

7. MIGRACIONES EN LA FRONTERA HAITÍ – REPÚBLICA DOMINICANA: UNA MIRADA DESCRIPTIVA A UNA REALIDAD COMPARTIDA

*Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana
(INM-RD)*

*Vielka Polanco⁸⁴, Elina Castillo⁸⁵, Nairoby Chalas⁸⁶ y Raimy
Reyes⁸⁷*

7.1. Presentación

La generación de conocimiento a través de un análisis profundo de la realidad es imprescindible para la construcción de políticas públicas integrales que vayan a las causas de los problemas. En el caso de las políticas migratorias es aún más necesaria tomando en cuenta el alto

⁸⁴ Encargada del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración. Dirección: Calle Manuel Rodríguez Objío #12 Gazcue, Santo Domingo, D.N., República Dominicana. E-mail: vielka.polanco@inm.gob.do Tel.: +1-809-412-0666.

⁸⁵ Analista del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración. E-mail: elina.castillo@inm.gob.do Tel.: +1-809-412-0666.

⁸⁶ Analista del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración. E-mail: nairoby.chalas@inm.gob.do Tel.: +1-809-412-0666

⁸⁷ Analista del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración. E-mail: raimy.reyes@inm.gob.do Tel.: +1-809-412-0666.

impacto que generan la movilidad y los flujos migratorios, en los diferentes ámbitos de la sociedad. En efecto, las migraciones tienen una alta incidencia en el mercado laboral, en la economía, en el comercio y en el desarrollo nacional. Asimismo, inciden en conformación y evolución de las relaciones y estructuras sociales, así como en los patrones culturales y costumbres.

El impacto de las migraciones no se limita a las sociedades de acogida. Las comunidades de origen también son afectadas, e incluso en un mundo globalizado, es difícil que otros actores en la región no estén implicados de manera directa o indirecta. Consciente de esta realidad, el Instituto Nacional de Migración (INM) de la República Dominicana, busca contribuir al estudio y conocimiento de las migraciones, y en este caso concreto la frontera terrestre que compartimos con la nación haitiana. El estudio de las fronteras desde la perspectiva migratoria es muy relevante, sobre todo para nuestro país, donde la mayoría de la población inmigrantes ingresa a través de la frontera terrestre y procede del país vecino. Los resultados de este trabajo nos ayudan a describir, caracterizar y sistematizar la migración en el escenario de la frontera dominico-haitiana y mejorar los programas dirigidos a regular los flujos migratorios y la integración de los migrantes.

Agradecemos la iniciativa de OBIMID de propiciar este espacio para compartir diferentes experiencias y miradas al fenómeno de la migración en el contexto fronterizo de varios países de la región, que contribuyen a fortalecer el diálogo e intercambio de buenas prácticas en la gobernanza migratoria. Asimismo, reiteramos el compromiso del Estado dominicano con la definición e implementación de políticas públicas migratorias que respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de la población migrante.

Dra. Flor Rojas

Directora del INM

7.2. Introducción

Los flujos migratorios y la gestión fronteriza ocupan uno de los puntos más preponderantes dentro de los estudios migratorios. Comprender las dinámicas que se desarrollan alrededor de alguna delimitación territorial internacional influye significativamente en la formulación de políticas públicas efectivas para su manejo y, de manera especial, para la protección de los derechos de las personas vinculadas a

esta zona.

La frontera entre la República Dominicana y la República de Haití no escapa de esta realidad. La corriente migratoria que transita por esta zona resulta de especial interés por sus características particulares, ancladas en lazos históricos, geográficos, comerciales y culturales. Si bien la República Dominicana y Haití comparten una frontera multidimensional, es decir, terrestre, marítima y aérea, para los fines del presente artículo se enfoca en la frontera terrestre compartida entre los dos países ya que la mayor parte de los intercambios generados alrededor de esta demarcación se realizan por la vía terrestre.

Este artículo consiste en una exploración de la región fronteriza entre la República Dominicana y Haití presentada desde diferentes dimensiones, de forma descriptiva, realizando un análisis de las principales características de los asentamientos de migrantes en las provincias fronterizas y contiguas. En este sentido, el trabajo se basa en el análisis de estadísticas oficiales, investigaciones previas y reportes de organismos nacionales e internacionales sobre la situación en la frontera dominico-haitiana. Es importante resaltar que el alcance del presente artículo se ve limitado por la existencia de pocas fuentes de investigación fidedignas para una descripción actualizada de la situación fronteriza, debido principalmente a la ausencia de una cultura de sistematización y rigurosidad de las estadísticas migratorias en ambos Estados limítrofes.

La estructura de este artículo se divide en cuatro secciones: a) el origen histórico y las características de la frontera terrestre dominico-haitiana; b) la gobernanza de la frontera dominico-haitiana desde la perspectiva del Estado dominicano; c) las características sociodemográficas de los flujos transfronterizos; y d) los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones.

7.2.1. Descripción de la frontera territorial república dominicana y haití. Evolución histórica

La República Dominicana y Haití comparten la Isla de La Española o Hispaniola, primer asentamiento de España en América durante el periodo de la colonización. La historia de la frontera dominico-haitiana está estrechamente vinculada a la evolución de los dos Estados soberanos. El primer referente histórico de la existencia de una delimitación territorial

formal en la referida isla se encuentra en el Tratado de Aranjuez de 1777, mediante el cual España reconoce la presencia legítima de Francia en la parte occidental de su colonia⁸⁸.

A través de este acuerdo, se estableció una frontera entre las dos colonias usando como referencia el Río Dajabón (o Masacre), al norte, y el Río Pedernales, al sur⁸⁹. De este modo se inicia el primer periodo histórico de definición de la frontera dominico-haitiana. En la siguiente imagen (figura 30), se puede observar dicha demarcación.



Figura 31. Línea fronteriza según el Tratado de Aranjuez 1777

Poco tiempo después de la suscripción del Tratado de Aranjuez, España cede a Francia su colonia en la isla mediante el Tratado de Basilea de 1795. De este modo, queda eliminada la frontera establecida previamente por el Tratado de Aranjuez de 1777, al pasar toda la isla a ser una colonia francesa. Sin embargo, las autoridades francesas no tomaron posesión del lado oriental de La Española de forma inmediata, debido a los conflictos internos con la población criolla en la parte occidental de la isla, que derivó en la fundación de la República de Haití, a inicios del siglo XIX⁹⁰.

⁸⁸ Páez Piantini, William. *La frontera dominico-haitiana: perspectiva histórica y presente*, 2006, Santo Domingo, Archivo General de la Nación, pág. 38.

⁸⁹ *Id*, pág. 51.; Dilia Alfonso, Haroldo. *La frontera dominico-haitiana, Ciudades y Fronteras*, 2010 Santo Domingo, pág. 51.

⁹⁰ Franco Pichardo, Franklin. *Historia del Pueblo Dominicano*, 2009, Santo Domingo, pág. 141. Al respecto el historiador Franco Pichardo señaló: "los franceses, por su parte, dedicados a la guerra con los ingleses que ocupaban una buena porción del territorio de Occidente de la isla, y posteriormente ocupados en las bregas que se desataron entre los generales negros y mulatos, se vieron impedidos por varios años el hacer efectiva la toma de posesión de la zona española".

Las primeras dos décadas del siglo XVII estuvieron marcadas por un largo proceso de inestabilidad en el lado occidental de la isla, el cual volvió a ser colonia española entre 1809 y 1821⁹¹. En 1822, ocurre la unificación de la isla bajo la bandera haitiana, lo que conllevó a la eliminación de la demarcación fronteriza⁹². Veintidós años después, en febrero de 1844, la parte oriental de la isla se declara independiente de Haití y se funda la República Dominicana, iniciándose la segunda etapa de la frontera dominico-haitiana. En noviembre del mismo año, se dicta la primera Constitución de la República Dominicana, la cual tomó los mismos límites del Tratado de Aranjuez de 1777 para establecer la frontera entre Haití y el nuevo Estado dominicano⁹³.

A pesar de que los combates entre ejércitos haitianos e independentistas desdibujaban la frontera constantemente, a partir de 1856 se mantuvo estable con el cese de las agresiones⁹⁴. Así, se inicia un periodo sin conflictos por la delimitación territorial entre ambos países, por lo menos sin enfrentamientos de alto impacto entre ambas comunidades, lo que permitió el desarrollo de un amplio intercambio cultural y comercial en la zona⁹⁵.

Esta estrecha relación transfronteriza se mantuvo hasta inicios del siglo XX sin un interés regulatorio por las autoridades haitianas ni dominicanas⁹⁶. Sin embargo, en respuesta a reportes de “penetración de haitianos hacia el territorio dominicano en la zona fronteriza”⁹⁷, las autoridades dominicanas invitan a sus homólogas haitianas a iniciar trabajos para delimitar una demarcación territorial que refleje la voluntad de ambos pueblos, buscando ejercer un mayor control de la zona fronteriza, lo cual evidencia un cambio de visión por parte de los dominicanos sobre el control fronterizo⁹⁸.

En 1929, luego de un arduo proceso de medición de la zona fronteriza y negociaciones largo tiempo estancadas, se aprueba el Tratado entre República Dominicana y Haití sobre Delimitación de la

⁹¹ Moya Pons, Frank. *Manual de Historia Dominicana*, 1977, Santiago, Universidad Católica Madre y Maestra.

⁹² Id.

⁹³ Páez, *supra* nota 1.

⁹⁴ Dilia, *supra* nota 2, pág. 36.

⁹⁵ Dilia, *supra* nota 2, pág. 37

⁹⁶ Id.

⁹⁷ Páez, *supra* nota 1, pág. 3

⁹⁸ Páez, *supra* nota 1, pág. 4.

Frontera entre Ambos Países⁹⁹. Para este acuerdo internacional, se tomó como punto de partida los trabajos iniciados en 1901 por una comisión mixta binacional conformada para estos fines. En su artículo primero, se definen los puntos de delimitación de la frontera, retomando como parámetros el Río Dajabón al Norte y el Río Pedernales al sur.

A pesar de estos avances en la definición de una frontera, persistieron los conflictos entre ambos Estados sobre ciertas zonas de la línea fronteriza. Estos conflictos se extendieron por aproximadamente treinta años. En 1936, los Estados de Haití y la República Dominicana suscriben el Protocolo de Revisión del Tratado Dominicano-haitiano del 21 de enero de 1929¹⁰⁰, quedando la frontera dominico-haitiana definida como se encuentra en la actualidad, según se ilustra en la siguiente imagen (figura 32).



Figura 32. Frontera entre República Dominicana y República de Haití

Un aspecto de importancia en este tratado, es que por primera vez se hace referencia al proyecto de construcción de una “carretera internacional” para “asegurar la comodidad de tránsito”¹⁰¹. Esta vía tiene una alta relevancia, pues sirve como límite fronterizo en una de las zonas que generó mayor desacuerdo durante los trabajos preparatorios del Tratado de 1929¹⁰². La ubicación espacial de esta carretera puede

⁹⁹ *Tratado entre República Dominicana y Haití sobre Delimitación de la Frontera entre Ambos Países*, firmado el 21 de enero de 1929. Resolución No. 1047 del 8 de febrero de 1929, Gaceta Oficial No. 4064 del 5 de marzo de 1929.

¹⁰⁰ *Protocolo de Revisión del Tratado Dominicano-haitiano del 21 de enero de 1929*, firmado el 9 de marzo de 1936. Resolución No. 1081 del 27 de marzo de 1936, Gaceta Oficial No. 4890 del 27 de marzo de 1936.

¹⁰¹ Protocolo, *supra* nota 13, preámbulo.

¹⁰² Id.

apreciarse en el siguiente mapa (figura 33).



Figura 33. Carretera Internacional de la frontera dominico-haitiana

7.3. La frontera actual

Hoy en día, de conformidad con el artículo 9 de la Constitución de la República Dominicana de 2015, los límites terrestres del territorio dominicano “están fijados por el Tratado Fronterizo de 1929 y su Protocolo de Revisión de 1936.” Esta demarcación es la actual frontera dominico-haitiana. Se trata de un límite territorial internacional de 380 kilómetros de extensión, mayormente poroso o permeable y compuesto principalmente por delimitaciones naturales, como ríos y cadenas montañosas.

En efecto, en esta delimitación no existen muros o vallas de contención para la migración o tráfico de bienes. Más bien, a lo largo de la franja terrestre, se han colocado 311 padrones o pirámides para marcar su extensión y definir la línea fronteriza, en cumplimiento del artículo sexto del Tratado de 1929.

Asimismo, se cuenta con puntos fronterizos formales a cada lado de la frontera, los cuales tienen bajo su mando verificar el cumplimiento de las regulaciones de ingreso de personas y bienes en el territorio de cada Estado. En la República Dominicana, existen cuatro puntos de control fronterizo formales de norte a sur, a saber: 1. Ouanaminthe–Dajabón; 2. Belladere–Comendador; 3. Malpase–Jimaní; y 4. Anse-à-Pitre–Pedernales.

La colocación de estos controles corresponde, a las rutas de mayor actividad comercial y de flujos migratorios, donde semanalmente

ocurren los mercados binacionales que son espacios de comercio transfronterizo. Cabe destacar, precisamente, que el cruce de Ouanaminthe-Dajabón es el corredor fronterizo más concurrido¹⁰³, debido a la existencia del mercado binacional más grande de la isla, y la cercanía de dos ciudades muy importantes: Cabo Haitiano en el occidente, y Santiago de los Caballeros en el oriente¹⁰⁴. Le sigue de manera estrecha el corredor Ouanaminthe-Jimaní, pues conecta de forma indirecta a las capitales de ambos países: Puerto Príncipe (Haití) y Santo Domingo (República Dominicana)¹⁰⁵. A continuación, se presenta la ubicación de los controles formales resaltada en círculos azules (figura 34).



Figura 34. Puntos fronterizos entre República Dominicana y República de Haití

Es importante resaltar que existen otros 14 puntos fronterizos informales a lo largo de la frontera, que tienen una dinámica de

¹⁰³ Para los fines de este artículo, se utiliza la definición de corredor fronterizo como sigue: "El término corredores transfronterizos aludirá a los ejes transfronterizos (usualmente acomodados por la geografía física y la infraestructura vial) a través de los que circulan, de manera regular y en cantidades significativas, mercancías (bienes, dinero, fuerza de trabajo), información y eventualmente contactos sociales y políticos, entre varias zonas ubicadas a ambos lados del borde (Félix Et. Al. 1997), citado en Dilia, *supra* nota 2, pág. 185.

¹⁰⁴ Dilia, *supra* nota 2, págs. 183-184

¹⁰⁵ *Id.*

comercio mucho menor¹⁰⁶. En adición, a lo largo de las carreteras en las provincias fronterizas y contiguas están localizados otros puestos de controles migratorios. Tradicionalmente, éstos han sido custodiados por militares del Ejército Nacional dominicano, quienes ejercían funciones de inspección migratoria de los vehículos que transitan por estas vías. Desde finales de 2015, esta práctica ha sido corregida, con la designación de inspectores de la Dirección General de Migración que son auxiliados por los miembros del Ejército Nacional.

7.3.1. Condiciones geográficas y divisiones políticas de la frontera

En cuanto a las condiciones geográficas de la frontera dominico-haitiana, cabe destacar que se trata de una zona diversa. En efecto, se señala que:

“La frontera entre los dos países se extiende a lo largo de una línea de 380 km que va desde el mar hasta las montañas empinadas de más de 2000 m de altitud. Cruza áreas con índices muy altos y muy bajos de precipitación y suelos y sustratos geológicos muy variados. El área fronteriza incluye 5 de 6 zonas climáticas del país (árida, de aridez intermedia, húmeda, colinas elevadas y altitud elevada). Estas condiciones crean una diversidad de ecosistemas y hábitats, que es a la vez una ecología interesante y difícil de regenerar”¹⁰⁷.

En relación a la división político-administrativa de la zona fronteriza, desde la perspectiva dominicana, existen provincias fronterizas y provincias contiguas. Las primeras son, como su nombre lo indica, aquellas que están ubicadas a lo largo del límite territorial y marítimo dominico-haitiana, las cuales son, de norte a sur: Montecristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales. En cuanto a las segundas, si bien hay consenso en que se trata de aquellas cercanas a las provincias fronterizas, existen dos posiciones distintas en cuanto a su identificación.

La primera definición de las provincias contiguas es dada en el preámbulo de la Ley No. 28-01 de Desarrollo Fronterizo, que señala a Santiago Rodríguez y a Bahoruco como tales en atención a sus

¹⁰⁶ Faxas, Natalí. *Fronteras RD-Haití versus México y Estados Unidos*, 2016, Santo Domingo, International Women's Media Foundation.

¹⁰⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Haití – República Dominicana: Desafíos ambientales en la zona fronteriza*, 2013, pág. 33.

“características de extrema pobreza y subdesarrollo”¹⁰⁸. La segunda es utilizada en la primera Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2012, que además de Bahoruco, amplía las provincias contiguas a San Juan, y Barahona, pero dejando fuera a Santiago Rodríguez¹⁰⁹.

Finalmente, a continuación, se presentan unas tablas que sintetizan las principales características de las provincias fronterizas y contiguas, tanto de la República Dominicana como de la República de Haití (tablas 13 y 14).

Tabla 13. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución de la población nativa y extranjera, en provincias fronterizas y contiguas, por características económicas principales. Fuente: PNUMA pág. 38 Tabla elaborada a partir del Censo 2010 ONE RD, así mismo, se utilizaron los perfiles provinciales de República Dominicana, elaborados por la ONE.

Provincia	Población	Características
TOTAL	842,682	
Provincias fronterizas		
Dajabón	66,208	Agricultura a gran escala y comercio binacional.
Elías Piña	62,596	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Independencia	57,722	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Pedernales	26,926	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Provincias contiguas		
<u>Bahoruco</u>	86,088	La principal actividad es la agricultura, siendo los principales productos (plátanos en Tamayo), (uva en Neiba y Los Ríos) y (el café en la Sierra de Neiba)
Barahona	175,047	Agricultura, ganadería y minería con el turismo; un puerto industrial y una zona libre, dedicada a producción textil.
Monte Cristi	117,238	Agropecuaria, con producción importante de guineo, arroz y plátano; además, es importante la producción de caprinos, ovinos y ganado vacuno
San Juan	250,858	Actividades ganadera y agrícola. Se le ha dado el título de “granero del sur” por su apreciable producción de granos como arroz, maíz, maní, sorgo, habichuela (Frijoles), guandules (Gandules), así como yuca, batata, cebolla y hortalizas.

¹⁰⁸ Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco. Artículo 1.

¹⁰⁹ Oficina Nacional de Estadísticas. Informe General de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012), 2013, pág. 48.

Tabla 14. REPÚBLICA DE HAITÍ. Distribución de la población en las comuna o departamentos, por características económicas principales. Fuente: Estudio del PNUMA para la caracterización resumida de las provincias. INSH 2009 Haití, los datos de Haití son estimaciones, no representan un censo.

Comuna (Departamento)	Población total	Población de la comuna (departamento)	Características
Total	5,088,539	259,564	
Comuna (Departamento)			
Ouanaminthe (Nordeste)	170,000	95,515	Agricultura a menor escala y comercio binacional.
Belladère (Central)	678,626	78,765	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Ganthier/Malpasse (Oeste)	3,664,620	56,869	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Anse-à-Pitre (Sudeste)	575,293	27,415	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.

7.3.2. Caracterización de los flujos migratorios

En la República Dominicana los ingresos autorizados a través de los cuatro puestos fronterizos terrestres, muestra que para los años 2009 y 2011-2015 llegaron al país 910,733 personas con ingresos autorizados, principalmente a través del punto fronterizo de Jimaní, el cual tuvo una participación porcentual del 53.3%. Cabe destacar que entre el año 2009 y 2011 se produjeron aumentos significativos en el flujo migratorio, pasando de 57,917 personas a 126,017. Esta tendencia permaneció para el año 2012 y 2013 donde también hubo un incremento de casi el doble de la población, pasando de 140,143 a 238,494 personas.

Tabla 15. REPUBLICA DOMINICANA: Entradas y salidas por puertos fronterizos terrestres, según año y saldo neto migratorio, 2009 y 2011-2015. Fuente: ONE, 2013b y Banco Central, 2016 para año 2009; DGM, 2016 años restantes.

Año	Total	Puesto fronterizo			
		Jimaní	Dajabón	Elías Piña	Pedernales
2009					
Entradas	57,917	30,469	18,125	3,112	6,211
Salidas	42,279	25,268	11,563	1,289	4,159
Saldo neto migratorio	15,638	5,201	6,562	1,823	2,052
2011					
Entradas	126,017	60,256	15,066	20,269	30,426
Salidas	103,572	45,890	14,236	15,177	28,269
Saldo neto migratorio	22,445	14,366	830	5,092	2,157
2012					
Entradas	140,143	90,337	34,172	13,841	1,793
Salidas	101,280	75,852	19,921	5,136	371
Saldo neto migratorio	38,863	14,485	14,251	8,705	1,422
2013					
Entradas	238,494	128,879	86,370	17,120	6,125
Salidas	165,134	97,076	53,626	10,893	3,539
Saldo neto migratorio	73,360	31,803	32,744	6,227	2,586
2014					
Entradas	192,057	99,967	69,823	19,036	3,231
Salidas	135,060	73,892	46,676	12,894	1,598
Saldo neto migratorio	56,997	26,075	23,147	6,142	1,633
2015					
Entradas	156,105	75,782	52,562	23,426	4,335
Salidas	119,948	58,166	42,507	16,991	2,284
Saldo neto migratorio	36,157	17,616	10,055	6,435	2,051

Estos movimientos autorizados de personas a lo largo de la frontera terrestre entre la República Dominicana y Haití sólo reflejan una parte de la realidad de los movimientos entre los dos países. Se debe tomar en cuenta el sub-registro característico de los movimientos fronterizos y el hecho de que, por su carácter oficial, no reflejan el peso de la migración irregular, que en el contexto de los movimientos entre Haití y República Dominicana se estima ser de una magnitud importante, aunque difícil de cuantificar. Asimismo, estas cifras no incluyen los flujos circulares de habitantes fronterizos que todavía no se registran ni se contabilizan

oficialmente¹¹⁰.

En efecto, una característica presente en todas las fases históricas de la inmigración al país ha sido los ingresos no autorizados de migrantes a través de la frontera terrestre que separa a la República Dominicana de Haití. Estos movimientos que adquieren características propias dependiendo del contexto socioeconómico y político de la época, se enmarcan en las dificultades que representa ejercer un control a lo largo de una frontera caracterizada por su gran tamaño y su porosidad. Parte de la inmigración indocumentada haitiana es realizada de forma independiente sin intermediarios, y muchos otros ingresan a través de redes de tráfico de migrantes que operan a ambos lados de la frontera y que también se han diversificado y consolidado en las últimas décadas¹¹¹.

El cuadro siguiente presenta la distribución de resultados básicos de la movilidad y el tránsito migratorio. De acuerdo a los datos, la mayoría de los inmigrantes residentes en las provincias fronterizas y contiguas, el 78.4%, señaló que habían efectuado una única migración con fines laborales o con miras a radicarse en la República Dominicana, mientras que cerca de una quinta parte de los mismos, 20.6%, reportó haber migrado dos o más veces, siendo este último valor similar tanto para los nacidos en Haití como para los nacidos en otros países (tabla 15).

Cuando se analiza la siguiente variable, podemos ver que, el 40.2% de los migrantes entraron al país más de una vez, manteniendo este valor prácticamente invariable al compararlo con los migrantes haitianos. Sin embargo, en los nacidos en otros países este asciende al 53.5%. En este valor podría incidir la migración temporal, la cual está asociada a múltiples factores como: estudios, trabajos, vacaciones, entre otros.

¹¹⁰ Id.

¹¹¹ Ministerio de Trabajo de la República Dominicana. Observatorio del Mercado Laboral Dominicano, *Introducción al Panorama Laboral*, 2011.

Tabla 16. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de la población nacida en el extranjero residente en las provincias fronterizas y contiguas, por país de nacimiento, según veces que ha migrado a República Dominicana, ENI-2012. Fuente: Los cuadros presentados en este informe fueron elaborados con la base de datos de la ENI-2012, cabe destacar que en estos se excluyó a los nacidos en el país, hijos de padres extranjeros.

7.4. Gobernanza de la frontera domínico-haitiana desde el Estado Dominicano

7.4.1. Marco legal

La política pública migratoria dominicana se fundamenta en la Ley General de Migración No. 285-04 (LGM), promulgada el 15 de agosto de 2004; y su Reglamento de Aplicación No. 631-11, decretado el 19 de octubre de 2011. La LGM representó una evolución significativa en la gestión migratoria de la República Dominicana, al sustituir la Ley No. 95 de 1939, vigente desde el régimen dictatorial de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961).

Entre los principales avances de orden normativo se señala que la LGM incluye bajo su alcance tanto la inmigración como la emigración. Por tanto, se trata de un régimen más integral, pues no se limita a la regulación de la extranjería¹¹². Asimismo, rediseña el sistema migratorio dominicano incorporando nuevas figuras y precisando competencias.

La LGM y su Reglamento de Aplicación 631-11, como piezas normativas definen, principalmente, el sistema nacional para la gestión migratoria en la República Dominicana. Establecen el sistema bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Migración, el Ministerio de Interior y Policía, la Dirección General de Migración y el Instituto Nacional de Migración. Este marco legal especializado se ve complementado por otras legislaciones nacionales y tratados internacionales que la República Dominicana ha adoptado en su ordenamiento jurídico. La mayoría no contiene disposiciones específicas respecto al control migratorio, sin embargo, su cumplimiento puede tener un impacto en la gestión específica de este aspecto de la política estatal.

¹¹² Evertsz, Francisco Báez. *Análisis Descriptivo de las Instituciones Responsables de la Gestión de las Políticas Migratorias en la República Dominicana*, 2011, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), pág. 4.

A continuación, se presenta una tabla contentiva de estas normas junto a un breve comentario sobre las mismas (tabla 17).

Tabla 17. Legislación nacional migratoria en la República Dominicana

Legislación	Comentarios
<i>Constitución de la República</i>	Concibe a la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 6), garante de los derechos de las personas –incluyendo a inmigrantes– (artículo 7) y que incentiva el desarrollo fronterizo (artículo 10). Asimismo, otorga rango constitucional (por encima de las leyes domésticas) a los tratados de derechos humanos que el Estado dominicano ratifique (artículo 74.3).
<i>Código de Trabajo (Ley 14-92)</i>	Principal legislación dominicana en materia laboral, que regula las relaciones laborales, de carácter individual y colectivo, establecidas entre trabajadores y empleadores o sus organizaciones profesionales (Principio III). Establece los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, los cuales deben ser respetados sin discriminación por ninguna causa (Principio VII). En materia migratoria, consagra el principio de nacionalización del trabajo, conocido como la regla 80/20, en virtud del cual el 80% del número total de empleados/as de una empresa deben ser nacionales dominicanos.
<i>Ley 137-03 sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes; y Protocolos de Protección a Víctimas de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Niños, Niñas y Adolescentes.</i>	La Ley 137-03 es la pieza jurídica fundamental de combate a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la República Dominicana. Su contenido se alinea con las disposiciones del Protocolo de Palermo de 2000 sobre esta materia, adoptando la misma definición sobre trata de personas que contiene este tratado. Asimismo, define los actores gubernamentales encargados de implementar esta ley, entre los cuales se encuentra la actual Procuraduría Especializada de Combate a la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y el Ministerio de la Mujer.
<i>Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 (Ley</i>	Establece la visión país a largo plazo (2030), a través de ejes, objetivos y líneas de acción

1-2012)

estratégicas, así como un conjunto de indicadores y metas. Estos deben ser la base de todas las políticas públicas ejecutadas por el Estado dominicano. Se destacan dos objetivos en particular en materia migratoria: Ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional y Promover el desarrollo sostenible de la zona fronteriza.

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, No. 139-13.

Entre las misiones de las Fuerzas Armadas está la preservación de la seguridad fronteriza (artículo 5.4) y de la identidad cultural dominicana en la zona fronteriza (artículo 8.10). A estos fines, se cuenta de manera especial con el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT) (artículo 58, párr. II).

Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, No. 630-16

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) es la instancia gubernamental competente para la emisión de los visados requeridos para ingresar a territorio dominicano, en coordinación con las disposiciones de la LGM, a través del Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares (artículo 19). Asimismo, incluye dentro de la estructura del MIREX al Consejo Nacional de Fronteras, encargado de promover el desarrollo económico y social de los pueblos fronterizo (artículo 51).

Decreto 1569 del 15 de noviembre de 1983, que crea la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE); y Decreto 2330 del 10 de septiembre de 1984, que establece el reglamento de la CONARE y el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado.

Como consecuencia de la ratificación en fecha 8 de noviembre de 1977 de la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967, el Poder Ejecutivo dominicano estableció el procedimiento interno de determinación del estatuto de refugiado o refugiada a través de los decretos de referencia. El órgano rector del asilo en el país es la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), compuesta por representantes de distintas instancias gubernamentales, como los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud, Interior y Policía y Trabajo. Su secretaría general está a cargo de la Oficina Nacional de Refugiados, una dependencia de la DGM.

TRATADOS INTERNACIONALES

Multilaterales

Convención internacional de la ONU sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial Ratificada mediante Resolución núm. 125, de 19 de abril de 1967. En materia migratoria, se destaca la prohibición del uso de perfiles raciales (*racial profilings*) para el control migratorio.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)* Ratificados mediante las Resoluciones 684, de 27 de octubre de 1977; y 701, de 14 de noviembre de 1977, respectivamente. En conjunto, constituyen el principal régimen legal de derechos humanos a nivel internacional. Para la gestión migratoria fronteriza, de estos tratados se derivan las obligaciones estatales de salvaguardar el debido proceso en los procedimientos migratorios y aplicar el principio de no discriminación entre personas extranjeras y nacionales respecto a la garantía de sus derechos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) Ratificada mediante Resolución núm. 739, de 25 de diciembre de 1977 del Congreso de la República. Es el principal instrumento regional de derechos humanos en América. Las interpretaciones hechas de este tratado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la materia migratoria han sido de alto impacto para la República Dominicana. Se destaca la obligación estatal del respeto al debido proceso migratorio; el principio de no discriminación; el tratamiento especializado de los casos migratorios; el enfoque de género y de niñez en los procedimientos migratorios; y el respeto del principio de no separación de familias.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) *Convención sobre los derechos del niño (CDN)* Ratificadas en 1982 y 1991, respectivamente. Ambos tratados internacionales establecen los estándares mínimos de protección de mujeres y la niñez, en su calidad de grupos vulnerables. Sus comités de seguimiento han definido criterios específicos para la detención y tratamiento de menores por trámites migratorios, así como el cuidado debido a

las mujeres en estos escenarios. También consignan la obligación estatal de prever procedimientos específicos para el tratamiento de niños y niñas ante la ley y la inclusión de la perspectiva de género en sus actuaciones, bajo la garantía del debido proceso.

Convención de la ONU Contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo); y Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire

Instrumentos internacionales de combate a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, ratificados por la República Dominicana en 2006, 2008, y 2007, respectivamente. A través de estos tratados, el Estado dominicano se obliga a tomar las medidas efectivas necesarias para prevenir y perseguir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, así como a proteger a las víctimas de estos flagelos.

Bilaterales

Protocolo de entendimiento sobre los mecanismos de repatriación entre los Gobiernos de la República Dominicana y la República de Haití.

Suscrito el 2 de diciembre de 1999. Establece los lineamientos básicos para las repatriaciones de nacionales de Haití desde la República Dominicana, entre los cuales se destacan: no repatriaciones fuera de los horarios de 6:00AM a 8:00PM; no separación de familias nucleadas; respeto a los derechos humanos de los migrantes, especialmente del debido proceso migratorio.

Acuerdo entre la República Dominicana y Haití sobre la contratación en Haití y la entrada en República Dominicana de jornaleros haitianos.

Suscrito en 1952. Define los parámetros de contratación de personas provenientes de Haití para trabajar en empresas agrícolas o industriales en la República Dominicana. Dicha contratación es regulada –según el tratado– por la Secretaría de Estado de Interior y Policía (hoy Ministerio de Interior y Policía). La permanencia y retorno a Haití de las personas jornaleras está sujeta a inspección de la Dirección General de Inmigración (hoy DGM).

Además de las legislaciones señaladas, es pertinente resaltar otros elementos del ordenamiento jurídico dominicano que han tenido un alto impacto en la materia migratoria.

Sentencia del 17 de septiembre de 1997, dictada por la Suprema Corte de Justicia: declara la inaplicabilidad de la fianza *judicatum solvi*, o fianza para no nacionales, como requisito para poder iniciar demandas judiciales ante los tribunales locales.

Sentencia TC/0168/13 del 23 de septiembre de 2013, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana: ordena la puesta en marcha de un plan nacional de regularización de extranjeros en condición migratoria irregular en el país el cual se había previsto desde 2004, con la promulgación de la LGM.

Decreto 327-13 que instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), en cumplimiento de la Sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, ejecutado de diciembre de 2013 a junio de 2015, con un total de 284,174 personas inscritas, de las cuales 275,702 (97%) fueron nacionales haitianos. De las personas inscritas en el PNRE, 239,956 obtuvieron una respuesta positiva a su solicitud de regularización¹¹³.

Por otro lado, se destaca que la República Dominicana ha incorporado a su derecho nacional las convenciones fundamentales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), quedando pendiente la ratificación del Convenio 97 sobre Trabajadores Migrantes y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990¹¹⁴.

Como se puede observar, la República Dominicana cuenta con un marco legal amplio para la regulación de la gestión fronteriza que prevé una estructura institucional para el cumplimiento de esta función del Estado. A continuación, se exponen los principales actores de este sector y las relaciones entre sí.

7.5. Estructura institucional

Uno de los principales cambios promovidos por la LGM es la redefinición del diseño institucional migratorio del Estado dominicano. Esta

¹¹³ Estadísticas Oficiales proporcionadas por el Ministerio de Interior y Policía sobre el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros.

¹¹⁴ Véase: Organización Internacional de Trabajo, *Convenios actualizados no ratificados por República Dominicana*, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102930

reestructuración se basó en una perspectiva intersectorial de la gestión migratoria dominicana; condición que queda manifiesta a través del Consejo Nacional de Migración (CNM), creado por la LGM como órgano coordinador de la aplicación de la política nacional de migración.

De acuerdo al artículo 7 de la LGM, el CNM tiene bajo su responsabilidad el diseño de la política migratoria, la planificación de programas para su ejecución, y la promoción de estudios sobre la cuestión migratoria como condiciones fundamentales para el ejercicio de su competencia. El Reglamento 631-11 también establece que las políticas dictadas por el CNM son vinculantes a los organismos encargados de aplicarlas y ejecutarlas.

Asimismo, de conformidad con el artículo 8 de la LGM, esta entidad es presidida por el ministro o la ministra de Interior y Policía, y sus otros nueve miembros son: a) los ministros o las ministras de Relaciones Exteriores, Defensa, Trabajo, Turismo, Salud Pública y Agricultura; b) el presidente o la presidenta de la Junta Central Electoral; y c) los presidentes o las presidentas de las Comisiones de Interior y Policía de la Cámara de Diputados y del Senado, en el Congreso Nacional.

Si bien este órgano está llamado a formar parte de la estructura del Poder Ejecutivo por su vocación de diseño de políticas públicas, llama la atención que entre sus miembros se encuentran representantes del Congreso Nacional, lo que pudiese considerarse como una injerencia entre poderes del Estado, tomando en cuenta el principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos que caracteriza a las democracias modernas. El valor de una colaboración estrecha entre esta instancia del Poder Ejecutivo y los y las representantes del Congreso Nacional es fundamental. No obstante, siendo una temática de diseño e implementación de políticas públicas, estos representantes no debiesen tener voto en las deliberaciones.

Otro actor estatal importante que incorpora la LGM es el Instituto Nacional de Migración (INM), con la función de conducir investigaciones sobre “las causas, consecuencias e impacto económico, político, social y cultural de las migraciones en la República Dominicana”¹¹⁵. A través del desarrollo de conocimiento en materia migratoria, cumple su rol de órgano técnico-científico asesor del Estado dominicano en el diseño de propuestas de políticas públicas integrales sobre los flujos migratorios, con énfasis en la protección de los derechos de las y los migrantes¹¹⁶.

¹¹⁵ Véase: LGM, Sección IV; y Reglamento de Aplicación 631-11, Sección IV.

¹¹⁶ Íd., véase también Instituto Nacional de Migración. *¿Qué es el INM?* Disponible en:

La supervisión de la aplicación de la legislación migratoria corresponde al Ministerio de Interior y Policía (MIP), a través de la Dirección General de Migración (DGM)¹¹⁷. A su vez, la DGM es competente del control y registro de las salidas, las entradas y la permanencia de extranjeros y extranjeras en territorio dominicano¹¹⁸. Ejecuta las deportaciones de extranjeros y extranjeras en condición migratoria irregular en la República Dominicana y, además, tramita las solicitudes de refugio o asilo que sean presentadas ante el Estado dominicano, a través de su dependencia, la Oficina Nacional para los Refugiados.

Asimismo, la DGM decide sobre las devoluciones o “no admisiones” de personas extranjeras en el país. Esta última competencia es de alta relevancia para el análisis de la gestión migratoria de la frontera domínico-haitiana. De conformidad con el artículo 15 de la LGM, la “no admisión” es el acto administrativo mediante el cual la “autoridad competente” deniega a una persona extranjera el ingreso al territorio dominicano, debido a causales vinculadas a seguridad nacional y, de manera especial, a falta de documentación regular. Por tanto, la devolución se ejerce, en principio, en uno de los puntos formales de acceso al país.

Los y las oficiales de la DGM tienen presencia obligatoria en todos los puntos formales de acceso al país, incluyendo los cuatro puestos en la frontera domínico-haitiana referidos previamente; y en este tenor, tienen la competencia para decidir las devoluciones o “no admisiones” de personas extranjeras en el país¹¹⁹. De hecho, de conformidad con el Protocolo de 1999, las “repatriaciones” (deportaciones) se deben realizar de manera exclusiva por los puestos fronterizos de Jimaní/Malpasse, Dajabón/Ouanaminthe, Elías Piña/Belladere y Pedernales/Anse-A-Pitre, graficados en el mapa en la sección anterior. Siguiendo esta disposición, en estos puntos fronterizos también se producen las “no admisiones” o devoluciones referidas.

La LGM refleja que la visión estatal dominicana sobre las migraciones se basa en el control, es decir, es un tema de seguridad y defensa del territorio. Esto queda evidenciado en su preámbulo el cual hace alusión a “los problemas migratorios” y al “derecho inalienable y soberano del Estado dominicano” de regular, controlar y orientar el

<http://www.inm.gob.do/>

¹¹⁷ Véase: LGM, Artículo 5.

¹¹⁸ Véase: LGM, Sección II.

¹¹⁹ Véase: LGM, Sección II.

movimiento de personas. Asimismo, se aprecia un componente de inclinación hacia la migración laboral, al señalarse en el artículo 3 de la LGM que “la inmigración se planifica, de tal modo que sea controlada a fin de incorporar los recursos humanos que requiera el desarrollo del país”.

Esta concepción implica que otras instancias gubernamentales estén vinculadas a las políticas públicas migratorias dominicanas, tales como el Ministerio de Trabajo para la migración laboral, el Ministerio de Relaciones Exteriores para la emisión de visados, y el Ministerio de Defensa para temas de seguridad.

En atención a las precisiones precedentes, el sistema nacional de migración dominicano puede graficarse de la siguiente manera (figura 35).



Figura 35. Sistema nacional migratorio

La función de control migratorio en la frontera que detenta la DGM es conducida con el apoyo del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT). El CESFRONT es una unidad operativa especializada de las Fuerzas Armadas existente desde el 2006, cuya función principal es proteger “los intereses nacionales de seguridad” en la zona fronteriza¹²⁰. Asimismo, se encarga de identificar y prevenir casos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas en la frontera dominico-haitiana.

Cabe destacar además, la existencia de la Comisión Mixta

¹²⁰ El CESFRONT fue creado mediante el Decreto No.325-2006, e incluido como fuerza especializada mediante el artículo 58 de la ley orgánica de las FF.AA.

Binacional (CMB) creada en 1996 por los Gobiernos de la República Dominicana y Haití como instancia principal de diálogo entre los dos Estados para la cooperación, y cuyos trabajos fueron reactivados en 2010 mediante la Declaración de Ouanaminthe¹²¹. En 2012, a través de la Declaración Conjunta de los Cancilleres de la República de Haití y la República Dominicana, se establece como tema prioritario de la CMB un memorándum de entendimiento sobre seguridad y frontera, el cual incluye un componente de migración y se encuentra actualmente en proceso de elaboración.

Con institucionalidad formal en materia migratoria, elemento importante para abordar de manera adecuada la gestión de la frontera dominico-haitiana y una legislación migratoria amplia y detallada, el Estado dominicano cuenta con los instrumentos necesarios para la gobernabilidad migratoria.

Finalmente, es pertinente pasar balance de las figuras previstas por la legislación migratoria para la gestión fronteriza que se encuentran pendientes de implementación. La primera de éstas es la figura de “habitante fronterizo”, establecida por la LGM y su Reglamento¹²². Esta categoría aplica para aquellas personas extranjeras que residan en el área limítrofe de Haití con el territorio dominicano en las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón y Montecristi, y que lleven a cabo actividades no laborales (comercio, principalmente) en esta zona. Con esta condición, la persona puede trasladarse a estas provincias a ejercer sus faenas, debiendo retornar a Haití diariamente. La clasificación de habitante fronterizo podría ser una herramienta útil para la gestión migratoria eficaz en la zona fronteriza dominico-haitiana, considerando el alto flujo comercial existente en la zona.

La segunda figura consiste en las Oficinas de Coordinación Laboral. De conformidad con el artículo 52 de la LGM, el Ministerio de Trabajo en conjunto con la DGM establecerán “oficinas laborales de información e intermediación” en los puestos de entrada al territorio dominicano, para velar por el cumplimiento de las regulaciones migratorias por parte de trabajadores/as extranjeros/as y sus empleadores/as, así como de la norma 80/20 o de nacionalización del empleo¹²³.

Con institucionalidad formal en materia migratoria, elemento

¹²¹ Rivas, Sabrina. *La Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana*, 2012, Consejo Dominicano de Relaciones Internacionales.

¹²² LGM, Artículo 36; y Reglamento de Aplicación 631-11, Artículos 78, 79 y 81.

importante para abordar de manera adecuada la gestión de la frontera dominico-haitiana y una legislación migratoria amplia y detallada, el Estado dominicano cuenta con los instrumentos necesarios para la gobernabilidad migratoria.

7.6. Características sociodemográficas de la población migrante residente en las provincias fronterizas y contiguas

En esta sección se presenta un primer acercamiento a la realidad del colectivo migratorio residente en las provincias fronterizas y contiguas, por sus rasgos sociodemográficos y económicos. La información recogida por la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012)¹²⁴ realizada por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), permite realizar este retrato en ambos niveles, lo que a su vez permite apreciar rasgos relevantes del fenómeno migratorio bajo estas dos perspectivas diferentes de enorme interés.

7.6.1. Características de la población nativa e inmigrante en provincias fronterizas y contiguas

Debajo, la tabla presenta el total de la población residente en las provincias fronterizas y contiguas. En él se puede ver que las provincias con mayor concentración poblacional son San Juan, Barahona y Monte Cristi las cuales en comparación a las demás provincias duplican y hasta triplican la población. A su vez, las provincias con menor concentración poblacional son Pedernales, Independencia y Elías Piña, las cuales son las más cercanas a la frontera. Por tal razón, la baja concentración poblacional en estas provincias es un fenómeno entendible por los múltiples factores de expulsión que estas albergan, tales como la pobreza, el desempleo, las bajas oportunidades de desarrollo, entre otros.

Del total de la población residente en dichas provincias el 91.8%

¹²⁴ ENI-2012, *supra* nota 24, se refiere a la Encuesta Nacional de Inmigrantes realizada en el año 2012. Esta se realizó en todo el territorio nacional con una muestra efectiva de 68,248 viviendas, la misma fue diseñada utilizando un muestreo aleatorio estratificado de conglomerados compactos en una sola etapa. Como marco muestral se utilizó la base cartográfica y las informaciones de IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Los datos arrojados por esta son representativos para todo el país, empleando el factor de ponderación podemos tener la población total estimada.

pertenece a la población nativa, 7.8% de los inmigrantes haitianos y solo el 0.4% pertenece a los inmigrantes nacidos en otros países. La proporción de los inmigrantes haitianos residentes en esta zona fronteriza aumenta en las provincias más cercanas a la frontera como es el caso de los residentes en Elías Piña, Independencia, Monte Cristi y Pedernales. En estos casos la población haitiana representa cerca del 16% de la población residente.

Cuando se analiza la distribución por zona de residencia, se puede observar que en la zona urbana se concentra la mayor parte de la población inmigrante nacidos en otros países, especialmente en la provincia de Pedernales. Por su parte, la mayor parte de la población inmigrante haitiana se concentra en las zonas rurales casi en la totalidad de las provincias, tanto en las más cercanas a la frontera como en las más alejadas. Esto se podría descifrar por medio de los grupos de ocupación o situación laboral. Es decir, la mano de obra de los inmigrantes nacidos en otros países por lo general, se inserta en la zona urbana en trabajos de alta calificación, mientras que la mano de obra haitiana se inserta más fácilmente en las labores agrícolas o labores muy relacionadas con el campo.

Tabla 18. REPÚBLICA DOMINICANA: Composición porcentual de la población nativa e inmigrante, por lugar de nacimiento, según zona de residencia y provincias fronterizas y contiguas, ENI-2012.

Zona de residencia, provincias fronterizas y contiguas	Población nativa e inmigrante	Total	Lugar de nacimiento					
			República Dominicana		Haití		Otros países	
			Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	842,682	100.0	773,706	91.8	65,546	7.8	3,430	0.4
Provincias fronterizas y contiguas								
Bahoruco	86,088	100.0	82,137	95.4	3,562	4.1	389	0.5
Barahona	175,047	100.0	166,467	95.1	7,920	4.5	659	0.4
Dajabón	66,208	100.0	61,299	92.6	4,662	7.0	247	0.4
Elías Piña	62,596	100.0	52,907	84.5	9,688	15.5	0	0.0
Independencia	57,722	100.0	49,279	85.4	8,376	14.5	67	0.1
Monte Cristi	117,238	100.0	98,370	83.9	18,553	15.8	315	0.3
Pedernales	26,926	100.0	21,565	80.1	4,235	15.7	1,125	4.2
San Juan	250,858	100.0	241,680	96.3	8,550	3.4	628	0.3
Zona Urbana								
Provincias fronterizas y contiguas	551,683	100.0	522,588	94.7	25,893	4.7	3,202	0.6
Bahoruco	60,501	100.0	58,905	97.4	1,206	2.0	389	0.6
Barahona	148,163	100.0	145,437	97.5	3,083	2.1	643	0.4
Dajabón	38,544	100.0	36,427	94.5	1,870	4.9	247	0.6
Elías Piña	31,857	100.0	26,397	82.9	5,460	17.1	0	0.0
Independencia	47,215	100.0	42,176	89.3	4,987	10.6	51	0.1
Monte Cristi	51,857	100.0	46,286	89.3	5,384	10.4	187	0.4
Pedernales	17,268	100.0	15,277	88.5	865	5.0	1,125	6.5
San Juan	155,279	100.0	151,683	97.7	3,037	2.0	559	0.4
Zona Rural								
Provincias fronterizas y contiguas	290,999	100.0	251,117	86.3	39,653	13.6	228	0.1
Bahoruco	25,587	100.0	23,232	90.8	2,355	9.2	0	0.0
Barahona	25,883	100.0	21,030	81.2	4,838	18.7	16	0.1
Dajabón	27,664	100.0	24,872	89.9	2,791	10.1	0	0.0
Elías Piña	30,738	100.0	26,511	86.2	4,228	13.8	0	0.0
Independencia	10,508	100.0	7,103	67.6	3,389	32.3	16	0.2
Monte Cristi	65,382	100.0	52,085	79.7	13,170	20.1	127	0.2
Pedernales	9,658	100.0	6,288	65.1	3,370	34.9	0	0.0
San Juan	95,579	100.0	89,997	94.2	5,513	5.8	69	0.1

En el cuadro siguiente se presenta una distribución por sexo y grupos de edad de la población que reside en la zona fronteriza. Este cuadro muestra un predominio de los hombres para la población nativa el

cual ronda el 52%, dejando ver una disminución en la población femenina lo cual podría explicarse a través de varias teorías. Una de ellas es la migración interna a provincias contiguas más desarrolladas o las grandes urbes empujadas por factores de expulsión, como mencionado anteriormente, los cuales plantean necesidades que pueden ser cubiertas más fácilmente en las grandes urbes o en provincias con mayor desarrollo.

Tabla 19. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de la población inmigrante residente en las provincias fronterizas y contiguas, por lugar de nacimiento, según sexo y grupos de edad, ENI-2012.

Sexo y grupos de edad	País de nacimiento							
	Total		Nacidos en la República Dominicana		Nacidos en Haití		Nacidos en otros países	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	842,682	100.0	773,706	100.0	65,546	100.0	3,430	100.0
Sexo								
Hombre	447,168	53.1	404,438	52.3	40,453	61.7	2,277	66.4
Mujer	395,514	46.9	369,268	47.7	25,093	38.3	1,153	33.6
Grupos de edad								
0-4	83,877	10.0	80,327	10.4	3,104	4.7	446	13.0
5-9	82,517	9.8	79,554	10.3	2,712	4.1	251	7.3
10-14	92,821	11.0	89,388	11.6	3,226	4.9	206	6.0
15-19	98,981	11.7	89,011	11.5	9,774	14.9	196	5.7
20-24	78,134	9.3	65,785	8.5	12,320	18.8	30	0.9
25-29	58,991	7.0	48,162	6.2	10,468	16.0	361	10.5
30-34	53,415	6.3	46,181	6.0	7,024	10.7	210	6.1
35-39	46,932	5.6	40,831	5.3	5,877	9.0	224	6.5
40-44	46,504	5.5	42,414	5.5	3,779	5.8	311	9.1
45-49	40,324	4.8	37,346	4.8	2,785	4.2	193	5.6
50-54	40,569	4.8	38,476	5.0	1,879	2.9	213	6.2
55-59	27,821	3.3	26,539	3.4	885	1.3	397	11.6
60-64	26,557	3.2	25,640	3.3	782	1.2	135	3.9
65-69	19,483	2.3	18,961	2.5	376	0.6	146	4.3
70-74	18,643	2.2	18,364	2.4	198	0.3	81	2.4
75-79	10,437	1.2	10,344	1.3	93	0.1	0	0.0
80 y más	15,281	1.8	14,990	1.9	261	0.4	30	0.9
Sin información	1,395	0.2	1,393	0.2	2	0.0	0	0.0

Esto también se puede observar más fácilmente en la distribución por edad que presenta el cuadro 6. En esta se muestra un descenso de la población nativa para ambos sexos, pasados los 20 años (ver figura 36), lo cual asevera la hipótesis planteada sobre la migración interna que se produce desde la zona fronteriza cuando la población ya está lista para insertarse en el mercado laboral.

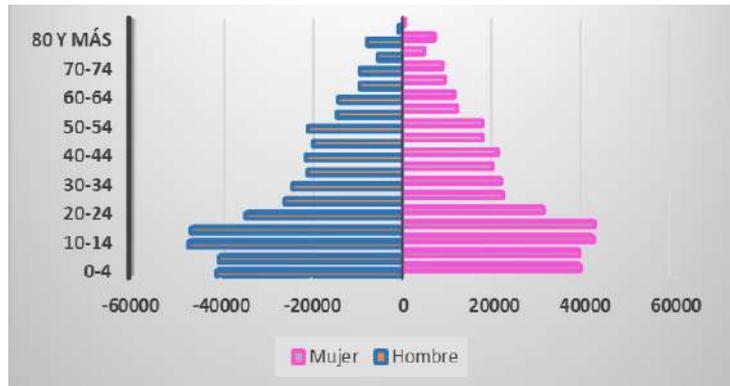


Figura 36. Pirámide de la población nativa residente en las provincias fronterizas y contiguas

Cuando la migración se disgrega por sexo se puede observar que tanto para los nacidos en otros países como para los nacidos en Haití la distribución de la población tiende a ser relativamente igual a la nativa, con un predominio del sexo masculino en todos los casos (figura 37).

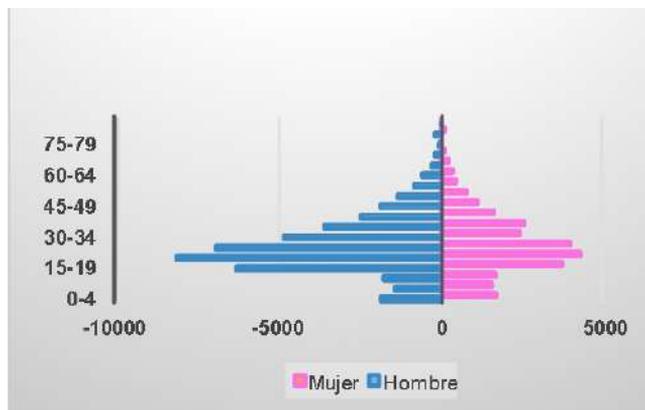


Figura 37. Pirámide de la población inmigrante residente en las provincias fronterizas y contiguas

Cabe destacar que, los inmigrantes haitianos experimentan su mayor flujo migratorio entre los 20 y 30 años, así como sucede con la población nativa en lo que respecta a la emigración hacia otras regiones. Es decir, el mayor flujo migratorio se produce cuando se está listo para insertarse en el mercado laboral. Contraria a esta tendencia, los inmigrantes de otros países experimentan un flujo migratorio mayor, entre los 25 y los 60 años, generalmente para iniciar inversiones y para trabajos

con instituciones humanitarias en la frontera, o también para vivir su retiro luego de haber trabajado prácticamente toda su vida en su país de origen.

La participación laboral de hombres y mujeres presenta diferencias en los distintos ámbitos de la estructura ocupacional. El siguiente cuadro muestra el comportamiento de la distribución de personas ocupadas. En este se puede constatar que la mayoría de las personas ocupadas de acuerdo al grupo de ocupación están concentradas en tres categorías: trabajadores de los servicios y vendedores con un 12.3%, agricultores y trabajadores calificados agropecuarios 21.7% y en ocupaciones elementales con un 53.7%.

Estos valores son similares a los arrojados para los migrantes nacidos en Haití con 12.5%, 22.0% y 57.0% respectivamente. En la población nativa también los resultados son similares, pero con la integración de un nuevo grupo ocupacional representativo de la zona, es decir, un 10.9%, de trabajadores de los servicios y vendedores, un 24.0%, de agricultores y trabajadores calificados agropecuarios oficiales, un 10.3% de operarios y artesanos y un 43.6% en ocupaciones elementales con un. Sin embargo, cuando comparamos este total con los valores arrojados por los nacidos en otros países estos porcentajes cambian drásticamente pasando a las ocupaciones de mayores niveles de calificación como: 15.4% directores y gerentes, 20.2% profesionales, 23.8% Técnicos, 12.6% personal administrativo y 13.1% trabajadores de los servicios y vendedores. Este cambio drástico en el modelo ocupacional viene dado, presumiblemente, por la mayor preparación técnica, alto nivel de instrucción, conocimientos adquiridos, capacidad de dirección, entre otras habilidades.

Cuando se analizan los valores arrojados en las ramas de actividad, podemos ver que la mayor concentración de población ocupada está en las actividades agrícolas y del comercio, es decir, el 66.3% se encuentra en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, y el 11.8% en el comercio al por mayor y menor. Es decir, estas dos actividades son las de mayor peso en las provincias fronterizas y contiguas, agrupando el 78.1% de los ocupados de dicha región.

En caso similar a lo sucedido en los grupos de ocupación, para los migrantes nacidos en Haití como para la población nativa. Las ramas de actividad que concentran los mayores valores son: la agricultura y el comercio, con valores de 79.9% y 11.7% respectivamente para los migrantes nacidos Haití y con 50.0% y 12.9% respectivamente para la población nativa. En caso similar a los grupos de ocupación, estos valores

cambian cuando es analizada la población migrante nacida en otro país, en este caso la concentración no se encuentra en las actividades agrícolas y del comercio, sino en las industrias manufactureras con el 61.1% y en otros servicios el 19.1% (tabla 20).

Tabla 20. REPUBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de la población nativa e inmigrante que reside en las provincias fronterizas y contiguas, que al momento de la encuesta trabajaban, por país de nacimiento, según grupos de ocupación y ramas de actividad, ENI-2012.

Grupos de ocupación y ramas de actividad	País de nacimiento							
	Total		República Dominicana		Haití		Otros países	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	51,295	100.0	6,194	100.0	43,561	100.0	1,540	100.0
Grupos de ocupación								
Directores y gerentes	248	0.5	0	0.0	11	0.0	237	15.4
Profesionales	564	1.1	107	1.7	146	0.3	312	20.2
Técnicos	502	1.0	27	0.4	108	0.2	367	23.8
Personal administrativo	635	1.2	163	2.6	279	0.6	194	12.6
Trabajadores de los servicios y vendedores	6,317	12.3	673	10.9	5,442	12.5	201	13.1
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios	11,152	21.7	1,488	24.0	9,593	22.0	71	4.6
Oficiales, operarios y artesanos	2,820	5.5	637	10.3	2,066	4.7	117	7.6
Operadores de instalaciones y máquinas	725	1.4	299	4.8	426	1.0	0	0.0
Ocupaciones elementales	27,559	53.7	2,698	43.6	24,820	57.0	41	2.6
Miembros de las fuerzas armadas	11	0.0	0	0.0	11	0.0	0	0.0
No sabe/Sin información	763	1.5	103	1.7	660	1.5	0	0.0
Ramas de actividad								
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca	34,028	66.3	3,098	50.0	30,888	70.9	42	2.8
Explotación de minas y canteras	118	0.2	0	0.0	118	0.3	0	0.0
Industrias manufactureras	2,381	4.6	392	6.3	1,048	2.4	941	61.1
Suministro de electricidad, gas y agua	27	0.1	0	0.0	0	0.0	27	1.7
Construcción	2,291	4.5	557	9.0	1,734	4.0	0	0.0
Comercio al por mayor y al menor	6,038	11.8	802	12.9	5,107	11.7	130	8.4
Hoteles y restaurantes	984	1.9	258	4.2	661	1.5	66	4.3
Transporte, almacenamiento y comercio	725	1.4	365	5.9	320	0.7	40	2.6
Intermediación financiera	406	0.8	42	0.7	364	0.8	0	0.0
Administración pública y defensa	87	0.2	73	1.2	14	0.0	0	0.0
Otros servicios	3,560	6.9	503	8.1	2,762	6.3	295	19.1
No sabe o Sin información	648	1.3	103	1.7	545	1.3	0	0.0

7.7. Características de los hogares y socioeconómicas

La distribución de los hogares, por sexo del jefe o jefa del hogar, número de los miembros habituales del hogar se muestra debajo en la tabla 20 muestra. Allí también está contenida la relación de parentesco de los miembros con el jefe o jefa del hogar.

A través de este cuadro se puede observar que el 69.6% del total de los hogares de las provincias fronterizas y contiguas están dirigidos por hombres, mientras que el 30.4% está encabezado por mujeres. En este sentido, cuando se analiza esta variable desde la óptica de los hogares conformados por personas nacidas en Haití se puede observar que el 85.5% de los hogares están dirigidos por hombres, mientras que solo el 14.5% está encabezado por mujeres.

Esta tendencia de una alta proporción de jefatura masculina se da también en los hogares de la población nacida en otros países, en los cuales, el 79.3% están dirigidos por hombres y 20.7% dirigidos por mujeres. Asimismo, para el total de hogares con personas nativas del país, el 67.6% está dirigido por hombres y el 32.4% por mujeres.

Cuando se distribuyen los hogares por número de residentes habituales y país de nacimiento, el 19.0% de los hogares está conformado por 7 y más personas, manteniéndose prácticamente invariable esta tendencia respecto al caso de los hogares con nativos del país, con un 19.3%. Ya los porcentajes más bajos para esta misma categoría se presentan en los hogares constituidos por la población nacida en Haití y en otros países, 16.7% y 3.6%, respectivamente.

El tamaño promedio del hogar para esta zona fronteriza, de acuerdo a los datos resultantes de la ENI-2012, es de 3.5 personas, siendo de 2.7 para los hogares conformados por personas nacidas en Haití, 2.8 para los hogares de personas nacidas en otros países y 3.6 personas en los hogares de la población nativa.

En cuanto al parentesco con el jefe o jefa del hogar el 36.0% de los encuestados declaró tener una relación filial con aquel, mientras que para los hogares formados por miembros nacidos en Haití esta proporción se sitúa en el orden del 12.3%. En el caso de los nativos este porcentaje es de 38.1% y de 8.9% para los nacidos en otros países respectivamente. Se puede observar también que el 15.3% del jefe o jefa de hogar suele tener pareja, porcentaje que varía a 8.5% con relación a los nacidos en otros

países, produciendo un descenso a prácticamente la mitad en comparación con la población nativa, mientras que en los inmigrantes haitianos esta proporción sube a más del 20%.

Tabla 21. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de los hogares en las provincias fronterizas y contiguas, por lugar de nacimiento, según características demográficas, ENI-2012.

Características demográficas	País de nacimiento							
	Total		Nacidos en la República Dominicana		Nacidos en Haití		Nacidos en otros países	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	238,288	100.0	212,486	100.0	24,583	100.0	1,219	100.0
Sexo del jefe del hogar								
Hombre	165,734	69.6	143,738	67.6	21,030	85.5	967	79.3
Mujer	72,554	30.4	68,749	32.4	3,553	14.5	252	20.7
Número de residentes habituales								
1	42,413	5.0	36,375	4.7	5,728	8.7	309	9.0
2	89,412	10.6	76,830	9.9	11,736	17.9	846	24.7
3	133,553	15.8	119,617	15.5	13,051	19.9	885	25.8
4	153,741	18.2	143,624	18.6	9,672	14.8	445	13.0
5	157,513	18.7	148,207	19.2	8,854	13.5	451	13.2
6	105,680	12.5	99,722	12.9	5,588	8.5	369	10.8
7 y más	160,370	19.0	149,329	19.3	10,916	16.7	125	3.6
Promedio de personas por hogar	()	3.5	()	3.6	()	2.7	()	2.8
Parentesco con el jefe del hogar¹								
El(la) Jefe(a)	238,288	28.3	212,486	27.5	24,583	38.0	1,219	35.8
Esposo(a) compañero(a)	128,787	15.3	114,697	14.8	13,802	21.4	288	8.5
Hijo(a)	302,797	36.0	294,579	38.1	7,915	12.3	303	8.9
Yerno o nuera	6,880	0.8	6,476	0.8	302	0.5	101	3.0
Nieto(a)	87,702	10.4	86,778	11.2	415	0.6	509	14.9
Padre o madre	4,751	0.6	4,564	0.6	187	0.3	0	0.0
Suegro(a)	1,173	0.1	1,037	0.1	106	0.2	30	0.9
Hermano(a)	13,057	1.6	10,976	1.4	2,046	3.2	35	1.0
Cuñado(a)	2,760	0.3	2,006	0.3	755	1.2	0	0.0
Tío(a)	1,266	0.2	1,228	0.2	37	0.1	0	0.0
Sobrino(a)	10,364	1.2	9,799	1.3	456	0.7	109	3.2
Abuelo(a)	400	0.0	400	0.1	0	0.0	0	0.0
Otro pariente	17,688	2.1	12,487	1.6	5,077	7.9	123	3.6
No pariente	20,829	2.5	11,422	1.5	8,719	13.5	688	20.2
Servicio doméstico	294	0.0	262	0.0	32	0.0	0	0.0
Sin información	3,836	0.5	3,660	0.5	176	0.3	0	0.0

¹Se excluyeron las personas que viven en granjas o fincas, cárceles, talleres, industrias o fábricas, comercios, etc.
 () No aplica

Finalmente, la tabla 22 presenta una distribución por características socio-económicas donde se brinda una visión más amplia de flujo de

inserción en ámbitos culturales y económicos. En la primera variable tratada, el nivel de instrucción muestra dos factores a tomarse en cuenta. Primero que cerca del 50% de la población residente en las provincias fronterizas y contiguas solo han llegado a la primaria, lo cual indica el abandono de los estudios a temprana edad. Y segundo, pero no menos importante, que cerca de un tercio de la población (31.6%) nunca asistió a la escuela, lo cual profundiza en el atraso de esta zona ya que al no existir mano de obra calificada las industrias que producen diversos bienes y servicios se les hace difícil asentarse en dicha zona.

Este es un porcentaje que prevalece tanto para los nativos e inmigrantes haitianos con un 62.3% y 49.0% respectivamente de los que solo asistieron a primaria y 19.2% de los nativos que nunca asistieron a la escuela en comparación con 37.1% de los inmigrantes haitianos que no asistieron. La población inmigrante nacida en otros países presenta niveles de instrucción de mayor calidad en contraste a los nativos e inmigrantes haitianos. Solo el 1.8% nunca asistió a la escuela, mientras que 44.2% asistió al nivel superior o universitario y el 31.3% alcanzó el nivel medio o secundario.

En lo que corresponde a la religión que profesan, la religión católica es la de mayor porcentaje por todos los nacidos, con un 47.2% del total, seguida por la evangélica con 29.4%, mientras que un 18.7% de la población expresó que no pertenece a ninguna religión. Esta es una variable que se refleja casi constante en las tres poblaciones (nativos, nacidos en Haití y nacidos en otros países). Cabe destacar que el 14% de los nacidos en otros países profesaron que tienen otra religión.

Es importante tener en cuenta que el índice socio-económico es una medida total económica y sociológica combinada, creado por diferentes variables de relevancia del hogar y de la vivienda, tales como los bienes que posee el hogar, y el grado de saneamiento y calidad estructural de las viviendas. Asimismo, son analizados también los atributos personales de sus miembros, tales como, los niveles de educación y ocupación, así como el ingreso combinado, comparado con el individual.

A través de éste se puede ver que cerca del 61% de la población de toda esta zona fronteriza se encuentra en el nivel medio bajo y bajo, es decir, entre la pobreza relativa y extrema, con solo el 9.4% de la población en el nivel alto o de riqueza. Este es un porcentaje similar entre la población nativa y los inmigrantes haitianos con 60.1% y 85.7% respectivamente; dejando entre ver la falta de oportunidades, el alto desempleo y la baja calidad de vida de dicha población.

Cuando se mide a la población inmigrante nacida en otro país este índice cambia drásticamente con más del 68.0% de dicha población en los niveles más altos y solo el 13.3% en los más bajos.

Tabla 22. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de la población inmigrante residente en las provincias fronterizas y contiguas, por lugar de nacimiento, según algunas características socio-económicas, ENI-2012.

Características socio-económicas	País de nacimiento			
	Total	Nacidos en la República Dominicana	Nacidos en Haití	Nacidos en otros países
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Nivel de instrucción				
Inicial o Preescolar	3.1	8.6	1.4	1.1
Básico o Primario	51.1	62.3	49.0	18.0
Medio o Secundario	10.7	7.6	10.7	31.3
Superior o Universitario	2.3	1.3	0.7	44.2
Post grado	0.2	0.1	0.1	2.8
Nunca asistió a la escuela	31.6	19.2	37.1	1.8
Sin información	1.0	0.9	1.0	0.7
Religión				
Católica	47.2	35.2	49.8	49.7
Evangélica	29.4	30.8	30.1	8.4
Adventista	2.7	2.6	2.8	0.0
Ninguna	18.7	29.0	16.1	25.7
Otra	1.5	1.9	0.9	14.0
Sin información	0.5	0.4	0.4	2.2
Índice socio-económico				
Medio bajo-bajo	60.7	60.1	85.7	13.3
Medio	15.2	18.8	6.4	17.5
Medio alto	14.6	15.1	6.2	21.4
Alto	9.4	6.0	1.6	47.8

7.8. Aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes

De acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas vinculadas a su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo¹²⁵. Esta obligación se refuerza frente a las

¹²⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1; Pacto 258

personas migrantes, por su condición de vulnerabilidad¹²⁶.

Desde este enfoque, incluir un análisis de las condiciones de la población migrante desde la perspectiva de derechos humanos, contribuye a promover políticas públicas de integración, tomando en cuenta sobre todo que esta población está en una condición de mayor vulnerabilidad en la sociedad de acogida y expuesta a más riesgos de vulneración de sus derechos que la población nativa. Entre los múltiples factores que colocan a las personas migrantes en una situación de vulnerabilidad, algunos factores de riesgo están asociados a la indocumentación o situación de irregularidad migratoria¹²⁷.

7.9. La indocumentación de la población inmigrante como factor de vulnerabilidad

Los resultados de la ENI-2012 indican que el 86% de la población extranjera que reside en las provincias fronterizas y contiguas de la República Dominicana, cuenta con documentos de su país de origen y un 7% no posee ninguna documentación, lo que evidencia un problema de indocumentación y de estatus migratorio irregular, tomando en cuenta que solo el pasaporte, ostentando por tan solo un 16% de los extranjeros con documento de su país de origen, pudiera ser un indicio de contar con visado dominicano.

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2; Convención Americana sobre Derechos Humanos artículo 1.1.

¹²⁶ Véase, entre otros, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolución sobre "Protección de los migrantes"*, A/RES/66/172, 19 de diciembre de 2011; Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18; Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251; CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013.

¹²⁷ Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Supra nota 37, párrs. 112-114; y Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 98.

Tabla 23. REPÚBLICA DOMINICANA: Composición porcentual de la población inmigrante, por tenencia de documentos, según sexo y provincias fronterizas y contiguas, ENI-2012

Sexo y provincias fronterizas y contiguas	Población Inmigrante	Total				
		Total	Con documentos de su país de origen ¹	Con documentos Dominicanos	Sin ningún tipo de documento	Sin información
Total	68,976	100.0	86.2	5.4	7.4	1.0
Sexo						
Hombre	42,730	100.0	87.6	4.9	6.6	1.0
Mujer	26,246	100.0	84.1	6.1	8.8	1.0
Provincias fronterizas y contiguas						
Bahoruco	3,951	100.0	78.7	8.2	12.0	1.1
Barahona	8,580	100.0	82.1	7.1	9.8	1.0
Dajabón	4,909	100.0	89.0	4.4	4.6	2.1
Elias Piña	9,688	100.0	84.0	6.9	9.1	0.0
Independencia	8,443	100.0	84.7	7.0	7.7	0.6
Monte Cristi	18,868	100.0	92.1	2.8	3.9	1.2
Pedernales	5,360	100.0	87.3	4.6	5.7	2.3
San Juan	9,178	100.0	82.6	5.7	11.4	0.4
¹ Del 86.2% que tienen algún documento de su país, la tenencia de pasaporte es sólo del 15.6%.						

Esta población indocumentada enfrenta un mayor riesgo de que sus derechos sean vulnerados, tomando en cuenta las barreras tanto normativas como administrativas que deben de enfrentar para acceder a los servicios públicos y programas sociales. Una situación que ilustra esta problemática se puede observar en el acceso a la educación. Mientras la educación primaria es obligatoria independientemente de si posee o no acta de nacimiento, el acceso a la educación secundaria está condicionada a poseer este documento de identidad. Esta situación, aunque no se limita a los inmigrantes e hijos de inmigrantes, sino que afecta también a la población nativa indocumentada, se profundiza cuando se une a otro tipo de barreras propias de la migración, como son las culturales, así como las relacionadas al estatus migratorio.

Por otra parte, la indocumentación limita el ejercicio de la ciudadanía en la medida en que la mayoría de los actos públicos, matrimonio, compra y venta de inmuebles, herencia, actividades financieras, entre otras, requieren de documentación.

Para enfrentar esta situación de indocumentación y estatus migratorio irregular de la población migrante en el país, el gobierno dominicano implementó el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE). Como se menciona en la sección 3.1 sobre el marco legal de

gobernanza, el PNRE contó con un total de 284,174 personas inscritas, de los cuales tan solo 13,768 (5%) fueron habitantes de las provincias fronterizas y 11,864 de las provincias contiguas, para un total de 25,632 personas inscritas en provincias fronterizas y contiguas, lo que representa un 9% de la población total inscrita en el PNRE¹²⁸. Al contrastar la población estimada de inmigrantes indocumentados y los inscritos en el PNRE, se puede observar que un alto porcentaje no se acogió al PNRE.

7.10. La informalidad en la contratación como factor de vulnerabilidad en el ámbito laboral

En lo que respecta al ámbito laboral, como se observa debajo en la tabla 24, existe una gran diferencia entre los inmigrantes haitianos y de otras nacionalidades en el tipo de contrato laboral que posee, lo cual evidencia el nivel de desprotección laboral de los trabajadores inmigrantes de nacionalidad haitiana en la región. Mientras la gran mayoría de la población haitiana (83%) está desprovista de contrato laboral escrito, los inmigrantes de otras nacionalidades (78%), poseen evidencia escrita de su contratación. Estos datos revelan la informalidad en la contratación, lo cual coloca a los trabajadores inmigrantes en situación de riesgo de ser víctimas de prácticas abusivas y explotación laboral.

Asimismo, la informalidad en la contratación constituye una barrera a la hora de ejercer los derechos laborales y acceder a la justicia en caso de violación de derechos. Por el contrario, poseer contrato escrito, permite explicitar por escrito las condiciones laborales, lo cual disminuye los riesgos de vulnerabilidad. Otro beneficio que se desprende de los contratos escritos, es que estos sirven al empleado como prueba de residencia permanente y arraigo en la comunidad para los fines de regularizar su estatus migratorio.

¹²⁸ Estadísticas Oficiales proporcionadas por el Ministerio de Interior y Policía sobre el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros.

Tabla 24. REPUBLICA DOMINICANA: Composición porcentual de la población inmigrante residente en la frontera y zonas aledañas, por tipo de contrato laboral y lugar de nacimiento, según sexo y provincias fronterizas y contiguas, ENI-2012

Sexo y provincias fronterizas y contiguas	Población total	Porcentaje del Tipo de contrato laboral								
		Nacidos en Haití					Nacidos en otros países			
		Total	Por escrito	Verbal	Otro tipo	Sin información	Total	Por escrito	Verbal	Sin información
Total	35,182	100.0	4.0	83.4	4.7	7.9	100.0	78.7	20.4	0.9
Sexo										
Hombre	28,514	100.0	4.0	86.0	3.1	6.9	100.0	79.5	20.5	0.0
Mujer	6,668	100.0	4.0	72.3	11.5	12.2	100.0	73.9	19.2	6.9
Provincias fronterizas y contiguas										
Bahoruco	1,938	100.0	3.3	87.6	0.7	8.3	100.0	100.0	0.0	0.0
Barahona	4,308	100.0	0.7	87.0	2.5	9.8	100.0	73.4	26.6	0.0
Dajabón	1,954	100.0	0.0	84.2	8.0	7.8	100.0	0.0	100.0	0.0
Elias Piña	3,582	100.0	1.1	56.4	29.9	12.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Independencia	4,160	100.0	3.2	89.3	1.8	5.7	100.0	0.0	100.0	0.0
Monte Cristi	11,183	100.0	8.5	84.4	0.1	7.0	100.0	50.2	0.0	49.8
Pedernales	2,694	100.0	4.4	81.7	3.1	10.8	100.0	91.3	8.7	0.0
San Juan	5,363	100.0	1.5	90.5	1.9	6.0	100.0	0.0	100.0	0.0

En adición, según ilustra la tabla 25, el disfrute de los beneficios laborales es casi inexistente en la población inmigrante en las provincias fronterizas y contiguas. Tan solo el 17% de los trabajadores inmigrantes reciben doble sueldo o regalía pascual; 10% días pagados por enfermedad; 10% pago de horas extras; y 9% pago de vacaciones. La situación es aún más grave si son inmigrantes haitianos, de quienes solo el 15%, recibe doble sueldo o regalía pascual, el 7.5% pago de horas extras, y 6.5% el pago de vacaciones.

Tabla 25. REPUBLICA DOMINICANA: Porcentaje de los beneficios laborales recibidos por la población inmigrante, por provincias fronterizas y contiguas, según lugar de nacimiento y tipo de beneficio, ENI-2013

Lugar de nacimiento y tipo de beneficio recibido	Población inmigrante	Provincias fronterizas y contiguas								
		Total	Bahoruco	Barahona	Dajabón	Elías Piña	Independencia	Monte Cristi	Pedernales	San Juan
Total	35,182	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Vacaciones pagadas	3,302	9.4	7.6	2.3	12.9	4.7	2.8	12.3	36.4	3.1
Horas extras	3,380	9.6	2.6	1.1	13.3	1.3	5.2	13.1	33.4	7.4
Doble sueldo o regalia pascual	6,052	17.2	8.9	3.5	21.3	6.0	8.7	29.3	41.1	6.6
Días pagados por enfermedad	3,504	10.0	1.7	0.2	30.2	5.1	1.3	12.4	38.2	4.1
Seguro de salud	2,127	6.0	4.7	0.0	5.2	0.0	0.8	7.8	36.4	0.8
AFP o plan de pensiones	1,293	3.7	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	37.8	0.6
Seguro de vida	1,227	3.5	0.7	0.0	2.0	0.0	0.0	2.1	34.9	0.0
Seguro de riesgos laborales	1,371	3.9	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2.8	34.9	0.9
Otro beneficio	975	2.8	1.3	1.3	0.0	0.6	0.4	0.8	26.0	1.3
Nacidos en Haití	33,919	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Vacaciones pagadas	2,217	6.5	5.9	0.9	11.5	4.7	2.8	12.3	2.2	3.0
Horas extras	2,544	7.5	2.6	0.7	12.0	1.3	5.2	13.1	6.9	7.4
Doble sueldo o regalia pascual	4,995	14.7	7.2	2.6	20.4	6.0	8.8	29.3	9.5	6.6
Días pagados por enfermedad	2,524	7.4	1.7	0.2	29.7	5.1	1.3	12.4	5.0	4.1
Seguro de salud	1,085	3.2	4.8	0.0	0.0	0.0	0.8	7.8	2.2	0.8
AFP o plan de pensiones	351	1.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	4.4	0.6
Seguro de vida	248	0.7	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	0.0	0.0
Seguro de riesgos laborales	430	1.3	3.2	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	0.0	0.9
Otro beneficio	279	0.8	1.3	1.4	0.0	0.6	0.4	0.8	0.3	1.3
Nacidos en otros países	1,263	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Vacaciones pagadas	1,086	86.0	100.0	52.1	37.8	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
Horas extras	836	66.2	0.0	16.7	37.8	0.0	0.0	0.0	82.6	0.0
Doble sueldo o regalia pascual	1,057	83.7	100.0	35.3	37.8	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Días pagados por enfermedad	980	77.5	0.0	0.0	37.8	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Seguro de salud	1,043	82.5	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
AFP o plan de pensiones	941	74.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Seguro de vida	980	77.5	0.0	0.0	37.8	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Seguro de riesgos laborales	941	74.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Otro beneficio	696	55.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	73.9	0.0

7.10.1. La seguridad social y el acceso a la salud

Otro dato que nos indica la situación de vulnerabilidad de la población inmigrante en la zona, es el acceso a la salud, que se facilita con la tenencia de un seguro de salud. Tan solo el 3.5% de la población inmigrante entrevistada en la ENI-2012 indicó poseer seguro de salud.

Tabla 26. REPUBLICA DOMINICANA: Composición porcentual de la población inmigrante residente en la frontera y zonas aledañas, por tenencia seguro de salud y lugar de nacimiento, según sexo y provincias fronterizas y contiguas, ENI-2012

Sexo y provincias fronterizas y contiguas	Población inmigrante	Porcentaje de tenencia del seguro de salud						
		Total	Nacidos en Haití			Nacidos en otros países		
			Tienen seguro de salud	No tiene seguro de salud	Sin información o no sabe	Total	Tienen seguro de salud	No tiene seguro de salud
Total	67,981	100.0	3.5	95.9	0.6	100.0	33.3	66.7
Sexo								
Hombre	41,651	100.0	3.5	96.0	0.5	100.0	33.1	66.9
Mujer	26,330	100.0	3.5	95.7	0.8	100.0	33.7	66.3
Provincias fronterizas y contiguas								
Bahoruco	3,623	100.0	7.0	92.4	0.6	100.0	16.2	83.8
Barahona	8,564	100.0	1.9	97.4	0.7	100.0	9.9	90.1
Dajabón	4,923	100.0	1.2	98.4	0.4	100.0	23.3	76.7
Elias Piña	9,675	100.0	1.6	98.2	0.2	0.0	0.0	0.0
Independencia	8,248	100.0	2.5	96.6	0.9	100.0	0.0	100.0
Monte Cristi	18,812	100.0	5.7	93.7	0.6	100.0	9.9	90.1
Pedernales	5,400	100.0	2.0	96.3	1.7	100.0	62.1	37.9
San Juan	8,736	100.0	4.0	95.6	0.3	100.0	33.4	66.6

En respuesta de esta precaria situación, el gobierno dominicano tomó los primeros pasos para incluir a los trabajadores extranjeros en el sistema de seguridad social, dictando el Decreto 96-16 que habilita la modificación de la normativa interna en materia de seguridad social para permitir el acceso de la población en condición migratoria regular, incluyendo a los migrantes beneficiarios del PNRE, al sistema de seguridad social dominicano. Para tales fines, a partir del 3 de octubre de 2016, los trabajadores extranjeros pueden ser registrados en el Sistema Único de Información y Recaudo de la Tesorería de la Seguridad Social.

7.10.2. Deportaciones y debido proceso migratorio

Por otra parte, tomando como partida los informes de organismos internacionales sobre la situación de derechos humanos de República Dominicana en la última década, se identifica que el principal desafío del Estado dominicano respecto a sus compromisos internacionales en el aspecto migratorio es el cumplimiento del debido proceso migratorio y la suspensión de deportaciones masivas o basadas en perfiles raciales¹²⁹.

¹²⁹ CIDH, Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15 31 diciembre 2015, párr. 526; 0 Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282; Comité Económico Social y Cultural. Observaciones 264

Desde el año 1991, los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos han manifestado la ocurrencia de “serias violaciones de derechos humanos que migrantes haitianos deben enfrentar en República Dominicana”, especialmente aquellos y aquellas contratados para trabajar en las plantaciones de caña de azúcar¹³⁰. Entre estas violaciones, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han destacado sobre la ejecución de deportaciones masivas por parte de autoridades dominicanas que:

“Las expulsiones colectivas son una flagrante violación del derecho internacional, que choca con la consciencia de toda la humanidad. Deben realizarse expulsiones individuales, de conformidad con procedimientos que ofrezcan medios de defensa a la persona, siguiendo las reglas mínimas de debido proceso y que prevenga errores y abusos¹³¹”.

En efecto, las deportaciones masivas han sido un tema recurrente en la discusión de la gestión migratoria en el país que el gobierno dominicano ha buscado enfrentar. Con la entrada en vigor de la LGM y su Reglamento de Aplicación, se sistematizó un proceso de deportación basado en la individualización de cada expediente y las garantías del debido proceso¹³². Sin embargo, varias organizaciones intergubernamentales internacional y de la sociedad civil local han expresado que su implementación es limitada, generando violaciones de derechos humanos¹³³.

Finales, República Dominicana, E/C.12/DOM/CO/4, del 7 de octubre de 2016; Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Observaciones Finales, República Dominicana, CERD/C/DOM/CO/13-14, del 19 de abril de 2013.

¹³⁰ CIDH, Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana, supra nota 40, párr. 533.

¹³¹ CIDH, Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana, supra nota 40, párr. 535; Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, supra nota 40, párr. 171.

¹³² Véase, Comité de Derechos Humanos, *Informe del Estado*, República Dominicana, CCPR/C/DOM/6, del 20 de junio de 2016, párrs. 59-70.

¹³³ Human Rights Watch, Informe Mundial 2016. Disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285484>; Amnistía Internacional, *Where are we going to live?*, junio, 2016. Disponible en: <http://www.amnestyusa.org/research/reports/where-are-we-going-to-live-migration-and-statelessness-in-haiti-and-the-dominican-republic>; CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana*. 150º período ordinario de sesiones, 24 de marzo de 2014; Bridget Wooding y Richard Moseley-Williams, *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Servicio Jesuíta a Refugiados y Migrantes, 2004; Movimiento de Mujeres Dominicano-Haitianas (MUDHA) y el Comité Dominicano de los Derechos Humanos; Coalición Nacional para los Derechos Haitianos. *Beyond the Bateyes: Haitian Immigrants in the Dominican*

Como ha sido señalado, en el 2014 y 2015, el gobierno dominicano implementó el PNRE y durante la ejecución de este programa, las deportaciones y procesos de interdicción migratoria fueron suspendidos, a fin de permitir que la comunidad inmigrante indocumentada en el país pudiera beneficiarse adecuadamente¹³⁴.

Sin embargo a mediados de agosto de 2015, se reiniciaron los procesos de deportación¹³⁵, paralelamente con un proceso de retorno voluntario de inmigrantes haitianos a su país de origen, que incluso contó con la coordinación y el apoyo de la DGM y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)¹³⁶. Tanto la OIM como otras organizaciones no gubernamentales han confirmado, a través del monitoreo, que la mayoría de los casos de deportación de nacionales de Haití reportados luego de la conclusión del PNRE han sido manejados por las autoridades dominicanas de manera individualizada y en cumplimiento con la legislación¹³⁷.

Como resultado del “Programa de Retorno Voluntario Asistido” ejecutado por la DGM y OIM, 36,593 personas regresaron a Haití entre el 18 de junio y el 6 de julio de 2015¹³⁸.

Por su parte, el programa de retorno voluntario asistido de la OIM ha beneficiado, desde junio 2015 hasta el momento, a un total de 462

Republic, 1996.

¹³⁴ Véase, Decreto N ° 327-13: Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular, artículo 37; Comité de Derechos Humanos, *Informe del Estado*, República Dominicana, CCPR/C/DOM/6, del 20 de junio de 2016, párrs. 59-70; Comité de Derechos Humanos, *Anexo 6to Informe del Estado*, República Dominicana, CCPR/C/DOM/Q/5, del 20 de junio de 2016, párrs. 111-115; República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015.

¹³⁵ Agencia EFE. *R. Dominicana inicia el proceso para la deportación de inmigrantes irregulares*, 14 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/america/sociedad/r-dominicana-inicia-el-proceso-para-la-deportacion-de-inmigrantes-irregulares/20000013-2688566>.

¹³⁶ Comité de Derechos Humanos, *Anexo 6to Informe del Estado*, República Dominicana, supra nota 45, párr. 129.

¹³⁷ Amnistía Internacional, *Informe Anual: República Dominicana 2015/2016*, 23 de febrero de 2016.

¹³⁸ Presidencia de la República. *Más de 25 mil extranjeros aprovechan plan de retorno voluntario*, 29 de junio de 2015. Disponible en: <https://presidencia.gob.do/noticias/mas-de-25-mil-extranjeros-aprovechan-plan-de-retorno-voluntario>; CIDH. *CIDH llama a República Dominicana a cumplir sus obligaciones en materia del derecho a la nacionalidad y del debido proceso migratorio*, 27 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2015/097.asp>

personas¹³⁹. Este programa se diferencia del primero, en que le brinda al inmigrante una asistencia más integral, que implica la asignación de una ayuda económica para su reintegración a la sociedad haitiana. Sin embargo, su alcance ha sido mínimo considerando la gran cantidad de retornos que se realizaron.

La labor de monitoreo en la frontera entre Haití y la República Dominicana realizada por la OIM, en el periodo enero-julio 2016, ha dejado algunas estadísticas que son importante reportar en lo que concierne a los cruces fronterizos terrestres. En este periodo se registró un total de 65,082 cruces fronterizos, de los cuales 43,002 responden a retornos voluntarios y 22,080 a deportaciones tanto oficiales como alegadas por particulares¹⁴⁰.

Para el conteo de las deportaciones oficiales, se toma como referencia los procesos conducidos a través de los puntos fronterizos de Dajabón-Ouanaminthe, Jimani-Malpasse, y Comendador-Belladère y cuyas personas involucradas se registraron voluntariamente. En el periodo de referencia, se registró un total de 13,164 cruces fronterizos por deportaciones oficiales, de los cuales, como se puede observar en las gráficas siguientes, una gran proporción de esta población corresponde a hombres (92.5%).

¹³⁹ OIM. *Reporte sobre monitoreo en la frontera haitiana, 29 de septiembre de 2016*. Disponible en: <http://reliefweb.int/report/haiti/iom-haiti-border-monitoring-sitrep-29-september-2016>

¹⁴⁰ OIM. *Reporte sobre monitoreo en la frontera haitiana, 28 de julio de 2016*. Disponible en: <http://reliefweb.int/report/haiti/iom-haiti-border-monitoring-sitrep-28-july-2016>.

Tabla 27. Deportaciones oficiales registradas (Dajabón-Ouanaminthe, Jimaní-Malpasse y Comendador-Belladère), por grupo poblacional, según mes y sexo, Enero-Julio 2016.

Mes y sexo	Grupo poblacional		
	Total	Niños/as	Adultos/as
Enero			
Hombres	1,571	136	1,435
Mujeres	228	34	194
Total	1,799	170	1,629
Febrero			
Hombres	1,618	115	1,503
Mujeres	103	16	87
Total	1,721	131	1,590
Marzo			
Hombres	2,153	113	2,040
Mujeres	155	21	134
Total	2,308	134	2,174
Abril			
Hombres	1,825	101	1,724
Mujeres	142	18	124
Total	1,967	119	1,848
Mayo			
Hombres	1,166	54	1,112
Mujeres	81	18	63
Total	1,247	72	1,175
Junio			
Hombres	2,370	135	2,235
Mujeres	161	36	125
Total	2,531	171	2,360
Julio			
Hombres	1,482	100	1,382
Mujeres	109	23	86
Total	1,591	123	1,468

En cuanto a las deportaciones alegadas, la OIM toma en cuenta los reportes de personas que alegan haber sido deportadas hacia Haití en el periodo de referencia. 8,916 personas declararon encontrarse en esta condición. En la siguiente tabla se refleja una importante diferencia entre los niños y niñas en comparación con los del bloque anterior. En efecto, 2,904 niños no acompañados/as han alegado haber sido sujetos/as a un proceso de deportación, representando un 32.57% del total de este renglón, y siendo una cantidad tres veces mayor a la reportada en las deportaciones oficiales. Por otro lado, también en este renglón se manifiesta una importante presencia masculina. De las 8.916 personas

registradas, 61.67% son hombres, frente a un 38.32% de mujeres.

Tabla 28. Deportaciones alegadas, por grupo poblacional, según mes y sexo, Enero-Julio 2016.

Mes y sexo	Grupo poblacional		
	Total	Niños/as	Adultos/as
Enero			
Hombres	625	87	538
Mujeres	248	88	160
Total	873	175	698
Febrero			
Hombres	592	113	479
Mujeres	343	140	203
Total	935	253	682
Marzo			
Hombres	1,009	275	734
Mujeres	623	271	352
Total	1,632	546	1,086
Abril			
Hombres	1,027	272	755
Mujeres	662	283	379
Total	1,689	555	1,134
Mayo			
Hombres	596	286	310
Mujeres	1,066	672	394
Total	1,662	958	704
Junio			
Hombres	996	332	664
Mujeres	685	301	384
Total	1,681	633	1,048
Julio			
Hombres	292	89	203
Mujeres	152	57	95
Total	444	146	298

7.11. Otras situaciones de vulnerabilidad de derechos humanos en la frontera

Si bien las deportaciones masivas o irregulares representan la principal situación de atención en materia de derechos humanos en la frontera, también se manifiestan otros elementos de vulnerabilidad que deben ser monitoreados, a fin de tomar medidas tanto preventivas como de combate. Uno de estos elementos es el tráfico ilícito de mujeres y niños/as no acompañados/as, así como casos de trata de personas.

En cuanto a este tema, organizaciones de la sociedad civil

dominicana han reportado la ocurrencia de casos de inmigrantes haitianas y menores de edad no acompañados/as que han atravesado la frontera desde Haití hacia territorio dominicano de manera irregular, con la asistencia de particulares e incluso la anuencia de autoridades migratorias haitiana y dominicanas¹⁴¹.

Un diagnóstico similar reporta el Departamento de Estado de los Estados Unidos en su Informe sobre la Trata de Personas 2015 y 2016, indicando principalmente que Haití es uno de los destinos de mujeres dominicanas presumiblemente víctimas de trata de personas para explotación sexual en dicho territorio¹⁴². Asimismo, señala que “existen nacionales haitianos, incluso niños, que voluntariamente entran ilegalmente a la República Dominicana y que pueden posteriormente terminar realizando trabajos forzosos en los sectores de servicio, construcción y agricultura¹⁴³”.

En este contexto de invisibilización de la inmigración irregular, personificada en mujeres y niños principalmente, los riesgos de ser víctimas de trata de personas en la República Dominicana aumentan considerablemente. También afecta la capacidad del Estado dominicano de monitorear los casos investigados, pues falta información sistematizada sobre la realidad de las mujeres víctimas de trata en territorio dominicano, especialmente haitiana¹⁴⁴. En efecto, según los resultados del “Informe de Estudio Cualitativo sobre la trata de mujeres haitianas en República Dominicana tras el terremoto en Haití” (2011):

“Esta situación de vulnerabilidad y desprotección en que se encuentran las mujeres migrantes haitianas desplazadas a República Dominicana tras el terremoto hace que se encuentren en una posición de mayor vulnerabilidad frente a los abusos, en concreto frente a la trata de personas y la violencia de género¹⁴⁵”.

Por otro lado, otras situaciones de vulnerabilidad de derechos humanos en torno a la frontera son: a) dificultades en el acceso a

¹⁴¹ UNFPA, El tráfico ilícito y la trata de mujeres dominicanas en el exterior. Santo Domingo, República Dominicana, septiembre de 2012.

¹⁴² Véase: Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Informe sobre la Trata de Personas 2016: República Dominicana*, 30 de junio de 2016; Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Informe sobre la Trata de Personas 2016: Haití*, 30 de junio de 2016.

¹⁴³ Véase: Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Informe sobre la Trata de Personas 2016: República Dominicana*, 30 de junio de 2016.

¹⁴⁴ Observatorio Migrantes del Caribe. *Mujeres en el camino*, Santo Domingo, septiembre de 2011, pág 86.

¹⁴⁵ Id, pág 83.

servicios básicos de calidad, con limitantes para los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación y al trabajo decente; b) deficiencias en la protección de mujeres migrantes contra la violencia de género, especialmente en la zona de mercados binacionales; y c) atención especializada para menores migrantes no acompañados/as identificados en la zona fronteriza¹⁴⁶.

En definitiva, al igual que en muchas zonas fronterizas alrededor del mundo, existen prácticas que pueden ser violatorias de derechos humanos que deben ser combatidas por ambos Estados. La mayor preocupación es la necesidad de aumentar los niveles de organización y regulación de los procesos administrativos y de control fronterizo, que conduzcan a disminuir la discrecionalidad en la función, así como fortalecer los mecanismos de control interno para enfrentar la corrupción y la impunidad. Más en profundidad, se debe trabajar en eliminar la invisibilidad de la población migrante como grupo vulnerable, a fin de combatir abusos, explotaciones y maltratos. Es un compromiso tanto del Estado dominicano y haitiano, desde la perspectiva de derechos humanos, cada uno dentro de su jurisdicción.

7.12. Observaciones finales

La evolución histórica en la delimitación política de la frontera dominico-haitiana que inició con el Tratado de Aranjuez en 1777, nos permite entender como la frontera actual es el resultado de un proceso de construcción que no se detiene. En efecto, la frontera no es estática, está en continuo movimiento a la merced de las tensiones y conflictos sociales, económicos y políticos que nos depara el futuro, así como a las ideologías, discursos y movimientos que generen estas tensiones. En este sentido, tomando en cuenta los factores políticos, económicos, sociales y medioambientales que pudiesen ejercer presión en nuestra frontera, los análisis de riesgo permanentes, permiten a los tomadores de decisión, hacer proyecciones basadas en evidencias concretas, movimientos y flujos poblacionales irregulares, y establecer de manera anticipada estrategias para enfrentarlos y mitigar su impacto en territorio nacional.

Sin embargo, para estos fines es un desafío la actualización del sistema de información binacional de Haití y la República Dominicana relacionado con los datos estadísticos y los registros administrativos sobre la movilidad y flujos migratorios. La ausencia de una cultura de

¹⁴⁶ Id.

sistematización y rigurosidad de las estadísticas migratorias en ambos Estados limita una descripción actualizada y permanente de la situación fronteriza, así como la elaboración de políticas públicas, estrategias y programas que puedan atender eficientemente las nuevas situaciones y necesidades de los migrantes de ambas naciones.

La LGM y su reglamento establece el sistema nacional de migración de la República Dominicana, con los instrumentos institucionales básicos necesarios para la gobernanza de las migraciones, que requiere un alto nivel de coordinación entre las instituciones, para evitar duplicidad de funciones y vacíos institucionales. Un ejemplo de esta necesaria coordinación se puede observar en los puestos de control fronterizo, que tradicionalmente habían sido custodiados por agentes de la seguridad (miembros del CESFRONT o del Ejército Nacional). Desde finales del 2015, la DGM ha implementado la práctica de asignar inspectores migratorios siguiendo la tendencia global actual de contar con oficiales civiles en los controles y operativos migratorios, tomando en cuenta la naturaleza administrativa de la infracción migratoria.

Otro desafío para el sistema nacional migratorio está relacionado a la definición de políticas públicas migratorias, que constituye una función del Consejo Nacional de Migración. Este ha operado de manera coyuntural desde la adopción de la nueva Ley de Migración en 2004, por lo cual la reglamentación de su funcionamiento constituye un avance para la institucionalización del diseño e implementación de una política migratoria integral.

Por otra parte, la normativa nacional de migración muestra una visión del Estado dominicano sobre las migraciones basada en vigilancia y control, desde la perspectiva de seguridad y defensa nacional, como se evidencia en el preámbulo de la LGM cuando se refiere a “los problemas migratorios” y a la necesidad de regular y controlar el movimiento de personas como “derecho inalienable y soberano del Estado dominicano”. Por lo que a la par con el diseño de políticas públicas migratorias que se desarrollen en un marco del respeto a los derechos humanos, se requiere construir una nueva narrativa sobre la población migrante y la cuestión migratoria que busque un equilibrio entre seguridad y derechos humanos, y que pudiese conducir a la revisión de la ley vigente. De igual forma, la ratificación por parte del Estado dominicano del Convenio 97 sobre Trabajadores Migrantes y la firma y ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, vendría a

complementar el marco normativo de protección de los derechos de la población migrante.

En cuanto a los factores de vulnerabilidad, la falta de documentación constituye uno de los principales problemas que afecta a la población inmigrante en las provincias dominicanas fronterizas y contiguas a la frontera domínico-haitiana, tomando en cuenta que la prueba de identidad es una condicionante para el acceso y disfrute de servicios públicos y actos de la vida civil. Asimismo, la falta de documentación pudiese indicar la situación de irregularidad en el estatus migratorio, lo que coloca al inmigrante en una posición de riesgo de ser detenido y expulsado de territorio dominicano. Esto no constituye un problema ajeno a la región. El 7% de la población inmigrante, no posee ninguna documentación, ni siquiera la de su país de origen. Sin embargo, dada la dinámica propia de las fronteras terrestres, escenarios de entrada y salida de migrantes, contar con documentación es un elemento que disminuye la vulnerabilidad.

En este sentido, programas como el Programa de Identificación y Documentación de Inmigrantes Haitianos (PIDIH) busca proveer de documentación haitiana a sus nacionales, constituyéndose como una buena práctica que debe ser replicada de manera particular en toda la región. Esta medida es fundamental, pues una de las causas que desincentivan la regularización del estatus migratorio es la carencia de documentación del país de origen.

Otro aspecto que habla de la situación de vulnerabilidad de la población inmigrante, y en específico, de la población trabajadora, es la informalidad en las contrataciones. El 76% de los inmigrantes en la región indica que establece las condiciones laborales con el empleador de manera verbal, lo que coloca a esta población en mayor riesgo de ser sujetos de explotación laboral, sobre todo por el desconocimiento de las garantías y los derechos que gozan los trabajadores, establecidos en el Código Laboral dominicano y la falta de evidencia escrita de lo acordado entre las partes. En este sentido, los programas destinados a incentivar las buenas prácticas empresariales relacionadas al registro de sus trabajadores, acompañados de programas dirigidos a incentivar la formalización de las pequeñas empresas y negocios constituyen estrategias para promover la transparencia y la formalización de los contratos laborales.

Por otra parte, dado el alto flujo e intercambio de mercancías, bienes y personas propio de un contexto fronterizo, donde el comercio binacional

es una de las actividades principales, ambos gobiernos enfrentan el desafío de propiciar las condiciones necesarias para que este intercambio sea realizado en un ambiente de seguridad humana, donde las diferentes dimensiones de este concepto sean observadas y protegidas.

En lo que respecta a las autoridades dominicanas, la figura jurídica del Habitante Fronterizo contemplada en la LGM constituye una disposición normativa que constituye un instrumento para ofrecer una documentación adecuada a la población que habita en la frontera y que participa de manera activa en este intercambio comercial.

Otro desafío que el gobierno dominicano enfrenta está relacionado al tráfico ilícito de personas y bienes. La regularización de la población migrante en el país debe estar acompañada por un conjunto de componentes que den forma a una política pública integral en la que haya un equilibrio entre la vigilancia y el control, y el ámbito humanitario, que coloca al migrante en el centro de sus programas, como sujeto de derechos inherentes. En este sentido, los mecanismos de control interno para la identificación, investigación y sanción de actitudes, comportamientos y prácticas contrarias a los derechos humanos, por parte de funcionarios públicos, en específico de operadores migratorios, son herramientas preventivas claves para el fortalecimiento institucional.

Igualmente, son fundamentales los mecanismos de prevención y sanción contra la trata de personas, como parte de un sistema integral de atención a las víctimas, especialmente para los niños, niñas y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 137-03 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

En relación a la población deportada, se constata que el Estado dominicano ha hecho avances importantes por erradicar las deportaciones masivas de inmigrantes indocumentados, práctica que vulnera los derechos humanos, brindando mecanismos que garanticen deportaciones individuales y que cumplan con las garantías del debido proceso. Al respecto, en el 2015, el Instituto Nacional de Migración remitió a la DGM un modelo de protocolo con las normas de actuación para el procedimiento de deportación y traslado de detenidos por vía terrestre, ampliando el Protocolo de 1999 y otorgando mayores garantías a las personas en los procesos de deportación y traslado, en cumplimiento al Memorando de entendimiento sobre Seguridad y Frontera del 26 de marzo de 2012, suscrito entre Haití y la República Dominicana en el marco del trabajo de la Comisión Mixta Bilateral, mediante el cual se acordó revisar y modificar el Protocolo de Repatriaciones de 1999.

7.13. Bibliografía

Tratados, Leyes, Decretos y Reglamentos

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución sobre "Protección de los migrantes". [A/RES/66/172]. 20 de diciembre de 2012.

Decreto que establece el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular. [Decreto N ° 327-13]. Artículo 37. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana. 26 de noviembre, 2013.

Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, No. 139-13 del 13 de septiembre de 2013. Gaceta Oficial No. 10728 del 19 de septiembre de 2013.

Naciones Unidas de Derechos Humanos, Asamblea General. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [Resolución 2200 A (XXI)], de 16 de diciembre de 1966.

Naciones Unidas de Derechos Humanos, Asamblea General. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [Resolución 2200 A (XXI)], de 16 de diciembre de 1966.

Organización de Estados Americanos (OEA). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José). Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

Protocolo de Revisión del Tratado Dominicano-haitiano del 21 de enero de 1929, firmado el 9 de marzo de 1936. Resolución No. 1081 del 27 de marzo de 1936, Gaceta Oficial No. 4890 del 27 de marzo de 1936.

República Dominicana. Decreto. [Reglamento de Aplicación 631-11]. Dada en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, el 19 de octubre de 2011.

República Dominicana. Ley General de Migración. [Ley No. 285-04] Dada en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, el 3 de agosto de 2004.

Tratado entre República Dominicana y Haití sobre Delimitación de la Frontera entre Ambos Países. Firmado el 21 de enero de 1929. [Resolución No. 1047]. Santo Domingo, República Dominicana, 8 de febrero de 1929. Gaceta Oficial No. 4064 del 5 de marzo de 1929.

Libros e informes técnicos

Bridget Wooding y Richard Moseley-Williams. (2004). Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en: http://www.obmica.org/images/Publicaciones/Libros/Wooding%20and%20Mosely%202004%20Inmigrantes_haitianos.pdf

Dilla Alfonso, Haroldo; entre otros. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La frontera dominico-haitiana, 2010. Santo Domingo, República Dominicana. Editora Manatí. Disponible en: https://www.academia.edu/8217566/La_frontera_dominico_haitiana_un_estudio_multidisciplinario

Evertsz, Francisco Báez. Análisis Descriptivo de las Instituciones Responsables de la Gestión de las Políticas Migratorias en la República Dominicana, 2011, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Disponible en: http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/keydocs/ES/Analisis_institucional-RepDominicana.pdf

Franco Pichardo, Franklin. Historia del Pueblo Dominicano, 2009, Santo Domingo, p. 141.

Gavigan, Patrick. (1996). Beyond the Bateyes: Haitian Immigrants in the Dominican Republic. New York: National Coalition for Haitian Rights.

Moya Pons, Frank. Manual de Historia Dominicana, 1977, Santiago, Universidad Católica Madre y Maestra.

Observatorio Migrantes del Caribe (OBMICA). (Septiembre, 2011). Mujeres en el camino, Santo Domingo, República Dominicana. Editora Búho, p. 83, 86. Disponible en: <http://www.obmica.org/images/Publicaciones/Libros/Mujeres%20en%20el%20camino%20final%20sep%202011.pdf>

Oficina Nacional de Estadísticas. Informe General de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012), 2013. Disponible en: <http://countryoffice.unfpa.org/dominicanrepublic/drive/InformeENI-2012->

General.pdf

Páez Piantini, William. La frontera domínico-haitiana: perspectiva histórica y presente, 2006, Santo Domingo, Archivo General de la Nación. Disponible en: http://bagn.academiahistoria.org.do/boletines/boletin114/BAGN_2006_No_114-03.pdf

Rivas, Sabrina. (Febrero, 2012). La Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana, Consejo Dominicano de Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://cdri.funglode.org/images/CDRI-FUNGLODE-OBSERVATORIO-DOMINICO-HAITIANO.pdf>

Informes y Sentencias Internacionales

Amnistía Internacional. (Junio, 2016). Where are we going to live? Disponible en: <http://www.amnestyusa.org/research/reports/where-are-we-going-to-live-migration-and-statelessness-in-haiti-and-the-dominican-republic>

Amnistía Internacional. Informe Anual: República Dominicana 2015/2016. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/dominican-republic/report-dominican-republic/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana. 150º período de sesiones. 24 de marzo de 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=N2YjTLE5dzg>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, No. 282, párr. 171. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. [Serie C No. 251]. Fondo Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica. 24 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, párr. 98.

Disponible en:
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_218_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Serie A, No. 18. Opinión Consultiva [OC-18/03] del 17 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. [OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13]. Del 30 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana. [OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15]. 31 diciembre 2015, párr. 526, 533, 535, Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/RepublicaDominicana-2015.pdf>

Fondo de Población de las Naciones Unidas Republica Dominicana (UNFPA). (Septiembre, 2012). El tráfico ilícito y la trata de mujeres dominicanas en el exterior, realidades y lineamientos de Políticas Públicas. Santo Domingo, República Dominicana. Amigo del Hogar. Disponible en: <http://countryoffice.unfpa.org/dominicanrepublic/drive/TratayTrafico.pdf>

Human Rights Watch. Informe Mundial 2016. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285484>

Organización Internacional para las Migraciones, Haití. (29 de septiembre, 2016). Border Crossing Points (BCPs) along Haiti- Dominican Republic Border. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/border_monitoring_sitrep_lxiii.pdf

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. Anexo 6to Informe, República Dominicana. Respuestas motivos de preocupaciones y observaciones de CCPR/C/DOM/Q/5. [CCPR/C/DOM/Q/6].

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, República Dominicana. [CCPR/C/DOM/Q/5].

Organización Internacional de Trabajo, Convenios actualizados

no ratificados por República Dominicana, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102930

Organización Naciones Unidas, Comité Económico Social y Cultural. Observaciones Finales, República Dominicana. [E/C.12/DOM/CO/4]. 7 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8765.pdf?view=1>

Organización Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Observaciones Finales, República Dominicana. [CERD/C/DOM/CO/13-14]. 19 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8796.pdf?view=1>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (junio, 2013). Haití – República Dominicana: Desafíos ambientales en la zona fronteriza. Disponible en: http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Haiti-DomRep_border_zone_SP.pdf

República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. [Nota MP-RD-OEA 1395-15]. Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”. 21 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/RD.Observaciones.pdf>

United States of America Department of State. Trafficking in persons Report 2016, Country Narratives: D-I. Dominican Republic: Tier 2. p. 156-158. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/258879.pdf>

United States of America Department of State. Trafficking in persons Report 2016, Country Narratives: D-I. Haiti: Tier 3. p. 190-192. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/258879.pdf>

Notas de prensa

Agencia EFE. (14 agosto, 2015). R. Dominicana inicia el proceso para la deportación de inmigrantes irregulares. Santo Domingo. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/america/sociedad/r-dominicana-inicia-el-proceso-para-la-deportacion-de-inmigrantes-irregulares/20000013-2688566>

Faxas, Natalí. (13 de julio, 2016). Periódico El Caribe. Fronteras RD-Haití versus México y Estados Unidos. Santo Domingo, International Women's Media Foundation. Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2016/06/13/fronteras-haiti-versus-mexico-estados-unidos>

Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (27 de agosto, 2015). CIDH llama a República Dominicana a cumplir sus obligaciones en materia del derecho a la nacionalidad y del debido proceso migratorio. Comunicado de Prensa No. 097/15. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2015/097.asp>

Presidencia de la República. (29 de junio, 2015). Más de 25 mil extranjeros aprovechan plan de retorno voluntario. Santo Domingo, Distrito Nacional. Disponible en: <https://presidencia.gob.do/noticias/mas-de-25-mil-extranjeros-aprovechan-plan-de-retorno-voluntario>.