En este momento se encuentran viviendo en España como inmigrantes más de 160,000

¹ El impacto económico total en lo que al sector privado se refiere se podría cifrar en una contribución al PIB de un 13.2%, siendo especialmente relevante la aportación en todos los sectores, salvo en el industrial y en el de los servicios no de mercado (servicios públicos). El empleo regular e irregular de los inmigrantes supone, aproximadamente, que cada tres ocupados por inmigrante se habría generado un empleo adicional ocupado por un nativo. Lógicamente, los efectos sobre el empleo reseñados se producen en todo el proceso de incorporación de la mano de obra inmigrante al mercado laboral español. Su contribución a las arcas de la seguridad social española podría estimarse en torno al 7.5% del total, a pesar de que los ocupados inmigrantes suponen casi un 14% de la población ocupada total. Su mayor índice de irregularidad y sus menores salarios justifican esta diferencia en el porcentaje de contribución al sistema público.

personas nacidas en República Dominicana que no se encuentran naturalizadas españolas, como ya han hecho muchos miles de migrantes dominicanos.²

El fenómeno de la inmigración en España ha supuesto, asimismo, un importante acicate para el cambio cultural que nos lleva a ser en la actualidad una de las sociedades más abiertas y tolerantes del mundo. A pesar de que un 10% de nuestra población es de origen extranjero, no existe un sentimiento mínimamente representativo de xenofobia o de racismo, y los que se han visto, aunque por supuesto generan preocupación, son en realidad casos aislados. Así, la inmigración convive en un nivel de integración razonable en la sociedad española, en continua construcción. Es cierto que una de las razones de la fácil integración es que casi el 50% de la inmigración en la actualidad proviene de Latinoamérica, por lo que existen afinidades culturales que facilitan su integración.

Se debe mencionar, además, la importancia del mecanismo establecido para la adquisición de la nacionalidad como un factor importante en la definición del régimen migratorio y las políticas de integración. España es un país en el que las condiciones para la obtención de la nacionalidad son muy claras, en particular para los latinoamericanos. Con dos años de residencia legal las personas de Iberoamérica, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o de origen sefardí pueden acceder a la nacionalidad española. Así, el plazo regular de diez años de residencia legal se reduce significativamente para los ciudadanos que guardan una conexión histórica o cultural con España. Adicionalmente, las personas a quienes se les ha reconocido la condición de refugiado pueden solicitar la nacionalidad española a los cinco años de su reconocimiento.

² En cuanto a la dinámica y características de la inmigración dominicana en España, esta comienza a producirse a partir de la década del noventa, motivada por factores de "atracción" que surgieron entre los años 1985 a 1990, momento en el que las mujeres españolas se incorporan de forma masiva al mercado laboral. Esto propició una sustitución de las mismas en las tareas del hogar por las trabajadoras migrantes, lo cual fue un factor determinante del proceso de la feminización de la migración en las cadenas globales de cuidado. Véase Laura Oso y Sonia Parella "Inmigración, género y mercado de trabajo: una panorámica de la investigación sobre la inserción laboral de las mujeres inmigrantes en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 30, Núm. 1 (2012) 11-44. Esta dinámica fue evolucionando a lo largo de los últimos 25 años para la población migrante dominicana en España, la cual se fue diversificando a medida que se daban reunificaciones familiares y se ampliaba el mercado de trabajo a otros sectores. Se estima que el número de inmigrantes dominicanos en España en la actualidad es de 160,913 personas, según las proyecciones de población del INE-España a 2016. En estos años la migración dominicana tuvo un incremento de un 236% a partir de los años noventa y nuevamente de un 275.5% después del año 2010, convirtiéndose España en el segundo destino mundial de emigrantes dominicanos, después de los EE. UU.

Entrando en el marco de la regularización migratoria, la primera Ley de Extranjería data de 1985.³ A partir de esta ley, que nos muestra lo reciente del proceso de construcción de la política migratoria del país, se han desarrollado cinco procesos de regularización, tres de los cuales podríamos considerar de pequeña escala y tuvieron lugar en 1986, 1991 y 1996. Adicionalmente se han puesto en marcha dos regularizaciones de gran escala, en los años 2000 y 2005. En total se han regularizado a 570,000 personas, el 50% en 2005.

Estos cinco procesos nos han permitido contrastar éxitos y fracasos, y llegar a una política migratoria que después de más de 20 años podríamos decir que tiene unos parámetros y unos principios estables, compartidos y consensuados con las fuerzas políticas y la sociedad española. Así, se ha logrado construir una política de Estado en inmigración, que ha sido tomada como referencia en los tres últimos consejos europeos. Esta política se basa en los siguientes principios:

Voluntad política de promover la inmigración y extranjería a través del diálogo, la cooperación y el mayor consenso posible. Por ello, son importantes espacios como los promovidos por el Instituto Nacional de Migración, apoyado por el presidente Medina. La inmigración exige diálogo tanto social, al interior de los países de acogida, como con los países emisores. El diálogo se debe dar con los inmigrantes, con los funcionarios de Estado, con el sector privado, con las organizaciones civiles y con las administraciones públicas, de forma transparente y sincera.

La canalización y gestión de los flujos migratorios principalmente de acuerdo a las necesidades del mercado laboral. Es imprescindible vincular la migración al mercado laboral para tener un régimen migratorio eficaz y funcional.

³ Ley Orgánica 7/1985 del 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE-A-1985-12767.

Procesos y procedimientos administrativos ágiles y flexibles para la tramitación de permisos laborales, para evitar la irregularidad administrativa de los inmigrantes provocada por procedimientos extremadamente lentos.

Se han puesto en marcha cinco procesos de regularización, pero con el horizonte de crear un modelo flexible, bien diseñado, estable y sostenible para evitar el procedimiento excepcional que suponen nuevas regularizaciones masivas. Llegar a este modelo es un proceso, por lo que los actores deben tener paciencia para consolidar una política de Estado que sea capaz de resolver el gran desafío de la inmigración irregular.

2. Política del Gobierno español de combate contra la inmigración irregular 2004-2011

La inmigración clandestina es un foco de corrupción y de mafias organizadas, como hemos sido testigos en España. Ello genera, además, graves problemas de derechos humanos y pone en peligro la vida de muchas personas.

La gran presión migratoria de inmigración clandestina hacia España en los años 2005 y 2006 tuvo lugar desde Marruecos hacia las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, así como desde las costas de Mauritania, donde salía permanentemente una legión de pequeños barcos hacia las costas de las Islas Canarias.

Se llevó a cabo una estrategia combinada entre: a) la puesta en marcha de los procesos de regularización mencionados, el más importante en 2005, junto con mecanismos permanentes de regularización de inmigrantes en territorio español, y b) una política estructurada de cooperación con los países de origen y tránsito de prevención de la inmigración irregular.

a. Proceso de regularización bajo el Gobierno del presidente Zapatero

Los grandes focos de inmigración irregular habían sido identificados por la opinión pública como uno de los problemas principales de convivencia ciudadana, que pronto pasó a la agenda de gobierno. Existían cientos de miles de personas en España sin un permiso de residencia, la mayoría de los cuales se encontraba trabajando sin estar registrados como contribuyentes a la seguridad social y sin derecho a pensión. Además, los empleadores tampoco declaraban la actividad económica producida a través de los inmigrantes irregulares. Por tanto, la inmigración irregular se alimentaba de la economía sumergida, situación que no favorecía ni el desarrollo nacional ni la cohesión social.

En el proceso de regularización se dieron “papeles” a 578,375 inmigrantes en situación irregular en España. La mayoría de estas personas trabajadoras inmigrantes se encontraban insertas en los sectores de la construcción y la asistencia doméstica. Un gran número de ellas, en su mayoría de origen latinoamericano, en concreto ecuatorianas y dominicanas, cuidaban de las familias españolas en hogares de clase media que no cotizaban por ellas a la seguridad social. Esta era una situación de ética dudosa. Por ello, se abrió un proceso de regularización con la mirada hacia el futuro, cuya intención no era sancionar, sino solucionar las situaciones de irregularidad de las personas que trabajaban y producían en territorio español.

Si declaraban una oferta o compromiso de trabajo y demostraban que trabajaron durante un tiempo, se les regularizaba de forma retroactiva desde el tiempo trabajado, a efectos de acumular derechos laborales.

La migración debe estar vinculada a la legalidad. Esto significa que el control de flujos ha de ser estricto y basado en la legalidad para que ingrese al país solo el que tenga permiso para ello, pero al mismo tiempo las personas que se encuentren en el territorio de un Estado

deben tener todas las condiciones de legalidad y ejercicio de los derechos que se requieran para la convivencia plena en la sociedad de la que forman parte.⁴

En el Gobierno del presidente Zapatero las personas tenían derecho a la asistencia sanitaria gratuita, aunque se encontraran en situación de irregularidad administrativa, y a la escolarización gratuita de todos los niños y niñas, incluida la educación secundaria. En legislaturas de Gobiernos de idearios conservadores se intentó dar marcha atrás a la sanidad universal y gratuita, y se exigieron algunas condiciones previas. Sin embargo, finalmente el sistema no fue modificado y los servicios de sanidad y educación, como manifestación del ejercicio de derechos básicos, continúan siendo de acceso universal.

Requisitos que se establecieron para la regularización a través de la cual se otorgaba una autorización de residencia o trabajo:

Que el trabajador estuviera empadronado en el municipio de trabajo o residencia. El empadronamiento en España no equivale a un permiso de residencia legal, sino que se trata de registro como residente de hecho. No obstante, el padrón municipal en España otorga derechos que en otro país solo serían garantizados a través de una residencia legal.

Que el empresario o la ama de casa tuvieran una relación laboral con el inmigrante y hubieran firmado un contrato con el/la trabajador/a.

El proceso de regularización como medida de excepción fue exitoso y, como vimos, casi 600,000 personas fueron regularizadas.

Adicionalmente a las medidas excepcionales de regularización, y como parte de la política de combate definitivo contra la irregularidad migratoria, en esos años se comenzó a poner en marcha un mecanismo que la norma migratoria ya preveía, pero que no se había utilizado de forma regular. Este mecanismo es una puerta abierta flexible y

⁴ Esto es parte del ejercicio de derechos, en el marco de lo que se ha venido a llamar la ciudadanía cívica. BAUBÖCK, R., GROENENDIJK, K., WALDRAUCH, H., (eds.), (2006), "Acquisition and Loss of Nationality, Policy Trends in 15 European States. Summary and Recommendations", European Union Report on EU-Project: The Acquisition of Nationality in EU Member States: Rules, Practices and Quantitative Developments (NATAC), Institute for European Integration Research, Austria Academy of Sciences, Vienna.

de tipo permanente a la regularización de trabajadores extranjeros, y, aunque condicionada, funciona como una válvula de escape al sistema. Se trata de la figura *del arraigo laboral y social* que permite una regularización individualizada.

Esta figura permite otorgar un permiso de residencia temporal a los extranjeros que acrediten una situación de arraigo en el país de un mínimo de dos años. Para probar arraigo la persona debe acreditar la existencia de relaciones laborales de por lo menos un año, demostrar que no tenga antecedentes penales en España y en el país de origen, así como arraigo social de un mínimo de tres años de permanencia continua en el país. A ello debe añadirse un contrato de trabajo firmado al momento de la solicitud, vínculos familiares con residentes o que los ayuntamientos verifiquen la capacidad de inserción de la persona en su entorno social.

Es decir, desde el año 2005 en España no se han puesto en marcha mecanismos excepcionales de regularización, sino que se dejó en la legislación la figura del arraigo social o laboral que permitiera a las autoridades otorgar permisos de estadia a través de una regularización individualizada a determinados inmigrantes.

Este mecanismo, junto a las medidas mencionadas de regularización excepcional y prevención de la inmigración irregular a través de la cooperación, ha contribuido a disminuir sustancialmente la inmigración irregular en España.

b. Medidas de cooperación con países de origen y tránsito

Para España, igual que para la República Dominicana, como país además de emisor, receptor de inmigrantes, la cooperación con los países de origen de la migración irregular es esencial. España ha puesto en marcha una estrategia clara de cooperación con Marruecos, país vecino del sur que es decisivo para el combate contra la inmigración irregular. Desde el norte de África han salido los intensos flujos de inmigración irregular con destino a España, formados por personas provenientes de toda el África subsahariana y del Magreb. A pesar de

los momentos de crisis, España no hubiese sido capaz de ordenar la inmigración en su territorio sin la cooperación de Marruecos.

La cooperación con ese país se ha extendido a todos los campos, donde las autoridades, la policía y los servicios de inteligencia trabajan de forma coordinada para combatir la inmigración irregular promovida por las mafias. Para ello el nivel de cooperación política entre ambos países es muy amplio.

Se ha creado un marco de cooperación entre España y Marruecos, una Comisión Mixta que se articula en torno a reuniones anuales para el desarrollo de los temas migratorios de la agenda bilateral. Como resultado de este espacio regular de cooperación se ha creado una política específica para cada uno de los temas de relevancia en el marco de la cooperación en temas migratorios.

Para asegurar que la política de control de flujos marroquí sea eficiente, España y la UE apoyan de forma permanente a Marruecos en el fortalecimiento de sus fuerzas policiales y de las administraciones públicas vinculadas con la gestión de la migración.

España impulsó dos Planes África (2006-2008/2009-2010) debido a que la mayor parte de los problemas de gestión y de derechos humanos vinculados con la inmigración irregular son causados por la inmigración proveniente de África. Por ello, se firmaron convenios con diferentes países africanos bajo parámetros de intercambio que consistían, por un lado, en el control de la inmigración irregular desde y a través de los territorios de los países de origen y tránsito, y, por el otro, la cooperación al desarrollo que aportaba España. Esta última se fue articulando en torno a la creación de escuelas-taller, centros de formación y otras ayudas para la inserción en el mercado laboral en muchos de los países del África subsahariana.

En la cooperación con países de origen el Gobierno de España vinculó, además de la Unión Europea, a las Naciones Unidas y a otros organismos multilaterales. Este sería un elemento importante a considerar por parte del Gobierno dominicano en el contexto

insular en el que se encuentra. Es más, el hecho de que el tema migratorio esté contemplado en la Estrategia Nacional de Desarrollo en República Dominicana es una señal de que el país está transitando hacia una gestión integral, moderna y eficaz de su migración.

Existen muchas similitudes entre la República Dominicana y España en cuanto al fenómeno migratorio y sus desafíos de gobernanza. También República Dominicana recibe inmigrantes de un país con una diferencia alta en la renta per cápita, lo cual exige una gran entrega política. Mientras el diálogo político entre esos dos países no tenga visos de consolidación, todo lo demás que afecta el control de las fronteras, la cooperación y un diálogo razonable sobre regularización, estará en cuestión.

Por ello el primer paso para gobernar la migración en un contexto como el dominicano es entablar un diálogo franco y transparente con su vecino Haití, ya que la confianza, imprescindible en una gestión coordinada, debe comenzar por un diálogo político. Al mismo tiempo, aunque no siempre ha dado los resultados deseados, es necesario contar con la comunidad internacional en ese intercambio, que debe incluir el esfuerzo conjunto para una cooperación eficaz y sostenible para el desarrollo de Haití. Ello continúa siendo crucial para que un diálogo bilateral, eficaz y con contenido funcione.

3. Conclusiones

1. La República Dominicana tiene por delante un desafío importante en la gobernanza de la migración, en cuya ecuación entra, sin lugar a dudas, el manejo de la inmigración irregular. En ese contexto es un gran paso la puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular (PNRE).
2. Otro paso importante lo constituye este Foro, que inicia un diálogo migratorio en el país, medida fundamental para la consolidación de una política migratoria moderna y consensuada entre todas las fuerzas políticas y sociales.

3. El objetivo de una política migratoria gobernable es que la migración sea ordenada y legal, que se base en el principio de cooperación internacional y que sea parte de una reflexión nacional sobre la integración de los inmigrantes en torno a qué tipo de sociedad estamos construyendo. Recordemos que cuando estamos integrando a los inmigrantes nos integramos nosotros mismos en un código de valores, el cual se expresa de una manera muy simple, y es que siempre debemos desear a los demás lo que desearíamos para nosotros mismos, es así de sencillo.
4. España ha cambiado su panorama social y ha tenido un incremento significativo de su economía en los últimos 30 años gracias a la inmigración. Las políticas migratorias que se han diseñado a lo largo de estos años, con sus aciertos y sus errores, han desempeñado un gran papel en este desarrollo económico y social. En estos años el país ha acogido a más de 6 millones de personas inmigrantes.
5. Otro de los aciertos en estos años ha sido que, a pesar de las diferencias culturales, algunas veces importantes, no se ha alimentado la formación de movimientos xenófobos significativos. Una de las características por las que se puede evaluar la fibra moral de un país es la atención que se da a las personas que vienen de fuera, a los que son distintos. Esto es decisivo: ¿Qué queremos ser como sociedad?
6. Para desarrollar una política migratoria con objetivos claros es necesario mantener un código de valores que trascienda el color de la piel, el origen, y las condiciones sociales, la orientación sexual y las banderas; en definitiva, que trascienda las historias que conforman relatos detrás de los cuales siempre hay un intento de dominación, de discriminación y de poder. Lo preocupante de los movimientos nacionalistas que vemos resurgir ahora no es solo que supongan un intento de detener la historia, que no se va a detener, sino lo que está detrás de eso, que no es otra cosa que un intento de mantener el poder y la explotación económica. Espero que los árboles nos permitan ver el bosque.

Se plantean cuatro conceptos esenciales que siempre se deben considerar en materia de inmigración y de movimientos migratorios:

1. **Gobernanza:** hay que gobernar la inmigración. La política migratoria es una política pública de primera magnitud que exige un ministerio en muchos países. Es importante que el Gobierno le dedique un gran esfuerzo y una parte de su presupuesto, porque son muchas las instituciones que tienen que contribuir a la gestión justa y eficaz de la migración, como la policía, el ministerio de trabajo, el de asuntos sociales, entre otros.

2. **Legalidad:** como todas las políticas públicas, las políticas migratorias se deben diseñar para ser estables, ordenadas y previsibles. Así se va conformando progresivamente una legalidad ampliamente consensuada, a la que se le da cumplimiento. Y una legalidad que si es necesario se modifica y adapta. En España se ha modificado el Reglamento de Extranjería, así como la Ley y se han realizado cinco procesos de Regularización, a través del método de prueba y error, porque en este campo es así.

3. **Cooperación:** en este caso la inmigración y cooperación en República Dominicana se traduce a un país, Haití. La cooperación, además, debe articularse con organismos internacionales, como las Naciones Unidas, *think tanks*, fundaciones, sociedad civil. Debe diseñarse un marco de cooperación amplio ya que es necesario tener amplitud de miras.

4. **Integración:** este es el mayor desafío. Un inmigrante no puede ser un ciudadano de segunda clase, no puede ser una persona escondida, invisible; no puede ser solo una persona que presta su fuerza de trabajo. Un inmigrante es ante todo un ser humano. Por ello, las políticas migratorias deben tener en primer lugar un contenido de derechos fundamentales y libertades públicas. La historia es cíclica y la migración forma parte de la historia de los pueblos, y no podemos olvidarnos del marco internacional de los derechos humanos.

Mensajes del expresidente:

“España no se olvida de México y de tantos países de Latinoamérica. España fue un país que expulsó ciudadanos y ahora acoge ciudadanos de todo el mundo, la historia es cíclica”.

“Como hagamos las cosas cuando de integrar se trate, así quedará en la retina colectiva y formará el carácter de los ciudadanos, y llevará o no a que los valores de convivencia y tolerancia sean reconocibles. Hará que los dominicanos en España, que se han integrado muy bien a la sociedad española, sean también portadores de esos valores”.

“El dominicano es un pueblo bravo que está conformando su propio progreso. Los peores riesgos de los fenómenos migratorios son los guetos y el aislacionismo, utilizados a menudo por ventajistas sin escrúpulos, personas que intentan alterar la convivencia. Es importante que se llegue hasta el último rincón donde hay un inmigrante y que este proceso de regularización no se detenga”.

“Intentemos, además, que Haití tenga una mínima arquitectura como país para sentarse en una mesa permanente”.

“Tendrán todo el apoyo de España, del Club de Madrid y el mío para la construcción de una política migratoria inclusiva en la República Dominicana”.

b. Contexto para la creación de una política migratoria inclusiva en República Dominicana

A cargo del Dr. Rubén Silié Valdez, embajador extraordinario y plenipotenciario de la República Dominicana ante Haití.

El Dr. Silié contextualizó la migración en el país desde una perspectiva histórica e institucional para contribuir a una reflexión sobre las posibilidades reales de la puesta en marcha de una política migratoria inclusiva, moderna y eficaz, contextualizada en la realidad del fenómeno migratorio y de las instituciones en República Dominicana.

El Dr. Silié inició su intervención señalando que el diálogo es el punto de partida para la formulación de cualquier política pública y que el INM RD desde su conformación ha tratado de sentar las bases de ese diálogo y realiza una importante contribución a la configuración de una política pública sobre la migración en el país.

La política migratoria en España puede ser en muchos aspectos una referencia en la República Dominicana. A juicio del Dr. Silié, lo que resulta más ilustrador en este momento, y que debe ser considerado por los actores nacionales que tienen responsabilidad en el fortalecimiento de su política migratoria, es que España lleva trabajando en la construcción de una política pública alrededor de 30 años. Otro elemento muy importante a considerar es que en esta línea de gobierno hay que reinventarse constantemente. Esta se ha basado en un contexto de diálogo permanente y de elaboración de diferentes herramientas, por lo que una política de una amplitud como la migratoria no se edifica con un solo decreto, y la experiencia comparada de España será de suma utilidad en este momento.

Para avanzar en este diálogo es importante presentar el contexto en el cual surge el mismo, ya que por primera vez en la República Dominicana existe la voluntad clara de definir una política migratoria.

La República Dominicana hasta mediados del siglo XX fue principalmente un país de acogida, pero a partir de la década de 1970 se abrieron los flujos migratorios de dominicanos hacia el exterior, y desde entonces el país tiene la doble condición de emisor y receptor. Esto nos indica que las migraciones deben ser vistas en República Dominicana como un asunto de primer orden, y si bien el tema migratorio recibe cierta atención, en particular, últimamente no tiene todavía la intensidad que debería.

No obstante, la gestión de la inmigración haitiana en la República Dominicana ha avanzado mucho desde 2014, después de aprobarse la Ley General de Migración (Ley 285-04) y finalmente su Reglamento del 19 de octubre de 2011 (Decreto 631-2011), además de la puesta en marcha de un Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, aprobado por el Decreto 327-2013 del 29 de noviembre de 2013.

Todo esto ha permitido que se refuerce una visión más acabada de la migración en el país. Aunque hasta el momento no se conoce el resultado de la evaluación del Plan Nacional de Regularización para analizar su impacto, sin duda las autoridades tienen ya información actualizada sobre las áreas de mayor demanda de mano de obra, la composición y diversidad de la población inmigrante y su localización geográfica.

Es bueno recordar el proceso histórico de la inmigración haitiana en el país. Esta se inició con una gran concentración de mano de obra en la industria azucarera de comienzos del pasado siglo. A finales de esa misma centuria, los haitianos ingresaron a otros rubros de la economía como la siembra de arroz, recogida de café y demás trabajos agrícolas. Al incorporarse a nuevas actividades, dejaron de ser contratados únicamente por las grandes compañías de las plantaciones y proliferaron en fincas medianas e incluso pequeñas en algunos casos.

A esto se agregó la entrada de los inmigrantes al mercado laboral urbano como empleados en las obras públicas gubernamentales y en otras labores de construcción realizadas por empresas privadas, así como en actividades turísticas. Los inmigrantes, además, se insertaron de forma masiva en el sector informal en toda su diversidad.

En esto influyó decisivamente el cambio de un modelo agroexportador hacia una economía de servicios que alcanzó un gran auge a partir de las décadas de 1980 y 1990. Ese proceso coincide con una fuerte oleada migratoria de los dominicanos hacia el exterior, tanto a Estados Unidos como a España y a otros países de Europa, así como a Centroamérica y Suramérica.

Si bien la mayoría de esos emigrantes dominicanos son urbanos, la zona rural también se vio afectada. Hubo pequeñas poblaciones donde la mayoría de sus habitantes se marcharon al extranjero. Es decir, al tiempo que se incrementaba la inmigración haitiana, ocurría lo mismo con la emigración dominicana hacia el exterior.

Debe destacarse que la más reciente migración dominicana hacia España comenzó desde el sur del país, principalmente de la región de Vicente Noble, y tuvo inicialmente el rostro de la mujer pobre en busca de un mejor nivel de vida para sí misma y para su familia. En este contexto resalta el nombre de Lucrecia Pérez, inmigrante dominicana asesinada en el sector de Aravaca en Madrid. Se debe destacar que, como mencionaba el presidente Rodríguez Zapatero, la sociedad española se levantó en pleno contra ese crimen, dando un ejemplo de lucha en contra de la xenofobia.

Volviendo a la inmigración haitiana, esta se masificó con las nuevas actividades, principalmente en las ciudades, e hizo mucho más visible la presencia de estos inmigrantes que hasta esa fecha habían habitado esencialmente en los bateyes, y que habían sido verdaderos enclaves o guetos dentro de las plantaciones azucareras, lo que les había hecho muy poco visibles al resto de la sociedad.

Aunque la ideología antihaitiana impuesta por la dictadura de Trujillo se propagó principalmente desde inicios de la década de 1940, el dominicano tenía al haitiano como algo distante, con quien no se relacionaba en su cotidianidad. Esa distancia social facilitaba al mismo tiempo la reproducción de estereotipos y prejuicios, pues respondía al esquema expresamente excluyente de la dictadura.

La nueva realidad migratoria despertó un gran rechazo en la mayoría de los dominicanos hacia los haitianos, que de visualizarlos muy poco, empezaron a encontrarles en cualquier rincón rural o urbano, desempeñando múltiples oficios y ocupaciones laborales. Tal presencia desató una fuerte campaña nacionalista en su contra cuyo propósito era amedrentar a la población dominicana diciendo que se trataba, no de un proyecto migratorio, sino un proyecto de invasión pacífica, que a la postre tenía como objetivo la reunificación de la isla. A esto se le agregaba la insistencia en afirmar que el número de estos inmigrantes sobrepasaba el millón. Esa cuantificación interesada se convirtió en sólido argumento para oponerse a la inmigración de haitianos en República Dominicana.

Un recurso muy importante que emplearon los activistas de esta corriente fue el carácter irregular de los haitianos, argumento que fue extremado para destacar que ellos no solo imponen su presencia en territorio ajeno, sino que violan las leyes dominicanas y, sobre todo, la soberanía nacional.

En ese nuevo contexto el inmigrante haitiano se convirtió en el otro amenazante; su fenotipo, sus prácticas culturales y su trabajo se asociaron con un proceso de contaminación, una contaminación que había que temer y rechazar, es decir, en un mal que había que eliminar. La exclusión social de esos inmigrantes inesperados pasó a ser parte central de la agenda nacionalista. Todo eso se producía sin que en la República Dominicana se aplicara adecuadamente una ley de migración ni otro tipo de medidas que no fueran el simple mecanismo de repatriación periódica.

Es indudable que tal mecanismo no era suficiente para frenar el ingreso de los nuevos inmigrantes, pues se producía simultáneamente un efecto de atracción por parte del mercado laboral que pasaba por encima de las voces nacionalistas y de los amagos de ordenamiento aplicados en ese momento.

Es evidente que la no formulación de una política gubernamental frente a la inmigración irregular contribuyó a otorgar una cierta racionalidad económica al sistema migratorio, basado, como se ha dicho, en la exclusión y el rechazo. Eso interesaba a los empleadores, quienes se beneficiaban de la falta de documentos legales para regatear el precio de la mano de obra. En cierto sentido el mercado laboral se ajustaba a las condiciones de irregularidad que auspiciaba la dejadez de pasados Gobiernos, y si bien ese *laissez faire* no podemos decir que fue un factor de producción, si se convertía en un beneficioso recurso para manejar la mano de obra con flexibilidad por parte de los empleadores.

Así, la situación de irregularidad de los trabajadores migrantes no era algo excepcional en el sistema económico dominicano, sino que ya se había convertido en un recurso para alcanzar una mayor rentabilidad

en la actividad productiva. Todavía hoy podríamos hacernos la pregunta de si ciertas empresas de construcción, de agroindustria y otras de tamaño modesto podrían regirse sobre la base de un control del reclutamiento laboral.

Siendo el número de los trabajadores irregulares mayor que el regularizado, consideramos que en esos años esa práctica se debe considerar como algo estructural, propio del sistema establecido por ciertos sectores de la economía dominicana. Es tanto así que aun hoy son muy escasas las empresas que hayan sido sancionadas por el empleo de trabajadores irregulares. Por el contrario, es antológica la declaración de un pasado ministro de Obras Públicas que, cuando construía un edificio del Estado dominicano, dijo que si retiraban a los trabajadores haitianos contratados de forma irregular la obra no podría culminar en el tiempo previsto.

Ese *modus operandi* alcanzó ciertos niveles de racionalidad, podríamos decir que una racionalidad perversa, pues al mismo tiempo impedía la gobernabilidad de la migración. El Gobierno, que desde la administración debería ser el gestor de todo el proceso migratorio, no podía ejercer plenamente y de forma ordenada su autoridad en pro de una mayor equidad. Perdía la capacidad de iniciativa, tanto como principal regulador del mercado laboral, como en la situación particular de los inmigrantes.

En adición a todo esto se desató una campaña nacionalista y chovinista muy intensa. El tema migratorio haitiano alcanzó tales niveles de politización, y fue tanto el miedo que se inculcó en la sociedad dominicana, que sin duda pasó a ser el principal tema de la agenda política nacional. Ese grupo de inmigrantes sufrió la exclusión derivada de su propia vulnerabilidad que era la condición de ser haitianos.

Al carecer de una legislación o política pública que les permitiera asumir un proceso de regularización, era imposible pensar en lograr algún nivel de inclusión social legítimamente aceptado. Si bien algunos de ellos lograron el acceso a los servicios sociales, lo hicieron

bajo el acoso de una fuerte campaña pública que les acusaba de desplazar a los dominicanos de esos servicios.

Fue en ese contexto que el Tribunal Constitucional emitió su penosa Sentencia 168/13 del 23 de septiembre de 2013, mediante la cual se creaba una situación insostenible para los dominicanos hijos de haitianos nacidos en el país, quienes podrían correr el riesgo de caer en condición de apatridia por el no reconocimiento de su situación de forma retroactiva hasta el año 1929.

Con esa decisión jurídica se pretendió deshacer un hecho social de fuerte raigambre histórica, cultural y social. Como afirma el sociólogo Carlos Dore Cabral, la mayoría de los descendientes de haitianos y haitianas nacidos en República Dominicana se consideran dominicanas y dominicanos. El proceso de aculturación que ese sector de la población dominicana ha experimentado sugiere que esa mayoría ha culminado su fase de adaptación a la sociedad dominicana y se siente tan dominicana o dominicano como cualquier otro sector étnico de esta sociedad.

Tal como prueba Carlos Dore, esas personas desde su nacimiento estuvieron expuestas a los mismos medios de socialización que el resto de los dominicanos, como son la escuela, los medios de comunicación y los grupos de edad, entre otros. Por ello, hablan el idioma, la historia que aprenden es la dominicana, sus referentes geográficos espaciales son este territorio y mantienen creencias religiosas afines a los dominicanos de su misma condición social.

El presidente Danilo Medina, al reaccionar frente a la Sentencia del Tribunal Constitucional, a sabiendas de que no podía oponerse a otro poder del Estado, explicó a la nación que de aplicarse esa medida se provocaría un grave problema humanitario. A partir de ahí el presidente Medina inició un proceso de concertación.

Como resultado de esos procesos la actual política migratoria está basada en tres puntos:

La Ley especial 169-14 para atender el problema de la identidad de aquellos nacidos en el territorio nacional de padres extranjeros en situación irregular.

El proceso de regularización de extranjeros creado por el Decreto 327-13.

La puesta en vigencia de la Ley General de Migración 285-04 y su Reglamento de aplicación en 2011.

Por primera vez un Gobierno dominicano se ponía de frente al tema migratorio y sus diversas aristas, demostrando una fuerte voluntad política para avanzar en ese sentido. El presidente Medina desató una campaña sistemática y permanente con apoyo de algunos actores clave, impulsores de la legalidad y la gobernabilidad migratoria para la ejecución de esa política.

Desde abril de 2013 se habían publicado los datos de la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2012) que vino a apoyar esta política. Esta encuesta, que realizó la Oficina Nacional de Estadística (ONE) con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA), reveló la cantidad real de inmigrantes en el país. Como era de esperar, esta resultó ser mucho menor del millón ideológico del que se hablaba anteriormente. Además de ello, se pudo cuantificar la población dominicana de origen haitiano. Estos datos sin duda resultaron de gran utilidad técnica para la política que se acababa de definir.

Así, la Ley General de Migración 285-04, la aplicación de su Reglamento y el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros surgen para tratar de ordenar desde una perspectiva legal el movimiento inmigratorio en la República Dominicana. Estos instrumentos ofrecen a los inmigrantes la posibilidad de obtener los permisos legales

correspondientes para ejercer una actividad laboral, estudios, negocios, prestación de servicios o cualquier otra por la cual puedan permanecer en el territorio. El mecanismo que existía antes era tan complicado y con tantas irregularidades administrativas en su aplicación, que hacía inviable la posibilidad de tener una situación legal para la mayoría de los inmigrantes que lo intentaban.

El interés de la propuesta presidencial del Plan de Nacional de Regularización quedó claro al ofrecerse de forma gratuita y en principio por un periodo de 18 meses. Las cifras del Plan han sido muy satisfactorias, y si no se ha podido avanzar mucho más se debe a algunos aspectos de orden administrativo y a las dificultades o limitaciones de los propios inmigrantes. Otros factores que afectaron la implementación del Plan se relacionan con las quejas que se levantaron contra los empresarios por no hacer todo lo que hubieran podido y con el elemento externo que representó la dificultad del Gobierno haitiano para proveer a sus nacionales de los documentos que eran requeridos.

Otro aspecto positivo de esta iniciativa gubernamental fue que *los Gobiernos dominicano y haitiano se vieron en la obligación de retomar el diálogo acerca de la migración*, que se había dejado de lado por mucho tiempo.

Ese proceso obligó a las autoridades haitianas a profundizar en el tema migratorio, ya que por muchos años se habían colocado exclusivamente bajo el paraguas de la victimización, sin asumir una postura clara y sistemática para discutir la situación de sus nacionales.

Si bien el Gobierno haitiano no pudo responder a la altura que demandaban las circunstancias, quedó muy claro que compartir responsabilidades entre los dos Gobiernos será imprescindible si se pretende contar con una migración ordenada y de beneficio mutuo.

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

Lo más importante es que ya en la República Dominicana desde el punto de vista oficial no se piensa que las deportaciones son un recurso con el cual se castiga mediante expulsión a los enemigos de la patria. Por lo mismo ha perdido fuerza el calificativo de invasión pacífica, y cada vez más se explica la presencia haitiana como un simple proceso migratorio parecido al de los dominicanos que migran hacia otros destinos por razones que nada tienen que ver con la intención de ocupar esos países.

Otra contribución que se puede señalar en la Encuesta Nacional de Inmigrantes es haber demostrado la *gran diversidad de actividades que realizan los haitianos en el país*. Ya sabemos que la inmigración haitiana no se constituye solamente de jornaleros y obreros agrícolas, sino que también se encuentran empleados en sectores como el turismo, el transporte, el servicio doméstico y la seguridad, entre otros. Incluso hay un número de inmigrantes haitianos que son pequeños y medianos empresarios, inversionistas y personas que trabajan en medios de comunicación. Existe asimismo una gran cantidad de estudiantes de todos los niveles, desde la primaria hasta la universidad. Todo esto se incrementa considerablemente después del terremoto de 2010.

La posibilidad que han tenido algunos de ellos para alcanzar un mayor estatus socioeconómico les permite ingresar en espacios sociales de clase media y alta en los cuales hacen su vida diaria. Frecuentan escuelas públicas y colegios privados, universidades,

centros comerciales, áreas de recreación, centros de salud e iglesias, entre otros. Tienen, además, acceso a medios de información de todo tipo y cada vez son más frecuentes los matrimonios mixtos.

Se debe prestar atención al hecho de que en el pasado cuando predominaba un solo tipo de inmigrante socializaban en los bateyes o en los campos, viviendo en barracones, y con el paso del tiempo terminaban asimilándose a la cultura y a las costumbres del país.

El Dr. Silié entiende que no todas las categorías de inmigrantes haitianos en la actualidad socializan de la misma manera, incluso muchos de ellos se podrán integrar a través del Plan Nacional de Regularización o por otras vías, pero no necesariamente se asimilarán, por lo que requieren un tratamiento diferenciado.

Esa gran diversificación nos dice que en República Dominicana existe ya una diáspora haitiana, y ello amerita que se estudie detenidamente y que se tracen algunas líneas para trabajar el tema de la integración y la asimilación con una visión inclusiva, como ha señalado el presidente Rodríguez Zapatero.

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

Este punto nos obliga también a pensar que, para completar la política migratoria sin perder de vista la noción de inclusión, se necesita definir una estrategia mucho más amplia que incluya identificar los mecanismos de acceso al mercado.

El tema del acceso al mercado de trabajo se encuentra muy vinculado a las redes que sirven de apoyo al tráfico de migrantes. En ese asunto se debe proceder con mucha cautela porque no se trata únicamente de los inmigrantes, sino que en la organización del tráfico se identifican también actores nacionales, privados u oficiales que tienen la capacidad o la influencia para facilitar la entrada del inmigrante irregular al territorio nacional violando las disposiciones legales. Además, estos actores tienen los medios para poner en contacto al inmigrante con empleadores que no toman en cuenta la condición de legalidad de sus contratados. Es necesario trabajar en ese asunto, pues cuando se deporta al irregular sin atender a este aspecto queda libre la vía para el reingreso del deportado, quien sin duda acudirá de nuevo a quienes les permitieron el ingreso anteriormente.

Como se ha visto, definir una política sobre migración es algo de gran complejidad que amerita un enfoque integral, además de estar preparados para ciertas rupturas con prácticas tradicionales. Si bien ha habido pequeños avances en esta política, queda mucho camino por delante.

Finalmente, el Dr. Silié hace un llamado a no desesperarse por los flujos migratorios, debido a que, como también apuntaba el presidente Zapatero, estos son resultado de los procesos históricos de la humanidad. Estos flujos podrán variar en sus formas y magnitudes, pero están llamados a permanecer por largo tiempo mientras subsistan las asimetrías de desarrollo entre los países.

Aunque en los últimos tiempos surge una corriente antiinmigrante que trata de criminalizarlos a nivel global y de hacerles responsables de los males de otros, no se debe olvidar que las migraciones son cíclicas y los que hoy son receptores, mañana pueden ser emisores, como también planteó el presidente Zapatero. En este momento la República Dominicana está recibiendo inmigrantes de países tradicionales de emigración histórica dominicana como Venezuela, Colombia, Cuba e incluso España.

Es lamentable que se difunda el miedo y se aterrice al mundo con las migraciones, cuando por mucho tiempo los países más grandes han sabido valorar el aporte de la migración a su grandeza, como en su momento lo hizo J. F. Kennedy al afirmar que “(l)a inmigración suple los recursos humanos de la tierra americana, y aun mejor, inspira en ese país un deseo ferviente de horizonte lejano y de nuevas fronteras, y relaciona de este modo la energía y la vitalidad del espíritu pionero que es el de la vida en América con el espíritu de la igualdad”.

Pero sabemos que no todos piensan como el presidente Kennedy. Lamentablemente han surgido de nuevo propuestas de construcción de muros, a pesar de que la historia nos dice que las mismas han sido pésimas decisiones de Gobiernos autoritarios que llegaron a pensar que la impermeabilidad era una salida para salvar a la población encerrada, pero como hemos visto, han sido los mismos que fueron encerrados los que en cada caso terminaron derribando esos muros.

En la actualidad es preocupante la amenaza que pende sobre los países de la región frente a un eventual incremento de las repatriaciones desde los Estados Unidos y a esto no escapa la República Dominicana. Como ningún país puede abandonar a sus nacionales en situación semejante, este sería un tema para que el INM RD inicie una reflexión sobre los posibles escenarios que pudieran producirse a mediano y largo plazo.

Por ser algo tan inminente, quizá debería abrirse un capítulo en la construcción de la política migratoria que estudie el tema del retorno, pues, aunque los emigrantes dominicanos han estado construyendo de forma espontánea y desde abajo múltiples y sólidos vínculos con sus familias y localidades de origen, es necesario que preventivamente se establezca una posición oficial que permita dar respuesta a un eventual retorno de estos migrantes dominicanos.

A modo de conclusión el Dr. Silié apuntó que para una mejor gobernabilidad de la migración en República Dominicana es imprescindible:

- Seguir construyendo una política migratoria con criterios de equidad e inclusión.
- Que se refuerce el compromiso con los derechos humanos.
- Que se persiga el tráfico de migrantes.
- Que se avance en la regulación del mercado de trabajo.
- Que se favorezca el tratamiento del tema en los organismos multilaterales y se privilegie la cooperación.
- Que se sigan mejorando las relaciones con Haití.

c. Discusión: sesión de preguntas y respuestas

1. Medidas prioritarias para abordar el problema de trata y tráfico de jóvenes inmigrantes provenientes de Haití. J.L. Rodríguez Zapatero.

Como acciones inmediatas a seguir, el presidente Rodríguez Zapatero expuso las siguientes:

- *La tarea preventiva*, que en el tema de la trata tiene una vinculación esencial con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Es fundamental la tarea formativa de prevención en policías, jueces y funcionarios de las administraciones públicas.
- *Sanciones*, con un incremento de las penas por trata de mujeres jóvenes.
- *Cooperación*, la trata es un fenómeno vinculado con las mafias internacionales, por lo que la cooperación con Haití es imprescindible.

Como reflexión general el presidente Rodríguez Zapatero resalta el carácter fundamental de la cooperación para este tipo de casos. Apunta que para abordar un buen número de problemas que presenta la gestión de la inmigración y para garantizar los derechos de los inmigrantes en República Dominicana, es clave un diálogo político migratorio con Haití, salvando los principios, que son universales, aunque no el fenómeno migratorio que dependerá de cada contexto.

Respecto a la tarea de legalidad, la dimensión de represión y control de la trata es una prioridad, no solo por el incremento del fenómeno a nivel global, sino también porque la trata es la manifestación más cruel de la desigualdad, de la discriminación contra la mujer, de la dominación del hombre sobre la mujer y de la explotación de los seres humanos. Una sociedad democrática de valores que se precie ha de ser una sociedad que lucha por los derechos de la mujer y la igualdad entre hombres y mujeres.

*2. Medidas prioritarias de inclusión social para la integración de los inmigrantes en República Dominicana, además del empleo digno.
J.L. Rodríguez Zapatero.*

Como condiciones imprescindibles para la integración el presidente Zapatero resalta:

- *Educación universal.* El proceso de integración comienza por ahí. Además de ser la educación un derecho fundamental, los colegios son espacios de socialización básicos, donde convive la diversidad cultural de las sociedades. En España se ha escolarizado a millones de niños hijos de inmigrantes con excelentes resultados de integración.
- *Salud universal.* La salud es un derecho fundamental, el derecho a la vida, por lo que se debe garantizar la universalidad de los servicios de salud para todas las personas, incluidos los inmigrantes irregulares.

A partir de esas condiciones esenciales básicas para la integración se debe prestar atención al mercado laboral, ya que este es el hilo conductor que permite que el fenómeno de la migración sea gobernable.

La política de cupos es un ejemplo de la gestión del mercado de trabajo en relación con la migración. El tipo de migración laboral depende no obstante del desempeño económico y de la capacidad de crear empleo. A pesar de ello se debe reconocer que siempre hay un flujo migratorio irregular, incluso en los países que mejor controlan la inmigración. Por ello deben existir mecanismos flexibles en la legislación migratoria ordinaria que permitan una regularización caso por caso de esas situaciones de irregularidad migratoria de trabajadores que inevitablemente existen en las sociedades y en las economías.

En este contexto el ministro de Interior y Policía apuntó que República Dominicana mantiene también una política de universalidad de los servicios de salud y educación sin discriminación de acceso por la condición migratoria de las personas.

Para garantizar la ejecución de acciones de integración en España se puso en marcha un fondo de cooperación en materia migratoria que iba destinado a los ayuntamientos para integración social, en función del número de inmigrantes que tuviera, fondos especiales adscritos a inmigración vinculados con integración social, prevención de trata y todo lo relacionado con asistencia social.

3. Retos del Gobierno español en el diálogo migratorio con Marruecos y financiamiento de los agentes migratorios marroquíes. J.L. Rodríguez Zapatero

El mayor reto lo constituyó la implementación de una política de cooperación en una difícil y sensible frontera que comprende la situación de dos ciudades autónomas españolas como son Ceuta y Melilla. Por otro lado, se encuentra la situación de las costas a través

de las cuales se producían salidas de embarcaciones hacia las Islas Canarias y la península, que en ese momento era el otro gran foco de entrada de inmigrantes irregulares en territorio español. Los temas sensibles surgen cuando las fronteras están muy implicadas entre los vecinos por todo lo que estas representan.

Establecer una cooperación para que un país vecino haga de freno a la inmigración irregular —muchas veces organizada por mafias— que está en tránsito en ese país, en tanto el destino es España, ciertamente exige una tarea de diálogo muy intenso.

Lo más duro de la inmigración es que el Atlántico y el Mediterráneo son lamentables testigos de la muerte de inmigrantes huyendo de la desesperación y la pobreza. En mi experiencia durante la gran avalancha de inmigración subsahariana en 2006, la gestión de la migración se trata de la gestión de un problema humanitario sumamente delicado.

El gran desafío para gobernar la inmigración en estas circunstancias lo constituye la capacidad de acogida en situaciones de avalancha de inmigrantes, la calidad de las instalaciones y el respeto a su dignidad y derechos.

En estas circunstancias, desafortunadamente nos encontramos con otro gran desafío y es el abordaje de los procedimientos de deportación. Estas personas, con grandes necesidades, provienen de Estados muy débiles que no les protegen ni les reconocen como nacionales ni les acogen al regreso para poder poner en marcha un procedimiento de deportación. Senegal fue un gran desafío en este sentido.

Esta es una experiencia sumamente difícil, pero lamentablemente necesaria. Aunque las deportaciones se han realizado preservando la dignidad y los derechos de los inmigrantes, e incluso se le proporcionaba una pequeña cantidad de dinero a cada joven deportado para intentar iniciar de nuevo en su país de origen, no

deja de ser una experiencia amarga. Se han suscrito acuerdos de cooperación con la mayoría de los países de origen de los inmigrantes, tanto de América Latina como de África.

La regulación de flujos supuso una gran inversión de fondos para el apoyo a jóvenes en sus países de origen, pero la prevención, la ordenación de la inmigración y del mercado laboral son la clave para combatir el fenómeno de la inmigración irregular, con todo el drama humano que ello supone.

Es necesaria la legalidad y la gobernanza, y es imposible abrir la puerta sin control. Sin embargo, como conclusión se debe afirmar que hay que tener en cuenta la dimensión humana y de derechos humanos de la inmigración. Hay muchas historias rotas en estos procesos, pero también muchos países se han construido gracias a la inmigración.

Por otro lado, casi siempre coincide con que los que pueden ser deportados y arriesgan la vida en los procesos migratorios tienen un color de piel distinto, lo que dice algo de nuestra civilización, por lo cual, aunque hemos evolucionado de forma significativa en los últimos 30 años, estamos muy lejos de los estándares deseados.

Nunca me he arrepentido de una decisión generosa; y si me he arrepentido alguna vez es cuando no pude ser más generoso todavía, incluso sabiendo que la crítica política es a veces implacable.

II. Panel de discusión sobre planes y acciones de gobierno en República Dominicana en materia migratoria

a. Estrategia Nacional de Desarrollo de República Dominicana (END 2030) en el marco del proceso de reformas del Estado

A cargo del Lic. Inocencio García, viceministro de Cooperación, Ministerio de Economía y Desarrollo.

El viceministro de Cooperación enfocó su ponencia más allá de la END 2030, dirigiéndola hacia la estrategia y planificación públicas orientadas al desarrollo, y abordó cómo ha evolucionado el Estado en este sentido en los últimos 20 años.

En estos últimos años, como ha mencionado el presidente Rodríguez Zapatero, millones de personas han salido de la pobreza a nivel global y la República Dominicana también ha avanzado en ese sentido.

La República Dominicana se encuentra insertada en un contexto global e insular complejo. Como plantea el experto en gobernabilidad Luis F. Aguilar, a América Latina y el Caribe el siglo XXI los recibió con administraciones públicas que estaban saliendo de importantes crisis fiscales.

En el caso dominicano 1,500,000 personas fueron llevadas a la pobreza como consecuencia de la crisis de 2004, lo que es reflejo de que el tipo de gestión macroeconómica que se realice afecta en todos los ámbitos de la economía y de la sociedad.

A pesar de su condición insular, que había marcado históricamente las prioridades de las relaciones exteriores de la República Dominicana, a partir de 1996 el país inició una activa política exterior que rompió con su aislamiento.

Desde la óptica insular tenemos dos países que comparten una isla con 20 millones de habitantes y una densidad de 300 habitantes por km² con posiciones 3 y 8 en el índice de riesgo climático. Nos encontramos entre los 10 países más vulnerables a los efectos del cambio climático, lo cual puede crear importantes movimientos de personas. Estos indicadores nos deben llevar a priorizar que:

Debe establecerse un amplio diálogo e intensa colaboración entre los dos países que conforman la isla y hacer así frente a los riesgos comunes.

Como indicadores a considerar para desarrollar políticas públicas en el ámbito del desarrollo y la migración tenemos que en 2015 el Producto Interno Bruto de Haití fue únicamente un 13% del de República Dominicana. Esta asimetría entre países que comparten frontera consecuentemente se traduce en la movilidad de personas de la sociedad más desfavorecida a la más desarrollada. Sin embargo, este indicador se equilibra con el hecho de que tanto en Haití como en República Dominicana se ha normalizado la tasa de natalidad.

En términos de geografía humana, en los últimos 40 años se ha pasado de ser una sociedad de población rural a una sociedad eminentemente urbana. Por otro lado, la posición geográfica de la isla hace que sea un activo país de tránsito y destino de personas y mercancías, lo que se ha potenciado por el proceso de globalización.

En este contexto ¿qué medidas que se han puesto en marcha en el pasado constituyen el soporte a una política efectiva de integración de inmigrantes en el país? Sin duda, aquellas que favorezcan la inclusión de minorías en las políticas de salud, educación y seguridad social y la puesta en marcha de políticas de integración económica de la población femenina. Como ejemplo, vale la pena mencionar que el 20% de las compras gubernamentales se realizan a pequeñas empresas, donde se ha habilitado a más de 14 mil mujeres para ser proveedoras del Estado. Un elemento clave es la vinculación a los programas sociales del Gabinete de Coordinación de la Presidencia.

No hemos de olvidarnos que en 2013 se comenzó a asignar el 4% del presupuesto nacional a la educación preuniversitaria, lo que indudablemente es la herramienta de inclusión y cohesión social por antonomasia.

En la adecuación entre la Estrategia Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030, se habilitará una comisión para adaptar esta al desarrollo global reciente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que indudablemente afectan la gestión migratoria desde indicadores globales y nacionales de desarrollo.

El viceministro enfatizó la necesidad de sostener una actitud proactiva y saludó el liderazgo que el INM RD ha alcanzado en la introducción de este tema en la agenda pública nacional en materia de desarrollo, y a modo de conclusión compartió dos recomendaciones prioritarias para poner en marcha una política migratoria nacional:

Propiciar una mayor coordinación interinstitucional para una mejor gestión migratoria e impulsar que se incorpore al Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

Colaborar con el Gobierno haitiano para desarrollar una estructura técnica permanente de diálogo, ya que mediante la cooperación se puede solucionar la compleja situación migratoria insular que vincula directamente a ambos.

b. Política de regularización de inmigrantes y la construcción de mecanismos de integración

A cargo de la Lic. Marjorie Espinosa, viceministra de Migración y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La viceministra de Migración y Asuntos Consulares compartió información sobre los avances realizados hasta el momento por el Gobierno dominicano en el marco de la política migratoria que se está construyendo y su relación con algunas medidas vinculadas a la integración.

Reconoció al Instituto Nacional de Migración por esta iniciativa y destacó la importancia de generar espacios de discusión y reflexión donde se facilite el intercambio de experiencias y buenas prácticas para la construcción de políticas públicas en materia migratoria, tema de interés nacional.

La Lic. Espinosa recuerda que a nivel global la migración es un fenómeno extremadamente dinámico y cambiante. Al enfocarse en la perspectiva de países de emigración, la viceministra recuerda que los flujos migratorios constituyen transformaciones socioeconómicas y culturales, tanto para las personas que emigran como para las familias que dejan atrás, involucrando campos sociales muy complejos en las sociedades de destino y las de origen, simultáneamente.

Por su estratégica ubicación en el Caribe insular, la República Dominicana es un punto de salida y de llegada de inmigrantes y lo ha sido durante toda su historia. Con el paso del tiempo estos procesos migratorios han aumentado, constituyendo un desafío permanente para la política laboral, el sistema de protección y seguridad social, el sistema educativo, de salud y de vivienda, entre otros.

De acuerdo con los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana (ENI-2012), el total de inmigrantes alcanzaba el volumen de 524,632 personas. De ese total, 458,233 nacieron en Haití, lo que representa el 87,3% de la población

inmigrante; mientras que 66,399, el 12,7% del total, son originarios de otros países. Estas cifras revelan el predominio de los inmigrantes haitianos en el país.

El Gobierno ha venido implementando políticas que garantizan el respeto a los derechos humanos de los migrantes y ha dado pasos a su inclusión en nuestra sociedad. El PNRE⁵ estableció un régimen especial que permitió proveer de documentación a nacionales extranjeros residentes en el país de forma irregular.

Esta es la primera experiencia de ese tipo en la República Dominicana y benefició a más de 300,000 extranjeros de 105 nacionalidades.

La inclusión social significa integrar a la vida comunitaria a todos los miembros de la sociedad, independientemente de su origen, condición social o actividad, que les permita una vida digna y el acceso a los servicios básicos para un desarrollo personal y familiar adecuado y sostenible.

Una vez afiliados, los extranjeros en condición migratoria regular y sus dependientes, gozarán de los beneficios del Sistema Dominicano de la Seguridad Social. Con esta medida, se logra un avance considerable y positivo hacia una política migratoria clara y justa, ya que se busca garantizar el derecho básico de los/as trabajadores/as inmigrantes a tener acceso a una adecuada protección en caso de enfermedad, discapacidad, desocupación y vejez, derecho consagrado en la Constitución.

Informes del Ministerio de Salud Pública muestran que los servicios hospitalarios más utilizados por extranjeros, mayormente de nacionalidad haitiana, son atenciones en embarazos y partos, emergencias, internamientos, consultas, análisis clínicos, dosis de vacunas, cirugías y servicios de imágenes médicas. Según el estudio “Características y Análisis de Salud de la Población de Origen Extranjero”, basado en la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2012, los niños, las personas mayores de 65 años y las mujeres

⁵ El cual fue reglamentado por Decreto presidencial en el año 2013 y ordenado por la sentencia 168 de 2013 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana. El PNRE inició su ejecución el 1 de junio de 2014 y culminó el 17 de junio de 2015.

son los que más utilizan los servicios de salud estatales. La inversión en atenciones médicas a pacientes extranjeros, mayormente de nacionalidad haitiana, corresponde al 10% del presupuesto de salud del Ministerio de Salud Pública.

En el marco del Plan de Regularización de Extranjeros, estos requieren el carnet de trabajador temporero o el *sticker* en el pasaporte, expedidos por el Ministerio de Interior y Policía.

Tras el Plan, el Ministerio de Educación busca establecer políticas adecuadas que exijan a los estudiantes extranjeros contar con documentos válidos para el proceso de inscripción en cualquier institución educativa. Sin embargo, las escuelas públicas no pueden dejar de admitir a niños indocumentados.

En República Dominicana hay estudiantes procedentes de más de 25 países en las escuelas públicas, privadas y semioficiales, según datos del Departamento de Planificación del Ministerio de Educación. De los más de 67 mil estudiantes extranjeros que cursan estudios en las escuelas preuniversitarias, públicas y privadas, dominicanas, alrededor del 66% corresponde a haitianos, seguidos por norteamericanos, españoles y puertorriqueños. Igualmente, cursan estudios venezolanos, italianos, colombianos, mexicanos, franceses, cubanos, panameños, alemanes, daneses, rusos, chinos, peruanos, guatemaltecos y brasileños. A nivel de pregrado, más de 12 mil estudiantes extranjeros estudian en 23 universidades públicas y privadas dominicanas, principalmente de nacionalidad haitiana, quienes buscan recibir una educación técnica o profesional en el país.

La consolidación de las políticas de inclusión social será más efectiva en la medida en que el Estado dominicano pueda garantizar flujos migratorios regulares, de tal manera que los migrantes contribuyan con sus aportes productivos y sociales, convirtiéndose de esta forma en factor de desarrollo para nuestro país.

c. Apuntes sobre la normativa migratoria, el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y el mercado laboral

A cargo del Lic. Washington González, viceministro de Trabajo

El viceministro de Trabajo compartió algunas reflexiones sobre los avances en la construcción de la política migratoria en torno a la regularización de inmigrantes, medidas de impulso a la migración regular y la regulación del mercado de trabajo.

Las migraciones regulares son beneficiosas para los países ya que resultan en la transferencia de tecnología y conocimiento de la cultura de otros países. República Dominicana es un país de un gran flujo de extranjeros, pero, como se decía, también se exporta mano de obra. Más de 160 mil dólares se reciben como resultado de las remesas. Somos un país de origen de dominicanos en EE. UU. Con más de 1,800,000 personas y, según las encuestas, cerca de 524,000 inmigrantes se encuentran en nuestro país, con casi 6 millones de turistas que nos visitan anualmente.

En cuanto al marco legal, el 15 de agosto del año 2004, un día antes de la toma de posesión del siguiente Gobierno, se aprueba la Ley General de Migración 285-04.

Después de la aprobación de la Ley quedó pendiente la puesta en marcha de algunas medidas fundamentales para su implementación, sobre las que se ha avanzado significativamente en los últimos años, a saber:

1. El Reglamento para la aplicación de la Ley, aprobado finalmente en 2011, después de 7 años, cuyo retraso fue ocasionado por problemas en el interior de las instituciones.
2. El Reglamento del Consejo Nacional de Migración, sobre el cual ya existe una propuesta.
3. La creación del Instituto Nacional de Migración, representado por la Dra. Florinda Rojas.
4. El Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, puesto en marcha recientemente.

La Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional mencionada anteriormente viene a acelerar un proceso que se había iniciado, a partir del cual comienza a reorientarse la política migratoria en consulta con la sociedad civil y los organismos internacionales. En este contexto se aprobó el PNRE, previsto inicialmente para unas 100,000 personas, número que se duplicó durante su ejecución.

Características del PNRE:

1. Fue una regularización abierta a todas las nacionalidades (no limitada a un perfil o a una nacionalidad específica como otros procesos en la región)
2. Fue un mecanismo excepcional sometido a un plazo de implementación determinado.⁶

Solo el 10% de los inmigrantes reunía los requisitos para la inscripción, por lo que se flexibilizaron los trámites para un documento de identidad. Un requisito adicional fue, además, que ingresaran antes del 19 de octubre de 2011, fecha en que se aprobó el Reglamento de la Ley General de Migración.

Esta flexibilización ha tenido como resultado que más de 290,000 extranjeros se registraran en el Plan, de los cuales más de 250,000 recibieron algún tipo de documentación.

El impacto del mismo se apreciará mejor con el tiempo, pero por el momento la entrega de documentación, en particular a trabajadores migrantes (asalariados) evita situaciones de trata y otras violaciones a los derechos humanos y garantiza un mejor acceso a los servicios públicos.

⁶ Para contextualizar esta descripción del PNRE se debe agregar que, basándose en un estudio comparado, los investigadores han elaborado distintas categorías de procesos de regularización. Así se han dado *regularizaciones permanentes en contraposición a regularizaciones one-off o de única oportunidad*. Las regularizaciones permanentes no tienen límites de tiempo y se aplican de manera continua, por lo general en base a un periodo mínimo de tiempo de residencia en un país (en Gran Bretaña o España, por ejemplo). Planes de única oportunidad se aplicaron en la mayoría de la Europa continental desde inicios de la década de 1980 hasta mediados de la década del 2000. Esta distinción viene a ser el equivalente de “mecanismos” contra “programas” de regularización *Individual o colectiva*. En la individual la autoridad tiene un margen de discreción para decidir sobre la regularización de una persona inmigrante determinada, mientras que en una regularización colectiva se establecen criterios generales y la selección se realiza sobre esa base. Véase, International Centre For Migration Policy Development (ICMPD), “Regularizations in Europe: Study on practices in the area of regularization of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU”, JLS/B4/2007/05, Final Report Vienna, January 2009, en http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/regine_report_january_2009_en.pdf

Recomendaciones

La coordinación institucional y la simplificación de los procesos estatales son necesarios para propiciar la migración regular. Por ello se aplaude el apoyo actual del INM RD a la construcción de una plataforma de coordinación al efecto.

En el tema migratorio la permanente negociación con los empleadores y con los Gobiernos de países de origen es clave, así como la flexibilidad para el diseño de las políticas públicas.

Se debe dar seguimiento al PNRE, proceso único en la región por la cantidad de personas que participaron, tanto por parte del Ministerio de Trabajo como por el de Relaciones Exteriores, así como por todas las entidades públicas vinculadas con la gestión de la migratoria laboral.

Como apunte histórico cabe mencionar que en República Dominicana se comenzó a regular la inmigración desde 1935 con la Ley 637. En 1939 se aprobó la Ley 51 sobre nacionalización del trabajo. En 1935, 1949 y 1966, gestados durante la dictadura de Trujillo, se firmaron tres acuerdos migratorios con Haití para la recolección, corte y siembra de la caña.

A pesar de las restricciones de la normativa dominicana en cuanto a la migración laboral, el código de trabajo permite que por decreto presidencial se establezcan excepciones, por ejemplo, a la obligación de emplear el 80% de mano de obra dominicana frente al 20% extranjera. Estas excepciones estaban dirigidas al régimen de braceros, sector que como hemos visto, empleaba mano de obra haitiana de forma mayoritaria.

En la actualidad el 97% de los trabajadores en la industria de la construcción son de origen haitiano, lo que evidencia que la realidad económica no se corresponde con la normativa. Es necesario regular el sector para promover la inscripción y el aporte de estos trabajadores a la seguridad social y proteger así sus derechos. La Corte Suprema de Justicia ha acogido los estándares internacionales en tanto ha resuelto que, independientemente del estatuto migratorio, todos los trabajadores gozan de sus derechos laborales sin discriminación. El Decreto presidencial 96-16 de 2016 de ampliación de la inscripción a la seguridad social de los beneficiarios del PNRE, es un paso más hacia la garantía de estos derechos a los trabajadores migrantes.

III. Recomendaciones finales

A cargo del presidente José Luis Rodríguez Zapatero.

1. *Necesidad de construir una política pública.* Eso supone dedicar un tiempo a las herramientas que normalmente permiten construir una buena política pública, el diálogo, el debate y el contraste de experiencias. El INM, que ha tomado este liderazgo, debe permanecer en esa tarea en un permanente intercambio de ideas y de experiencias para el diseño de las políticas públicas vinculadas con la migración.

2. *Cooperación.* Todo lo que la comunidad internacional pueda hacer por Haití como proyecto de país será una herramienta sustancial. Hay ciertas cosas que están fuera del alcance de la República Dominicana, pero sí es verdad que tiene una influencia expansiva para que la comunidad internacional no olvide a Haití a pesar de que los resultados no sean a veces los deseables, pero la lucha por construir un país y una democracia debe permanecer.

3. *Integración.* Esta facilita la convivencia, hace grande a un país frente a la comunidad internacional, educa en valores de solidaridad e integración a las jóvenes generaciones. Integrar es algo más que hacer posible que la dignidad de los más débiles sea protegida. Integrar es una forma de entender un país, son los principios que quieres que rijan la convivencia. No hay convivencia sin solidaridad entre las diferentes personas y grupos que forman una sociedad; compartimos un destino con aquellos que la vida nos presenta y no se trata solo de las personas que llevan un pasaporte igual al nuestro.

IV. Conclusiones

Uno de los roles más relevantes del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana es apoyar la coordinación interinstitucional y crear puentes de comunicación para permitir madurar como país en el manejo de la cuestión migratoria. Por ello desde hace dos años se está dando apertura a la discusión abierta de estos temas.

Aunque perfectible, existe un marco normativo muy completo, y el desafío consiste en la aplicación apropiada de dicha normativa. Esa es una responsabilidad de cada uno de nosotros en nuestra esfera de actuación.

Se asume el compromiso de contribuir a la construcción de políticas migratorias claras y a que el Consejo Nacional de Migración haga recomendaciones de políticas públicas al Estado para seguir adelante con estas iniciativas y que se concreten en políticas migratorias inclusivas, sin discriminación de ningún tipo.

Finalmente, es necesario mencionar que en la actualidad enfrentamos un nuevo desafío que consiste en la amenaza de deportaciones masivas desde los EE. UU., resultado de la nueva administración del Gobierno norteamericano y su política de endurecimiento en materia migratoria. En este sentido puede ocurrir que en poco tiempo nos encontremos con grandes contingentes de dominicanas y dominicanos retornados y deportados desde este país, muchos de ellos en situación de vulnerabilidad, y debemos estar en condiciones de acogerlos.

Dra. Florinda Rojas
Directora ejecutiva INM RD

Para que puedan diseñarse políticas inclusivas es necesario que el enfoque sea transversal; que se desarrolle de forma muy clara una coherencia y una fortaleza en el discurso público de respeto y el cumplimiento por parte de todas las personas, sujetos de sus derechos y deberes. La experiencia de diferentes países ha permitido comprobar que los mayores obstáculos a la interacción positiva tienden a ser elementos subjetivos. Por ello, en Barcelona y otras ciudades europeas se han puesto en marcha iniciativas sociales a través de las cuales se fomenta la construcción de una sociedad informada en cuanto a las características e impacto real de la migración en la sociedad y en la economía. Se ha puesto de manifiesto que, en la mayoría de los contextos sociales estudiados, el discurso xenófobo y de antinmigración lo constituye una minoría social y política que, aunque con poco respaldo, se hace muy visible.

Memoria del seminario taller Administración pública y gestión migratoria: una visión de futuro.

Parte II. La construcción de una sociedad inclusiva desde una perspectiva local

Daniel de Torres, excomisionado de la Alcaldía para la Inmigración y el Diálogo Intercultural en el Ayuntamiento de Barcelona, experto del Consejo de Europa e impulsor del proyecto Anti rumores global.

1. Introducción

La construcción de sociedades dinámicas que garanticen un equilibrio entre cohesión social y respeto a las diversidades es sin duda uno de los principales retos de este siglo XXI. Construir estas “sociedades inclusivas”, como las define el Club de Madrid, con una buena convivencia intercultural y sobre la base de valores democráticos constituye una tarea prioritaria y urgente en la mayoría de los países del mundo.

Sin embargo, a pesar de un aparente consenso sobre la relevancia de esta cuestión, no siempre es fácil identificar claramente estos objetivos entre los primeros puestos de la agenda política de muchos Gobiernos y organismos internacionales. Obviamente no se trata de una tarea fácil ni la responsabilidad de la misma recae únicamente sobre los Gobiernos de los países.

En un mundo más interconectado en el que algunas fronteras desaparecen mientras otras se refuerzan, existe cada vez un mayor consenso sobre la creciente relevancia de las ciudades y de los Gobiernos locales.

Los principales desafíos globales impactan y se concretan en las ciudades, donde se entremezclan con los factores específicos del contexto local y único de cada ciudad. En este sentido, es muy significativo que una organización como el Club de Madrid haya apostado por destacar el papel de los Gobiernos locales en el proceso de construcción de las sociedades inclusivas. El objetivo de este artículo es compartir algunas ideas y reflexiones relacionadas con estas cuestiones, fruto de mi experiencia de quince años de trabajo en el ámbito de las políticas locales de cohesión social y gestión de la diversidad.

El aumento de la diversidad sociocultural de las poblaciones de muchas ciudades plantea sin duda numerosas complejidades y también oportunidades. En función de cómo se interprete y gestione esta realidad se pueden reforzar las complejidades o se pueden aprovechar mejor las oportunidades, ya sean sociales, culturales o económicas.

No es fácil compartir diagnósticos, prioridades ni recetas. Sin embargo, desde mi experiencia considero que los principios del proyecto de las sociedades inclusivas y los compromisos políticos que identifica no solo son aplicables al ámbito local, sino que son las cuestiones y estrategias más relevantes y necesarias para ir avanzando hacia su conformación.

2. Ciudades, cohesión y diversidad

La segregación y el sentido de pertenencia, la democracia y la exclusión, las oportunidades y la discriminación, la innovación y la marginación, la creatividad y la vulnerabilidad, la convivencia y la hostilidad: todo ello se combina y concreta en la vida cotidiana de millones de personas que viven en las ciudades.

Es en las calles y plazas, en las viviendas y escuelas, en los comercios, oficinas, centros culturales u hospitales donde conceptos abstractos como inclusión, cohesión o interculturalidad cobran sentido y se ponen a prueba.

Si analizamos la descripción que hace el Club de Madrid de una sociedad inclusiva y la “pensamos” desde la perspectiva local, es obvio que los factores que influyen para conseguir este objetivo son múltiples, interconectados, y de origen y causas diversas.

“Una sociedad inclusiva es una sociedad cohesionada; es estable y segura. Es una sociedad en la que todos los que en ella viven se sienten en casa. Es una sociedad que respeta la dignidad y los derechos humanos al tiempo que ofrece a cada individuo las mismas oportunidades. Una sociedad inclusiva es tolerante y respeta la diversidad. Una sociedad Inclusiva se construye y nutre de un liderazgo político fuerte”.

En las ciudades se concretan las consecuencias de decisiones políticas y económicas que se toman en espacios de poder que van desde niveles de Gobierno regional y estatal hasta organismos e instituciones supranacionales o Gobiernos de otras partes del mundo. Cambios en los tipos de interés, en el coste de una materia prima o una crisis financiera en un país a miles de kilómetros pueden tener un impacto directo en la vida de miles de personas de una ciudad cualquiera. Pensemos también en cómo algunos retos globales como, por ejemplo, el cambio climático, las crecientes desigualdades, el terrorismo o el tráfico de drogas, armas o personas, impactan en las vidas de muchas personas e inciden en aspectos relacionados con la pobreza, la cohesión social o la convivencia en los barrios de una ciudad.

Pero ¿quiere esto decir que los Gobiernos locales no pueden hacer mucho para contribuir a construir sociedades más inclusivas? En absoluto, y aunque pueda parecer contradictorio considero que juegan un papel fundamental, y así lo demuestran muchos ejemplos. Ciudades de un mismo país con condicionantes externos parecidos pueden alcanzar niveles de inclusión y cohesión social muy diversos. Los Gobiernos locales pueden hacer mucho más de lo que sus competencias aparentemente determinan.

Un alcalde quizá no tenga las competencias necesarias para modificar el sistema educativo, pero sí puede liderar un proceso político y social para influir en la mejora de la calidad de la educación de su ciudad. Puede impulsar iniciativas que compensen algunas de las deficiencias del sistema. Puede influir en el entorno de esas escuelas y en temas clave de los barrios en los que se ubican: intervenciones para la mejora del espacio público, una política pública de vivienda que no favorezca la segregación urbana, mejoras en la oferta de equipamientos culturales como bibliotecas públicas o invertir en centros deportivos. Puede impulsar programas de acogida, de acompañamiento familiar para combatir la discriminación o implicar a muchos actores sociales para poner en valor la educación. En definitiva, se pueden impulsar políticas desde lo local que de manera indirecta tengan un importante impacto en el proceso educativo y en las oportunidades vitales de muchos jóvenes.

Las ciudades son verdaderos laboratorios de innovación política y social, y los líderes políticos locales tienen la gran responsabilidad de poner en marcha esta capacidad de transformación social para construir sociedades más inclusivas. Al final, gran parte de esto depende de las prioridades que se fijan y de las capacidades para transformar esas prioridades en resultados concretos.

¿Qué elementos se pueden identificar para que ese camino hacia la construcción de sociedades inclusivas sea exitoso desde el ámbito local? Aunque no existen recetas mágicas, sí se pueden identificar algunas cuestiones que me parecen fundamentales para abordar con mejores garantías este proceso. Pero antes quiero resaltar la importancia del discurso.

3. Igualdad, diversidad... ¡Interacción!

Ya he mencionado que los factores que intervienen en el proceso de construir sociedades inclusivas desde el ámbito local son muy complejos. Empezando por una cuestión clave que es el diagnóstico de estos factores y el peso relativo de cada uno. Por ejemplo, no existe un consenso claro sobre el peso que tienen los factores socioeconómicos en relación con las identidades y la diversidad cultural. Para algunos los segundos no tienen casi relevancia puesto que todo se puede explicar por las cuestiones derivadas del desigual acceso a los derechos y recursos sociales, económicos y políticos. Para otros los factores relativos a la diversidad de origen, etnia o religión explican gran parte de las complejidades de conseguir sociedades más inclusivas. Por mi parte creo que en las sociedades modernas es indudable que ambas dimensiones se interrelacionan intensamente. En muchos barrios periféricos de algunas de las ciudades más ricas del mundo encontramos índices muy elevados de segregación, exclusión y vulnerabilidad. Es indudable que el sentido de pertenencia a una sociedad depende de factores como la pobreza, pero también de la segregación, la discriminación y el racismo por motivos de origen, etnia o religión. En este sentido, los principios teóricos que escojamos para fundamentar las políticas que nos ayuden a construir sociedades inclusivas deben partir de un buen conocimiento y diagnóstico de estos factores.

En el ámbito local a menudo se tiende a relativizar la importancia de los principios y del discurso teórico. Considero que esto es un error y que fundamentar sólidamente los principios de las políticas locales es igual de importante que cualquier otro nivel de gobierno. Cuando visito una ciudad y hablo con distintos cargos políticos y técnicos, acostumbro a preguntarles por separado por los principios que guían sus políticas a favor de la cohesión y la convivencia intercultural. A menudo me encuentro que obtengo respuestas bastante dispares. No nos engañemos, estos conceptos no son fáciles de explicar.

Por ello, antes de definir planes y políticas concretas, es importante dedicar cierto tiempo a la elaboración, interiorización y socialización del discurso que las debe sustentar. No hay nada más difícil que evaluar si has tenido éxito en algo que ni uno mismo tiene muy claro en qué consiste.

En mi época de comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural de Barcelona (2007-2011) pude comprobar la importancia de esta cuestión cuando tuve que liderar el proceso de elaboración del Plan Intercultural de la ciudad.

Después de consultar con responsables políticos, técnicos, expertos y representantes de la sociedad civil, decidimos definir la interculturalidad a partir de tres principios o elementos clave:

1. La igualdad de derechos, deberes y oportunidades sociales

Este principio parte de la premisa de que para avanzar hacia una ciudad más cohesionada e intercultural es imprescindible que exista un compromiso de promoción de la igualdad de derechos, deberes y oportunidades sociales del conjunto de ciudadanos y ciudadanas. Este principio exige la existencia de políticas activas a favor de la equidad y contra las situaciones de exclusión y discriminación.

2. El reconocimiento de la diversidad

No se trata de una simple celebración o tolerancia pasiva de la diversidad, sino de la necesidad de reconocerla y ponerla en valor y al mismo tiempo poner el énfasis en los elementos comunes y compartidos sobre la base de unos valores democráticos y fundamentales.

3. La interacción positiva entre el conjunto de ciudadanos en un contexto de mayor diversidad sociocultural

A partir del reconocimiento de la diversidad, es necesario poner el énfasis en los aspectos comunes y compartidos que unen a los ciudadanos. La convivencia se trabaja en la cotidianidad y es por ello que paralelamente a las políticas de promoción de la igualdad de derechos y oportunidades, se debe promover la interacción positiva, el conocimiento mutuo para reforzar lo común y un cierto sentido de pertenencia como cemento de la cohesión social. La interacción positiva entre las personas depende de muchas variables y para eliminar las barreras que la dificultan es necesario impulsar y adaptar las políticas públicas para facilitar esa interacción en condiciones de igualdad en un contexto de mayor diversidad. La definición de estos tres principios se consideró como un aspecto fundamental para entender, compartir y explicar mejor el concepto de interculturalidad y cohesión sobre el que se construiría todo el Plan, no solo para los políticos y técnicos municipales, sino también para el conjunto de ciudadanos.

Aparte de estos tres principios, se partía de la idea de que la interculturalidad no evita los conflictos, ya que precisamente la apuesta por fomentar la interacción genera la aparición de estos en la vida cotidiana. Pero precisamente es importante reconocer esta realidad y abordar los conflictos de manera proactiva en el día a día. De lo contrario, una opción más pasiva que evite entrar en los temas complejos puede parecer que consiga una aparente cohesión ficticia. El día que surge un problema de verdad, la dimensión del mismo acostumbra a ser mucho más intensa y dramática que los conflictos

cotidianos que se van afrontando desde el diálogo permanente, la mediación y las estrategias de resolución de estos basados en la proximidad.

Quiero poner el énfasis en el principio de interacción porque sin interacción no puede haber conocimiento mutuo, intercambio, identificación y refuerzo de los elementos comunes. Por lo tanto, tampoco se construye un sentido de pertenencia, un “nosotros” inclusivo ni puede haber enriquecimiento cultural ni consolidación de valores cívicos compartidos.

Si me planteo el elemento fundamental del reto de las sociedades inclusivas, sin duda acabo siempre en la importancia de la interacción. Porque la interacción depende de muchos factores, no solo sociales, sino también culturales, económicos, jurídicos, urbanísticos o psicológicos. Si los Gobiernos, las administraciones, los medios de comunicación o las empresas no reflejan la diversidad sociocultural de la población, es que no se está produciendo la interacción positiva en igualdad, y difícilmente se creará un sentido de pertenencia común.

La interacción se ve condicionada, entre otros muchos factores, por la existencia de una igualdad real de derechos y oportunidades si funciona el ascensor social, si se habla la misma lengua, si los espacios públicos promueven el encuentro o si son excluyentes, si existe discriminación o procesos segregadores. Si vivo en un barrio con un 30% de vecinos de origen diverso y el día que voy a votar en las elecciones ni entre los candidatos ni entre los votantes se ve reflejada esa diversidad significa que no hay interacción real.

A pesar de no tener competencias para modificar la ley electoral, desde los Gobiernos locales se puede incidir mucho en la creación de un entorno que favorezca esta interacción. Para ello, el conjunto de políticas municipales debe tener presente este objetivo, ya sea desde el urbanismo y las políticas de vivienda hasta la educación, la cultura, la promoción económica o la participación ciudadana.

Sin interacción la segregación no solo urbana y social, sino también mental puede ser muy fuerte y pueden convivir en el mismo entorno “mundos” paralelos. Sin interacción tampoco se pueden aprovechar las oportunidades que plantea la diversidad, tanto sociales, culturales como económicas. No debemos olvidar que las sociedades más dinámicas e innovadoras son las que sacan mejor partido de su diversidad.

A partir de definir bien los principios es cuando se puede plantear la necesidad de enfocar el conjunto de políticas municipales al cumplimiento de los mismos. Pero ¿qué determina que se puedan implementar políticas concretas que traduzcan los principios teóricos realmente en mayor igualdad de derechos y oportunidades, reconocimiento de la diversidad y mayor interacción positiva? A continuación, planteo algunos elementos que considero claves para avanzar hacia este objetivo. Precisamente, todos estos factores se encuentran en el cuerpo teórico y propositivo que plantea el proyecto de las sociedades inclusivas impulsado por el Club de Madrid.

4. Algunos requisitos clave para el proceso de construcción de sociedades inclusivas a nivel local

No existen recetas mágicas y cada ciudad es única. Sin embargo, creo que se pueden apuntar ciertas premisas importantes relativas al proceso “interno” de los Gobiernos locales para avanzar hacia sociedades más inclusivas e interculturales.

Liderazgo político y generación de consensos

Empecemos por una cuestión muy obvia, pero no por ello menos necesaria de resaltar: sin compromiso y liderazgo político es muy complicado avanzar hacia la construcción de las sociedades inclusivas. No es suficiente, pero es del todo imprescindible. Y lo es porque, como hemos comentado, se trata de un tema muy complejo que requiere visión y un compromiso sólido y a largo plazo.

La complejidad del reto puede desanimar a algunos por las dificultades de encontrarle réditos electorales en el corto plazo. Ante esta complejidad los líderes pueden optar por varias actitudes: se puede mirar para otro lado y adoptar una actitud pasiva o reactiva. Esta es una opción muy arriesgada porque la falta de liderazgo del debate y la agenda política provoca que sean otros los que la lideren. Aquí es cuando aparecen discursos populistas a menudo de tintes xenófobos dispuestos a fomentar el discurso del miedo para obtener un rédito electoral. El liderazgo que se requiere es proactivo, sólido y colaborativo. Consciente de la importancia y de la complejidad del tema y que apueste decididamente por colocarlo en lo alto de su agenda política, y que entienda que sin cooperar con otros actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil, difícilmente se pueden conseguir resultados relevantes. Se requiere coraje, abordar las complejidades y tener la capacidad de generar consensos y complicidades con un gran número de actores tanto políticos como de la sociedad civil, y no solo a nivel local, sino estatal e internacional.

Conocimiento y diagnóstico

Una de las debilidades que acostumbro a identificar en muchas ciudades es la falta de instrumentos para obtener un conocimiento más profundo de la realidad relativa al reto de la inclusión y la interculturalidad. ¿De dónde partimos?, ¿a dónde queremos llegar?, ¿cómo analizo y evalúo el nivel de inclusión actual y su evolución? Sin los instrumentos necesarios será imposible saber si las políticas que implementamos están teniendo algún impacto, o si el impacto que observamos tiene algo que ver con nuestras políticas. El apoyo de expertos externos y la consolidación de observatorios estables y rigurosos que nos permitan obtener los indicadores necesarios es una cuestión imprescindible a la que a menudo no se presta la importancia necesaria. Establecer acuerdos con universidades e incorporar expertos en las plantillas que proporcionen un conocimiento aplicado y sólido de la realidad es fundamental. De lo contrario, el riesgo de ir haciendo y dedicando recursos a políticas que no tenemos la certeza de que sirvan de algo es muy elevado, por mucha intuición y buenas intenciones que les pongamos. Y esto no es bueno si queremos

mantener el compromiso político y poder justificar la importancia de las inversiones necesarias. Poder demostrar que estas políticas no solo son muy necesarias, sino que además son muy rentables es también un objetivo clave.

Planificación estratégica, cooperación y transversalidad

Asumamos que contamos con un discurso comprensible y coherente, un liderazgo político decidido y un buen conocimiento y diagnóstico de la realidad. Otro factor que será determinante para valorar el nivel real de ambición y compromiso con el objetivo de las sociedades inclusivas, radica en el nivel de globalidad y transversalidad de nuestro enfoque.

Impulsar una estrategia de estas características no consiste en centralizar en un único departamento un conjunto de políticas y acciones concretas con su presupuesto cerrado.

Los retos y oportunidades que plantean las sociedades inclusivas en el ámbito local tienen que ver tanto con el urbanismo como con la cultura, la educación y el espacio público, la economía y el deporte, la seguridad y la movilidad. Dicho de otro modo, están estrechamente vinculados a los valores de la equidad y la libertad, a la igualdad de oportunidades y la movilidad social, a los derechos y a los deberes, a la discriminación y a los valores democráticos, al pluralismo identitario y al sentido de pertenencia compartido. Es decir, los principios del discurso de las sociedades inclusivas e interculturales deben incorporarse en el conjunto de políticas públicas, porque solo así es posible avanzar realmente hacia el cumplimiento de estos objetivos. La planificación estratégica y la acción transversal requieren de un liderazgo político que entienda la importancia de que todos los departamentos asuman su responsabilidad. Para ello no es suficiente crear una mesa transversal de coordinación y seguimiento. Este proceso debe ir acompañado de un cambio real de mentalidad por parte de los representantes políticos y del conjunto de trabajadores municipales. Me atrevería a afirmar que esta cuestión es uno de los

principales retos de la mayoría de los Gobiernos y administraciones. Es obvio que la mejora de la educación no compete únicamente al Departamento de Educación.

La inclusión depende de muchas políticas que se interrelacionan y deben definirse y gestionarse a partir de esa premisa o los resultados siempre serán parciales y limitados. Por ello es fundamental contar con un liderazgo claro, junto con una buena selección y formación permanente del personal.

Creatividad y flexibilidad

Más allá de la evidente necesidad de la planificación estratégica, soy un ferviente defensor de la importancia de fomentar la creatividad en la política y en las administraciones. Es en el ámbito local donde este valor se muestra más relevante. Por desgracia, en mi experiencia con muchas ciudades he podido comprobar las dificultades que existen en unas organizaciones excesivamente burocratizadas para apostar y poner en valor la capacidad creativa de los trabajadores municipales. Sin embargo, existen multitud de ejemplos de cómo las mejores buenas prácticas no surgen de planes y metodologías bien detalladas, sino de cómo adaptarse a las circunstancias y encontrar soluciones originales que flexibilizan los criterios y abren nuevas vías de actuación más eficaces e innovadoras. Hay multitud de situaciones de difícil abordaje, pero sin espacio para la reflexión y el debate interno desde una perspectiva multidisciplinar y transversal no es fácil encontrar soluciones a situaciones muy complejas.

Esto está relacionado con el cambio de mentalidad y de cultura de gestión de las administraciones locales y sobre todo con la colaboración y el trabajo en red con una gran diversidad de actores de la sociedad civil.

A menudo encontramos gente aparentemente muy competente y con gran capacidad de trabajo que, sin embargo, es incapaz de cooperar, innovar, persuadir y adaptarse a entornos de trabajo complejos en los que en muchos casos predomina una actitud miope y proteccionista de su parcela.

Nuevas formas de participación y generación de redes colaborativas

Relacionado con lo anterior, otra de las grandes cuestiones tiene que ver con la necesidad de los Gobiernos locales de innovar en las formas de relacionarse con la ciudadanía. En la actualidad es imprescindible crear espacios participativos que consigan implicar a ciudadanos con perfiles diversos y no solo a los que acostumbran a participar en los procesos más formales o institucionalizados. Se están dando algunos pasos muy interesantes en este sentido, pero todavía queda mucho por hacer. Apelar a la corresponsabilidad de ciudadanos y ciudadanas es muy importante, pero también lo es proporcionar espacios e instrumentos de deliberación y participación que sean útiles, flexibles y estimulantes.

Sumar a ONG, asociaciones de vecinos, de comerciantes, culturales, deportivas, entidades de inmigrantes, y muchas otras, junto con asociaciones sindicales, empresariales, universidades, fundaciones privadas y un largo etcétera, forma parte de una transformación destinada no solo a enriquecer el proceso, sino a dotarlo de mayor legitimidad y consenso. Pero no se trata únicamente de relacionarse con asociaciones y entidades formales, sino de establecer espacios que permitan que muchos ciudadanos sientan que pueden y deben contribuir de manera más activa en la toma de decisiones más allá de las convocatorias electorales.

La creación de complicidades y de espacios y redes de colaboración con la sociedad civil no solo constituye un valor importante en sí mismo, sino que refuerza los valores cívicos y de participación en la construcción de un proyecto de progreso social colectivo.

Percepciones, comunicación y el papel de los medios

Por último, no puedo dejar de hacer referencia a un tema que se repite en la mayoría de las conversaciones con políticos y técnicos municipales de ciudades de todo el mundo. La importancia que tiene en estos temas la gestión de las percepciones y el papel de los medios de comunicación.

Es indudable que en los temas relacionados con la cohesión social y la gestión de la diversidad las percepciones de los ciudadanos juegan un papel muy importante. A menudo la relevancia que se da a acontecimientos conflictivos y polémicos ocupan un espacio mucho más relevante en los medios, a pesar de que no sean la norma, sino la excepción a situaciones de convivencia mucho más normalizadas y positivas. El trabajo constante y silencioso de muchos ayuntamientos a favor de la cohesión y la convivencia no encuentran el eco suficiente en determinados medios, más interesados en destacar los aspectos más negativos o conflictivos. Esta realidad puede condicionar las percepciones de muchos ciudadanos que pueden ver reforzados sus prejuicios y visiones estereotipadas que en poco ayudan a reforzar la cohesión y la convivencia. Sin negar el impacto de esta realidad considero que detrás de la queja de que “siempre salen las malas noticias, pero las buenas casi nunca” es preciso también hacer un ejercicio de cierta autocrítica. Creo que todavía no se ha interiorizado la relevancia que tiene la comunicación en estos temas ni la responsabilidad y la capacidad real que se tiene de trabajar mejor en este ámbito.

En el mundo actual, si queremos defender y difundir ideas y argumentos y ser proactivos y propositivos en el debate público, debemos tener claro que la comunicación juega un papel fundamental. Tirar la toalla en este sentido ya sea por desidia, incapacidad o por pretender “aprovecharse” de los medios para perseguir un interés exclusivamente partidista o personal es renunciar a una parte muy importante de la responsabilidad que conlleva la gestión de las políticas públicas.

5. Conclusiones

En este artículo he querido apuntar algunas reflexiones sobre la importancia que tienen en la actualidad los Gobiernos locales en el proceso de construcción de sociedades inclusivas e interculturales.

Considero que más allá de las competencias estrictas que tienen los Gobiernos locales y partiendo de la complejidad de lidiar con una realidad que viene determinada por multitud de factores que se encuentran fuera de su ámbito competencial, su responsabilidad y capacidad de influencia es muy relevante. Además, las ciudades son los laboratorios sociales en los que se está innovando más y se aportan soluciones que deben ser tenidas en cuenta por otros niveles de gobierno para reforzarlas desde una cooperación y colaboración imprescindibles.

He destacado la importancia del discurso teórico al poner el ejemplo de los principios que utilizamos en Barcelona en la creación del Plan Intercultural de la ciudad y que coinciden plenamente con los del proyecto de sociedades inclusivas del Club de Madrid. Seguramente el principio más ajustado al ámbito local y que he destacado especialmente es el relativo a la importancia de la interacción positiva entre los ciudadanos. Es en las ciudades donde podemos fijarnos más en la naturaleza de las relaciones humanas. En especial, he destacado la importancia que tiene priorizar la eliminación de las barreras de todo tipo que dificultan esta interacción positiva. Sin igualdad de derechos o un urbanismo incluyente que favorezca la interacción, o sin una educación que favorezca la equidad y fomente los valores de la convivencia intercultural difícilmente se facilitará esta interacción. Por lo tanto, tampoco se pondrán en evidencia los intereses comunes y compartidos ni se romperán prejuicios y estereotipos tan nocivos para la inclusión y la convivencia. Abordar las complejidades que plantea el aumento de la diversidad y aprovechar sus oportunidades exige esta interacción basada en la igualdad y en el reconocimiento de la diversidad sobre la base del cultivo de unos valores democráticos fundamentales.

El liderazgo político, la planificación estratégica con una visión global y transversal, la cooperación y colaboración entre niveles de gobierno, la creatividad o las nuevas formas de gobernanza que requieren un cambio de mentalidad y de relación con los ciudadanos son algunos de los aspectos de “proceso” que destaco para avanzar desde lo local hacia las sociedades inclusivas. En el fondo, he apuntado con otras palabras los principios que sustentan el discurso de las sociedades inclusivas del Club de Madrid, así como la idoneidad y coherencia de los diez compromisos que plantea como una hoja de ruta muy útil para los Gobiernos locales. No se trata de los compromisos aplicados al mundo local, sino de los que creo que se deben aplicar.

Estoy convencido que esta apuesta del Club de Madrid por poner de manifiesto la relevancia del mundo local en la construcción de las sociedades inclusivas permitirá reforzar este discurso. También espero que refuerce su capacidad de influencia y llegue a miles de responsables políticos de ciudades del mundo para ayudarles y al mismo tiempo recordarles la responsabilidad de su liderazgo en esta cuestión. Construir sociedades más inclusivas que permitan consolidar un equilibrio entre cohesión, diversidad y un desarrollo sostenible de nuestras sociedades no es una opción, sino el único camino hacia un progreso basado en el respeto a la dignidad humana y los derechos humanos, la democracia, la cohesión social y la convivencia intercultural. No es una tarea fácil ni existen recetas mágicas, pero el Club de Madrid y sus miembros pueden y deben seguir realizando una contribución fundamental.

ANEXOS

Anexo I. Apuntes complementarios sobre las políticas migratorias dominicana y española

REPÚBLICA DOMINICANA

El Estado dominicano: avances y desafíos de la gestión migratoria

La República Dominicana fue tradicionalmente un país receptor de inmigrantes y se ha convertido desde los últimos decenios del siglo XX en un país mayoritariamente de emigrantes. Acoge a 524,632 personas inmigrantes, según datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2012), lo que representa el 5.4% de la población en el país.⁷ Por otro lado, el número de dominicanas y dominicanos que reside en el exterior representa el 14.4% de la población nacional,⁸ que es 1.4 millones de personas. No se han tenido en cuenta los nacidos en el exterior de ascendencia dominicana producto de los procesos migratorios.

En los últimos años se han dado algunos hitos importantes en materia de gestión de la migración en el país: El Plan Nacional de Regularización de Extranjeros y una Ley de régimen especial y naturalización para descendientes.⁹ En junio de 2014 se puso en marcha el primer proceso de regularización masiva de inmigrantes en el país, donde más del 90% de las personas regularizadas eran de nacionalidad haitiana. El mismo se trataba de un procedimiento de excepción que establecía la gratuidad de los procedimientos y la flexibilización de

⁷ De los cuales 458,233 personas nacieron en Haití, es decir el 87.3%. El resto corresponden a Estados Unidos (13,514), España (6,720), Puerto Rico (4,416), Italia (4,040), China (3,643), Francia (3,599), Venezuela (3434), Cuba (3,145), Colombia (2,738) y Alemania (1,792). La ENI-2012 arroja una cifra de 244,151 personas descendientes de inmigrantes nacidos en República Dominicana de primera generación, los cuales representan el 2.5% de la población total nacional. De ese total 209,912 son personas de origen haitiano, es decir el 2.1% de la población total nacional. Aunque la proporción de inmigrantes haitianos en el país fue subiendo paulatinamente a lo largo de los años, esta población siempre ha constituido una minoría nacional, con un 4.7% del total nacional, lo que asciende al 6.8% si se toman en cuenta los descendientes de primera generación nacidos en el país.

⁸ De ellos el 74% se encuentran en los Estados Unidos (1,069,466), el 11% en España (160,913), el 4% en Puerto Rico (58,502), en otros países del continente americano el 4.8% (69,020) y en otros países de Europa, Asia, África y Oceanía un 5.8% (84,764). Las fuentes utilizadas son la Encuesta de la Comunidad Americana de 2015 y los censos de población y vivienda 1930-2010 para la información sobre los EE. UU. y Puerto Rico; para España las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística de España de julio de 2016, los censos de población y vivienda 1970-2011 y el padrón municipal de habitantes 1996, 1998-2000. Para los dominicanos en otros países del continente se utilizaron las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las NNUU, UNDESA, Bases de Datos UNDATA. Para la población en otros países europeos y otros continentes se utilizaron las estimaciones de población de EUROSTAT y las estimaciones de UNDESA, UNDATA.

⁹ El 29 de noviembre de 2013 el Gobierno dominicano adoptó el Decreto Presidencial 327-13 mediante el cual se instituyó el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana (PNRE), el cual comenzó a operar el 1 de junio de 2014 y culminó el 17 de junio de 2015. Por otro lado, el 23 de mayo de 2014 se aprobó la Ley 169-14 que establece un régimen especial para las personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización, así como su Reglamento 250-14 del 23 de julio.

los trámites. A pesar de los desafíos que supuso la implementación de un programa de esta envergadura en un tiempo récord, se logró registrar a más de 288,000 personas, de las cuales fueron aprobadas 249,729, es decir un 86.6%. El 34.40% de las solicitudes fueron de mujeres, el 65.60% de hombres y el 39.2% residen en los principales tres centros urbanos del país, especialmente en la provincia de Santo Domingo.

CUADRO ESTADÍSTICO DESCRIPTIVO RESULTADOS DEL PNRE	
Total registrados	288,466 personas
Personas aprobadas	239,956 personas
Ley 169-14, Grupo B (Ministerio de Interior y Policía)	6,326 aprobados
Ley 169-14, Grupo A (Junta Central Electoral)	5,000 personas reconocidas como dominicanos
Trabajadores cañeros pensionados con permiso de residencia permanente	2,724 personas
Total	304,006 personas

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores.

ESPAÑA

Dinámicas migratorias

En España la gestión moderna de la migración es producto de un proceso que inició a mediados de los años ochenta del siglo XX. En esos años se aprobó el primer instrumento normativo de lo que constituye la política migratoria española actual, la Ley Orgánica 7/1985 del 1 de julio sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España o Ley de Extranjería, que según los expertos estuvo condicionada por el ingreso del país en la Unión Europea (UE). Durante esa década se pasó de un 0.52% de población extranjera residiendo en el país en 1981, a un 0.63% en 1986. A pesar del crecimiento en esos años solo se prestaba atención al flujo de entrada de extranjeros vinculado con la entrada de España en la entonces llamada Comunidad Europea (CE) y lo cierto es que más del 70% de la inmigración en España era comunitaria.¹⁰

En los años noventa, como resultado del dinamismo que mostró la economía española desde la entrada de España en el organismo regional, se aprecia un incremento mucho más significativo de la inmigración. En 1991 ya suponía el 0.9% de la población y pasó al 1.60% en 1998. Por ello, se comienza a construir una “conciencia de frontera” entre la clase política, impulsada, además, por la pertenencia a la CE. En 1991 se puso en marcha una política de visados para países emisores de mano de obra como Marruecos, la República Dominicana y Perú, y posteriormente Colombia y Ecuador.

Al inicio de la década del 2000 España presentó una de las mayores tasas de crecimiento de inmigración anual del mundo (de tres a cuatro veces mayor que la tasa media de Estados Unidos y ocho veces más que la francesa). Ello llevó a la aprobación de una nueva Ley de Extranjería o Inmigración, Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social del 11 de enero, y una segunda Ley Orgánica 8/2000 del 22 de diciembre. Esta activa dinámica legislativa nos da indicios de la progresiva entrada del tema de la regulación de la migración en

¹⁰ Enrique Conejero Paz, “La Política de Inmigración en España”, revista *Ciencias*, 2012. Edición digital <http://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2012/11/politica-inmigracion.pdf>

la agenda pública. A pesar del cambio de norma en el mismo año, resultado de la intención gubernamental de frenar la inmigración irregular, durante la década del 2000 se registraron cifras récord en el aumento proporcional de la migración en España. Así se pasó de un 2.28% de población inmigrante del total nacional en el año 2000 a un 6.24% en 2003.

Un dato igualmente importante lo constituye la composición de los residentes extranjeros en España, pasando de menos del 30% los procedentes de Iberoamérica, África y Asia en 1980, a alcanzar casi el 70% en 2004. El índice de variación más significativo lo experimentan los inmigrantes procedentes de América, en segundo lugar, África, y Europa en un tercer lugar. El incremento de la participación de los trabajadores inmigrantes en el mercado laboral se refleja en los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), la cual pasó de 200,000 inmigrantes a casi 2,000,000 en 2004.

Desde finales de la década pasada, aunque la inmigración continúa en crecimiento, la tasa de variación anual no ha dejado de bajar.

Se pasó de un 20% de tasa de incremento anual en 2005 a un 12.4% en 2008, año de inicio de la crisis económica. No hay duda de que el inicio de la crisis, marcada por una caída del 4% del PIB y un gran incremento en las tasas de desempleo entre la población inmigrante, fue resultado del drástico descenso del índice de crecimiento de la inmigración a partir del año 2008. Así, se pasó del 11.3% de inmigrantes en relación a la población total en 2008, al 12.2% en 2011, lo que solo implica un leve aumento. De hecho, a partir de 2012 los números absolutos de inmigrantes iniciaron su descenso hacia la situación actual, al pasar de un 12.1% de inmigrantes ese año a un 10.7% en 2014. Por otro lado, no debemos olvidar que la disminución del número de ciudadanos de origen extracomunitario en España también se debe al elevado número de nacionalizaciones realizadas, situación en que las personas desaparecen de las estadísticas de población extranjera.

En la actualidad, en la tasa de inmigración dentro de la Unión Europea, España ocupa el noveno puesto por debajo de países como Luxemburgo, Irlanda, Austria o Alemania. Sin embargo, continúa siendo el décimo país del mundo que más inmigrantes tiene en números absolutos, aunque detrás de países como Estados Unidos, Rusia, Alemania, Ucrania, Francia, Canadá o el Reino Unido. En los cinco años posteriores a 2000 la población extranjera se multiplicó por cuatro, asentándose en el país casi tres millones de nuevos habitantes.

a. Políticas Migratorias

Las políticas públicas sobre inmigración en los países de la OCDE comprenden:

- Normas y prácticas con el objetivo de regular y controlar los flujos migratorios, en especial la entrada y permanencia de inmigrantes.
- Regulaciones y prácticas relativas a los solicitantes de asilo.
- Medidas de integración de inmigrantes y minorías étnicas, que incluyen la definición de la ciudadanía y el acceso a la misma.

En España la política migratoria se ha caracterizado por una adaptación progresiva del sistema político a una realidad migratoria cambiante. Se comenzaron a desarrollar procesos de regularización en 1985, aunque entonces la normativa estaba dispersa y relacionada con las condiciones de entrada y la concesión de permisos de trabajo y de residencia. Una característica particular de la política migratoria española se relaciona con la existencia de una comunidad de naciones vinculadas con España lo que llevó al legislador a establecer un régimen especial para inmigrantes provenientes de Iberoamérica, Filipinas y Guinea.

En su artículo 149.1.2 la Constitución española de 1978 establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo, y su artículo 13.1 se establece que los extranjeros en España gozarán de las libertades públicas que garantiza el título I de los derechos y deberes fundamentales, en los términos que la Ley y los tratados establezcan. Este régimen iniciaría con la Ley de Extranjería de 1985, mencionada anteriormente.

La política migratoria española ha mantenido una dinámica continuista a lo largo de los periodos de alternancia política desde 1978. Esta sin duda ha sido influida por la necesidad de adaptación a las normas de derecho comunitario sobre inmigración, como la Directiva 2003/109/CE del 25 de noviembre de residentes de larga duración, la Directiva de estudiantes, la Directiva 2003/71/CE del 12 de octubre de investigadores, la Directiva 2004/811/CE de 29 de abril de 2003 sobre autorización de residencia a víctimas de trata de seres humanos, o la Directiva 2008/115/CE de 16 de diciembre de retorno.

El 4 y 5 de noviembre de 2004 comienza una segunda fase de la política comunitaria de inmigración con el Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años, en el cual el Consejo Europeo criticaba el hecho de que los progresos en el ámbito de la política común de inmigración y asilo y la de los países se hubiese centrado en la repatriación de la inmigración irregular y no en la integración de extranjeros.

Por otro lado, en España el sistema de gobierno multinivel marcado por el régimen de comunidades autónomas —estructuras de gobierno altamente descentralizadas— obliga a adaptar las políticas públicas a los Estatutos de Autonomía que incluyen competencias sobre autorizaciones y permisos de trabajo o asuntos claves de integración social y económica (educación, servicios sociales, entre otros) como Cataluña, Andalucía, la Comunidad Valenciana y Aragón.

b. Plan de regularización de extranjeros 2005 y procesos de regularización previos

En medio de un debate nacional sobre el tema migratorio, se puso en marcha un proceso de regularización por el Gobierno del presidente Zapatero. A inicios de 2005 el mismo provocó críticas en Bruselas, en particular de los Países Bajos y Francia, por la regularización de inmigrantes en España, debido a que el régimen de libre circulación de personas, trabajadores y capitales establecido en la UE podría afectar al resto de los países de la Unión. Desde entonces se ha establecido un mecanismo de información mutua antes de tomar cualquier decisión de esa naturaleza por parte de cualquier Estado miembro. No obstante, el sistema permite una regularización ordinaria que opera de forma permanente, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos laborales, familiares y de arraigo.

Los planes de regularización en España desde el inicio de la actual política migratoria más significativos se vienen dando desde inicios de los años noventa. Entre 1991 y 1992 se puso en marcha una regularización extraordinaria que benefició a 108,321 personas que demostraron inserción y arraigo a través de unos requisitos muy flexibles como poder demostrar al menos un mes de residencia en España para intentar una regularización, ya que lo que se trataba era de eliminar la irregularidad migratoria. En 1996 se realizó una regularización más restringida hacia personas que hubiesen tenido un permiso previo y a sus familiares, siempre que hubiesen estado en España antes del 1 de enero de 1996. El 80% de los que solicitaron una regularización obtuvieron sus papeles.

A partir del año 2000 los procesos de regularización fueron más amplios, basados en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 y posteriores. En 2000 el 80.7% de las solicitudes de regularización fueron aceptadas, en 2001 el 66.2% y en 2005 el 83.6%.

Planes de Regularización en España

Año	Número de solicitudes	Regularizaciones otorgadas	Porcentajes de aprobación
1996	25,128	21,382 85	85.1%
2000	247,598	199,926	80.7%
2001	351,269	232,674	66.2%
2005	691,674	578,375	83.6%
Total	1,315,669	1,032,35	

Fuente: International Center for Migration Policy Development 2009.¹¹

CONCLUSIONES

Siguiendo la tendencia global, el fenómeno de la migración se ha ido haciendo cada vez más visible en nuestros países. En República Dominicana la inmigración ha sido un tema importante en la agenda pública durante muchos años. El debate público en torno a los inmigrantes y sus descendientes ha sido intenso, tanto a nivel nacional como internacional. En los últimos cinco años este debate se ha visto acentuado después de la Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional del 23 de septiembre de 2013 en torno a la integración de los inmigrantes y al derecho a la nacionalidad de sus descendientes. En este tiempo se han aprobado cinco instrumentos normativos y se han dado decisiones de los órganos jurisdiccionales de gran impacto en la gestión de la migración en el país.¹² Este es un tema complejo en el que están en juego intereses sectoriales y la garantía de un buen número de derechos fundamentales, a través del cual se nos muestra el rumbo que está tomando o puede tomar nuestra sociedad, así como el proceso del Estado para adaptarse a los cambios.

¹¹ Véase supra nota 6, “International Center for Migration Policy Development” (ICMPD), REGINE, Regularizations in Europe. Study on practices in the area of regularization of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, JLS/B4/2007/05 Final Report, Vienna, January 2009.

¹² El Decreto 611-11 de 19 de octubre de 2011 reglamenta la Ley General de Migración 285-04, el cual da cuerpo operativo a muchas de sus disposiciones y permite el inicio de una política migratoria planificada. La controversial Sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional dictada el 23 de septiembre de 2013, el Decreto 327-13 que establece el Plan Nacional de Regularización, aprobado el 29 de noviembre de 2013 y la Ley 169-14 y su Reglamento (Decreto 250-14) se aprobaron el 23 de mayo y 23 de julio de 2014, respectivamente.

Igualmente, en España en septiembre de 2006 la inmigración se situaba entre los tres principales problemas públicos más citados, con el 59% de los encuestados, según el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Esta percepción como problema público y la preocupación por la falta de gobernabilidad del fenómeno se intensificó a partir de 2005 con la puesta en marcha de los procesos de regularización y los incidentes que tuvieron lugar en las vallas de Ceuta y Melilla.

Como veíamos, los procesos de regularización provocaron críticas al Estado español en el contexto europeo por generar un supuesto efecto llamada a la inmigración irregular al poner en marcha procesos de regularización y políticas de inclusión de la población inmigrante. Sin embargo, las tendencias migratorias descendientes producto de la crisis económica iniciada en 2008 nos demuestran que, a pesar de las críticas sobre las políticas de integración de España, los flujos migratorios son ante todo producto de los cambios producidos en el mercado laboral. Esto parece indicarnos que son los mercados los que producen (o no) un efecto llamada y no tanto las políticas públicas puestas en marcha, las cuales, por regla general, se establecen después de que ocurren los fenómenos sociales y económicos en torno a la migración.

Las políticas migratorias pueden en cierto modo moldear los flujos migratorios y perfiles de migrantes, pero ante todo son un instrumento para mejorar las condiciones de vida, trabajo e integración de los inmigrantes, en particular de aquellos que ya se encuentran viviendo y produciendo en los países de acogida.

Anexo II. BIOGRAFÍAS



CARLOS AMARANTE BARET



MINISTRO DE INTERIOR Y POLICÍA DE REPÚBLICA DOMINICANA

Nació en Moca, provincia Espaillat, el 3 de julio de 1960. Realizó sus estudios primarios y secundarios en su población natal y posteriormente se trasladó a la ciudad de Santiago de los Caballeros donde en el año 1984 se licenció en Derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. También se diplomó en Geopolítica y en Política Económica por la Universidad Autónoma de Santo Domingo, en Relaciones Cívico-Militares por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y en Alta Gerencia por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Realizó diferentes estudios sobre la gestión en recursos humanos por la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña de Santo Domingo y una maestría en Seguridad y Defensa Nacional por el IADECEN en 2003.

Carlos Amarante Baret inició su carrera política siendo miembro del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), y llegó a ocupar toda la cadena de ascenso en dicha organización, al pasar por el Comité Central y ser, actualmente, miembro del Comité Político.

A la edad de 22 años ocupó su primer cargo político como regidor del Ayuntamiento de Moca, su población natal. Desde 1988 fue secretario general del Colegio de Abogados, seccional de Espaillat. A los 30 años, en 1990 pasó a ser senador de la República por dicha provincia, y el más joven en ser elegido en este cargo. Además, se desempeñó

como superintendente de Seguros y administrador general de Bienes Nacionales, entre los años 1996 y 2000. De 2004 a 2008 fue director general de Migración. Desde el 17 de agosto de 2012 hasta el 19 de julio de 2013 fue presidente del Consejo Directivo del Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL).

El día 19 de julio de 2013 es nombrado ministro de Educación, siendo juramentado por el presidente de la República, Danilo Medina, el lunes 22 de julio del mismo año. Durante ese periodo fue el propulsor de la Revolución Educativa al lograr que en su gestión cerca de un millón de estudiantes entraran en Jornada Escolar Extendida, además de llevar a cabo una nueva política de capacitación y formación docente; la construcción, ampliación y rehabilitación de aulas, y la construcción de las estancias infantiles.

El día 16 de agosto de 2016 es juramentado como ministro de Interior y Policía por el presidente Danilo Medina, cargo que desempeña actualmente.



Dra. Florinda Rojas

DIRECTORA EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN DE REPÚBLICA DOMINICANA Y MIEMBRO NETPLUS DEL CLUB DE MADRID

Nació en Santo Domingo, República Dominicana. Cursó su doctorado en Derecho en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y posteriormente realizó diversos cursos de especialización en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José, Costa Rica, la Universidad de Wisconsin y la Universidad de Georgetown en los Estados Unidos de América. En 1983 inició su carrera internacional en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como asesora legal en la República Dominicana, y a partir de 1987 pasó a ocupar puestos de oficial de protección en El Salvador y Costa Rica. De 1991 a 1993 ocupó la posición de jefa de misión en Honduras; de 1995 a 1999 fue representante adjunta en la Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba, Panamá, Belice y todos los países de Centroamérica. Fue representante adjunta del ACNUR en Lusaka, Zambia (1993-1995), representante en Grecia (1999-2002) y representante regional para los países del sur de América del Sur (2003-2008) donde obtuvo en reconocimiento por su trabajo la promoción de más alto nivel alcanzado por un/a nacional hasta la fecha en ese organismo internacional.

La Dra. Rojas es experta en materia de refugiados, asuntos migratorios y derechos de la mujer. Se ha distinguido también por su experiencia en el diseño de estrategias de negociaciones, habiendo logrado en ese aspecto importantes acuerdos para la firma de la Convención sobre los Refugiados en Honduras y México, en Argentina con la Ley sobre Refugiados, y al concluir su misión en América del Sur llevó a cabo negociaciones con el Gobierno de Chile para la aprobación de la Ley sobre Refugiados, la que más tarde fue aprobada por el Poder Legislativo de ese país.

La Dra. Rojas promovió la inclusión de la perspectiva de género en el trabajo con las mujeres refugiadas con la creación del Foro Regional para las Mujeres Refugiadas (FOREFEM) destinado a suscitar el interés internacional sobre la problemática de las mujeres refugiadas, desplazadas y repatriadas en el marco del Proceso de Paz de Centroamérica (CIREFCA- 1991). También desarrolló el Programa de Capacitación sobre los Derechos de las Mujeres para las Refugiadas en Zambia, África (1993-1995), y participó en la redacción de la iniciativa jurídica para la incorporación de los aspectos de género en la Ley General de Población y su marco regulador en México. El documento *Mujeres refugiadas entre la paz y la guerra* de su autoría fue presentado por el Colegio de México en abril de 1998.

Siendo representante regional para los países del sur de América del Sur, la Dra. Rojas fundó la Cátedra Universitaria ACNUR Sergio Vieira de Mello, dirigida a fortalecer la educación superior en materia de derechos humanos en 22 universidades públicas de América del Sur. El objetivo de esta iniciativa consiste en integrar de manera multidisciplinaria y transversal los estudios sobre los derechos humanos en todas las carreras que ofertan las universidades.

Dicho espacio académico, al que se sumaron más tarde algunas universidades privadas, continúa desarrollando su labor de manera efectiva en los países antes mencionados.

En enero de 2009 la Dra. Rojas regresó a la República Dominicana luego de terminar su misión en las Naciones Unidas, integrándose a diversos proyectos, entre los que se encuentra la Fundación para la Educación en Derechos Humanos (FUPAREDEH). Actualmente es miembro del equipo de capacitadores de FUPAREDEH y directora ejecutiva del Instituto Nacional de Migración (INM RD), nombrada mediante el Decreto 326-13.



JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

PRESIDENTE DE ESPAÑA (2004-2011) Y MIEMBRO DEL CLUB DE MADRID

José Luis Rodríguez Zapatero es licenciado en Derecho por la Universidad de León en 1983. Tras graduarse trabajó como profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de León hasta 1991. Siendo muy joven, a los 19 años, pasó a ser miembro del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1979.

En 1986 Zapatero fue elegido para representar la provincia de León en el Congreso y resultó reelegido en sucesivas elecciones en 1989, 1993, 1996 y 2000. Fue nombrado secretario general de la Federación Socialista de León en 1989, cargo que ocupó hasta el año 2000. Entonces pasó a ser secretario general del PSOE y presidente del Grupo Parlamentario Socialista en la Cámara Baja (2000).

José Luis Rodríguez Zapatero ha formado parte de las Comisiones Parlamentarias del Defensor del Pueblo, de Asuntos Constitucionales y de Justicia e Interior, así como Portavoz en las Comisiones de Justicia y Administración Pública. Fue elegido presidente del Gobierno de España en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, y reelegido cuatro años después para un segundo mandato. Dejó su cargo en noviembre de 2011.



RUBÉN SILIÉ

EMBAJADOR DE REPÚBLICA DOMINICANA EN HAITÍ

Sirve actualmente como embajador extraordinario y plenipotenciario de la República Dominicana ante el Gobierno de la República de Haití. Después de recibir su grado de licenciatura en Sociología en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, cursó una maestría en Historia Económica en la École Pratique des Hautes Études de la Universidad de París, al igual que una maestría en Ciencias del Desarrollo en el *Institut d'Études du Développement Économique et Social* (IEDES) de París.

También cursó un postgrado sobre Administración y Planificación de la Educación Superior en INTEC. Además, sirvió como embajador dominicano en Haití y como secretario general de la Organización de Estados del Caribe (OEC) de 2003 a 2005. Fue director del Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la República Dominicana y director de Estudios Sociales Aplicados en ESA/Consultores. Dentro del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) ha ejercido como director de la Oficina de Desarrollo, y como coordinador del Equipo de Investigación Social de dicha institución. Ha recibido importantes condecoraciones tales como la Legión de Honor otorgada por el Gobierno de la República Francesa (2009), la Orden Duarte, Sánchez y Mella del Gobierno dominicano (2004), y el Premio Nacional de Historia Juan Pablo Duarte (1976). Ha escrito varias obras sobre Haití y sus relaciones con la República Dominicana, tales como *Hacia una nueva visión de la frontera y las relaciones fronterizas* (2002), *Una isla para dos* (2002), *La nueva inmigración haitiana* (2002), y *La República Dominicana y Haití frente al futuro* (1998).



INOCENCIO GARCÍA

VICEMINISTRO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), máster en Alta Dirección Pública por el Instituto

Universitario de Investigación José Ortega y Gasset y la Fundación Global Democracia y Desarrollo. Máster en Defensa y Seguridad Nacional por el Instituto de Altos Estudios para la Defensa y Seguridad Nacional (IAEDESCEN) de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas. Cursó, además el diplomado en los módulos Globalización, Estado, Integración Regional (Énfasis Unión Europea y Centroamérica) en el Instituto de Altos Estudios de Ciencias Políticas de la Universidad de París (SciencePo), Fundación Global Democracia y Desarrollo.

Actualmente es viceministro de Cooperación Internacional del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Antes del puesto que ocupa fue director de Cooperación Bilateral del MEPyD y embajador encargado de la División de Relaciones con Haití de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. El Sr. García es autor de artículos tales como “Cronología de las crisis políticas en Haití”, “La cuestión fronteriza en el contexto de las sociedades haitianas y dominicanas”, entre otros. Laboró como consultor para el Plan de Acción para la Zona Fronteriza República Dominicana-Haití; consultor nacional en el estudio interdisciplinario Estudio Transfronterizo República Dominicana-Haití, así como en el estudio Elaboración Final del Informe de Desarrollo Sostenible. El Sr. García fue director ejecutivo del Centro de Estudios e Investigación Social, INC. (CIPROS) y miembro representante para América Latina del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).



WASHINGTON GONZÁLEZ

VICEMINISTRO DE TRABAJO

Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Profesor universitario de Derecho Laboral en APEC, UASD, PCMM (1994-2016). Especialidad en Educación Superior, Mención Ciencias (Universidad de Camagüey, Cuba) y en Normas Internacionales del Trabajo (OIT, México). Realizó una pasantía en solución y prevención de conflictos, EE. UU., Washington, D.C. (Patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo). Ha ocupado los cargos de primer Ministerio Público en Asuntos Laborales, director general de Trabajo (1993-2008), viceministro de Trabajo (2008-2011), viceministro de Industria y Comercio (coordinador de la Dirección de Hidrocarburos) (2011-2016), viceministro de Interior y Policía para el área de Gestión Social. Miembro directivo de la Asociación Iberoamericana del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, presidente de la 1.ª Reunión Mundial de Empresas Procesadoras para la Exportación (OIT, Ginebra-Suiza). Autor del libro *El trabajo asalariado del menor en la República Dominicana* (1.ª y 2.ª Edición) y del compendio comentado *Normas Laborales y de Seguridad Social*. Expositor en varios congresos de derecho del trabajo a nivel nacional e internacional, Miembro de la comisión que redactó el Reglamento para la aplicación de la Ley de General de Migración, presidente *pro tempore* de la Conferencia Regional de Migración (2012), representante del país en varios congresos y reuniones internacionales sobre seguridad ciudadana, miembro de la Subcomisión del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, coordinador de los temas prioritarios de la Presidencia sobre el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, coordinador general del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros. Actualmente ocupa el cargo de viceministro de Trabajo.



MARJORIE ESPINOSA

***VICEMINISTRA DE MIGRACIÓN Y
ASUNTOS CONSULARES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES***

Comunicadora y licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Ha desarrollado su trayectoria profesional tanto en el terreno público como privado. Su reciente nombramiento como viceministra de Asuntos Consulares y Migratorios de la República Dominicana responde a una evolución natural de su labor y aporte positivo a la República Dominicana. Antes de ejercer como comentarista y analista de noticias se inició en el mundo empresarial tanto en el sector de las telecomunicaciones como en el de la industria gráfica.

Consciente de la necesidad de aportar su conocimiento, experiencia y vocación emprendedora al servicio de la República Dominicana influyó en algunas de las iniciativas políticas más importantes de los últimos años, tales como la Reforma Fiscal o la última Reforma Constitucional, gracias a su participación activa como directora ejecutiva de la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE) y como vicepresidenta ejecutiva de la Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME).

Además, fue miembro del equipo de técnicos en representación del CONEP y otras asociaciones del sector privado ante la Comisión Ampliada del Diálogo Nacional. Recientemente su trayectoria en el sector público se ha desarrollado a través de la ejecución estratégica de algunas de las instituciones más importantes del país como el Tribunal Constitucional, la Superintendencia de Bancos y el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras instituciones estatales, centralizadas y descentralizadas.



MINISTERIO DE INTERIOR Y POLICÍA
Instituto Nacional de Migración
INM RD



WORLD LEADERSHIP ALLIANCE
CLUB DE MADRID



10 YEARS
SHARED SOCIETIES

Political action on the social dimension of the Agenda 2030