



Organización
Internacional
del Trabajo



Lazos



Suecia
Sverige



Instituto Nacional de Migración
de la República Dominicana

Gobernanza de la migración laboral en perspectiva





Organización
Internacional
del Trabajo



Lazos



Suecia
Sverige



Instituto Nacional de Migración
de la República Dominicana

Gobernanza de la migración laboral en perspectiva



Esta publicación fue posible gracias a la colaboración entre el Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cuenta con el apoyo de la Embajada de Suecia, a través de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) en el marco del Proyecto Lazos, cuyo objetivo es «Brindar a las personas refugiadas y migrantes de Venezuela acceso a trabajo decente en los países de acogida de América Latina y el Caribe» (RLA/21/09/SWE)

Instituto Nacional de Migración

C/ Manuel Rodríguez Objío, núm.12
Gazcue, Santo Domingo
República Dominicana
Tel.: +1 809-412-0666
Correo electrónico: info@inm.gob.do
Sitio web: www.inm.gob.do

Organización Internacional del Trabajo

Sabanilla de Montes de Oca. De la UNED, 100 Este, 150 Suroeste
San José de Costa Rica
Tel.: + 506 2207-8722
Correo electrónico: sanjose@ilo.org
Sitio web: www.ilo.org

ISBN impreso: 978-9945-634-46-4

ISBN online: 978-9945-634-47-1

© Instituto Nacional de Migración y Organización Internacional del Trabajo, 2025

Autores:

Francesco Carella
Luciana Gandini
Pablo Ceriani
Pedro Valdez-Castro

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas de la OIT, la ASDI y el INM RD. La mención de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones no implica que el Gobierno de Suecia los apruebe o respalde.

Coordinación técnica: Katherine Martínez

Coordinación editorial y corrección: Andrea Morales y Aimara Vera

Diseño de cubierta e interior y diagramación: Pia Menicucci & Asoc., SRL

Impresión: Editora Búho, SRL

Impreso en República Dominicana, 2025

▶ Índice

▶ Presentación	7
▶ La gobernanza de la migración laboral: tendencias, desafíos y oportunidades. <i>Francesco Carella</i>	9
▶ La OIT y la migración laboral	9
▶ Conceptos y definiciones en la movilidad humana transnacional	11
▶ Normas internacionales del trabajo y otros instrumentos de derechos humanos sobre la migración	12
▶ Cifras y tendencias de la migración laboral en América Latina y el Caribe	13
▶ Desafíos de la migración laboral	18
▶ Perfiles migratorios complejos, migración laboral e integración socioeconómica	21
▶ Protección social de las personas trabajadoras migrantes. <i>Luciana Gandini</i>	25
▶ Introducción	27
Migración y movilidades en las Américas y en República Dominicana	27
▶ Protección social y migración	29
Características centrales de la protección social y marco normativo	29
Protección social y migración en América Latina y República Dominicana	38
▶ Protección social de personas migrantes y refugiadas	44
Personas refugiadas en México y protección social	45
Protección social para personas migrantes y refugiadas en América Latina y el Caribe	48
▶ Conclusión	50
▶ Referencias Bibliográficas	52

► Migraciones, políticas públicas y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Multiplicidad de prácticas en políticas públicas en tiempos inéditos y complejos. <i>Pablo Ceriani Cernadas</i>	57
► Introducción	59
► Algunas características y tendencias en un contexto inédito de movilidad humana en América Latina y el Caribe	60
► La protección de las personas en contexto de movilidad humana en el Derechos Internacional de los Derechos Humanos	64
► Respuestas y desafíos para el abordaje de la movilidad humana desde un enfoque de derechos humanos y políticas públicas integrales	76
► Conclusiones y recomendaciones	89
► Referencias Bibliográficas	91
► Un análisis sistémico de la (in)(e)migración. Hacia, desde y dentro de la República Dominicana en el siglo XX. <i>Pedro Valdez-Castro</i>	95
► Introducción	97
► ¿A qué nos referimos con macrosistema migratorio dominicano?	98
► Metodología	101
► El sistema migratorio dominicano	102
Antecedentes: la migración a las puertas del siglo XX	102
Primer período (1915-1940): inmigración de contingentes haitianos en la industria azucarera	103
Segundo período (1945-1990): Migración interna rural-urbana	108
Tercer período (1960-1970): primera oleada de emigración dominicana a Estados Unidos	113
Cuarto período (1970-2000): Segunda y tercera oleadas de emigración dominicana a Estados Unidos	116
Quinto período (1970-2000). La diversificación de la migración haitiana	120
► La migración en la República Dominicana en el siglo XXI: ¿Un cambio en el sistema o un cambio del sistema?	122
Inmigración	123
Emigración	128
Migración interna	132
► Conclusiones	135
► Referencias Bibliográficas	138

► Presentación

Esta publicación es resultado del esfuerzo conjunto entre el Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD) y la Organización Internacional de Trabajo (OIT), con apoyo del Proyecto Lazos, que se ejecuta en el país con financiamiento de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), con el objetivo de mejorar la integración socioeconómica de las personas migrantes venezolanas en países de acogida de América Latina y el Caribe.

En el marco de este Proyecto, hemos diseñado e implementado el diplomado «Gobernanza de la migración laboral en la República Dominicana» que tuvo su primera edición en 2023 y desde este 2025 formará parte de la oferta formativa regular de la Escuela Nacional de Migración del INM RD. En este diplomado hemos contado con destacados docentes –expertos nacionales e internacionales en migración laboral y derechos humanos–, que han nutrido de manera excepcional esta jornada formativa especializada hecha a la medida para el país.

A la par del incremento significativo de la cantidad de personas que se desplazan por motivos económicos, surgen desafíos para gestionar de manera adecuada la migración con el fin de que sea efectiva a los mercados laborales, garantizando los derechos humanos de las personas migrantes y brindándoles oportunidades para mejorar su integración socioeconómica en los países de destino. En este sentido, la República Dominicana no es la excepción. En consecuencia, diseñar experiencias formativas para personas de diversos perfiles, como funcionarios públicos vinculados al ámbito migratorio laboral, representantes de organizaciones de empleadores, sindicatos de trabajadores y de la sociedad civil, repercute positivamente en la ampliación de una visión cohesionada y mejor capacidad para estructurar iniciativas, estrategias y políticas públicas efectivas y eficientes para el país.

Gobernanza de la migración laboral en perspectiva reúne tres estudios preparados por los docentes de la primera edición del diplomado, además de la conferencia magistral que inauguró esta acción formativa. Los autores compartieron sus experiencias para generar una comprensión robusta y profunda de diversos ámbitos de la migración. De manera concreta, se incluye:

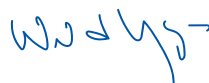
i) La conferencia inaugural de la primera edición del diplomado efectuado en 2023, titulada «La gobernanza de la migración laboral: tendencias, desafíos y oportunidades», dictada por Francesco Carella, especialista regional en Migración Laboral y Movilidad Humana de la OIT.

ii) El artículo académico «Protección social de las personas trabajadoras migrantes», elaborado por Luciana Gandini, docente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y coordinadora del Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER) de la UNAM.

iii) El artículo académico «Migraciones, políticas públicas y derechos humanos en América Latina y el Caribe: multiplicidad de prácticas en políticas públicas en tiempos inéditos y complejos», elaborado por Pablo Ceriani, experto independiente del Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias y coordinador del Programa Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

iv) El artículo académico «Un análisis sistémico de la (in)(e)migración: hacia, desde y dentro de la República Dominicana en el siglo XX», elaborado por Pedro Valdez-Castro, investigador asociado en el Instituto de Análisis e Investigación de Políticas Urbanas (IUPRA) de la Universidad de Texas en Estados Unidos.

Esperamos que los contenidos desarrollados en estos artículos, abordados desde un enfoque académico, contribuyan a generar mayores espacios de comprensión sobre la temática de la migración laboral y a fortalecer las capacidades técnicas de los participantes del diplomado y en general de las personas interesadas en profundizar en este tema.



WILFREDO LOZANO
Director ejecutivo del Instituto
Nacional de Migración

► La gobernanza de la migración laboral: tendencias, desafíos y oportunidades¹

Francesco Carella

1. La OIT y la migración laboral

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es una de las más antiguas agencias de las Naciones Unidas. Fue creada en 1919 al finalizar la Primera Guerra Mundial y desde su creación tiene entre sus propósitos la gobernanza de la migración laboral y la protección de los trabajadores migrantes y refugiados o trabajadores ocupados en el extranjero, como se les llamaba en aquel momento. En 1919 todavía no se había formulado la definición de «refugiado» en el derecho internacional. Esta surge después, en 1951, en la Convención de Ginebra. Sin embargo, ya había trabajadores migrantes y refugiados. Justo después de la Primera Guerra Mundial hubo muchas personas desplazadas en Europa.

La Liga de las Naciones, establecida en 1920, creó la figura del Alto Comisionado para los Refugiados, el cual, en aquel momento, no era una agencia grande, operativa, como lo es hoy el ACNUR, sino que se trataba de una persona, el Sr. Fridtjof Nansen, que ostentaba dicho cargo. La OIT era la agencia encargada de brindarle apoyo para asegurar la integración socioeconómica de las personas refugiadas en Europa. A los refugiados se les otorgaba un documento de identidad llamado «pasaporte Nansen», con el cual se acercaban a la OIT, que se encargaba de ubicarlos en el mercado laboral de los países que los recibían.

Después de finalizar la Segunda Guerra Mundial, en 1949, la OIT adoptó su primer convenio internacional sobre los trabajadores migrantes (el Convenio

¹ Transcripción adaptada de la conferencia magistral dictada por Francesco Carella el 18 de septiembre de 2023 en la inauguración del diplomado «Gobernanza de la migración laboral en la República Dominicana», coordinado por el Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

97) debido a que durante la guerra muchos hombres europeos perdieron sus vidas y varias ciudades europeas, incluidas las grandes urbes, fueron destruidas y no había quien las volviera a construir. De esa forma, por primera vez, se recurre al expediente de la migración laboral para atraer trabajadores de otros países extraeuropeos, sobre todo del norte de África y de Turquía, para la reconstrucción del continente.

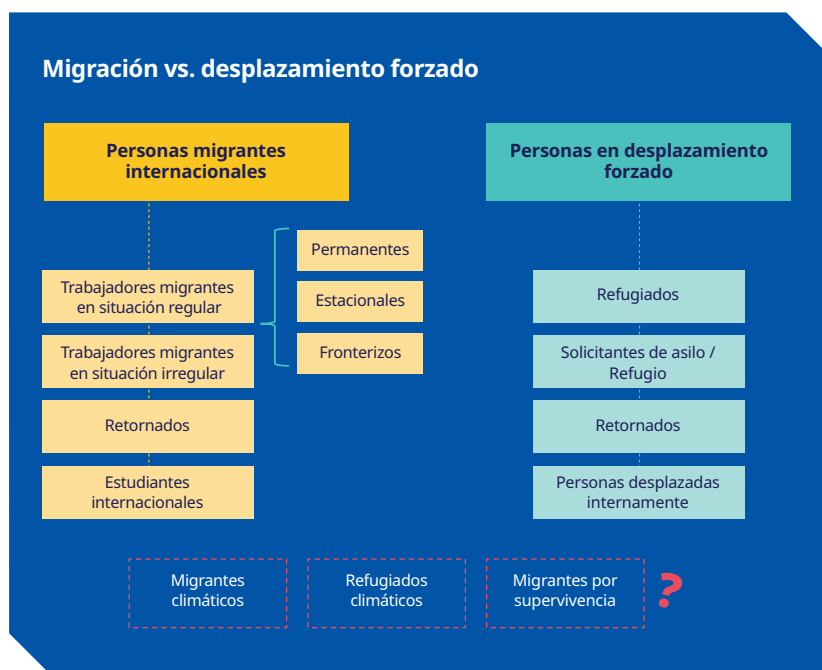
A lo largo de la historia de la OIT, la migración laboral ha sido una constante y una parte muy importante del trabajo de la agencia. Actualmente, la OIT utiliza el término «trabajo decente», concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo decente está conformado por cuatro pilares: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias, como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal. Estos cuatro elementos son fundamentales en la gobernanza de la migración laboral.



2. Conceptos y definiciones en la movilidad humana transnacional

Las personas migran por razones diferentes. Pero es importante distinguir entre dos categorías: las personas refugiadas y las migrantes. El término «refugiado» tiene una definición jurídica en el derecho internacional que aparece recogida en la Convención de Ginebra para los Refugiados de 1951. Se trata de una persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de su país.

«Persona migrante» es una categoría más amplia y no está definida en el derecho internacional por las Naciones Unidas. Se maneja una definición estadística de migrantes internacionales, según la cual se puede considerar que el migrante internacional es una categoría bien amplia que incluye los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, así como los migrantes económicos, que son personas que salen de su país en búsqueda de mejores oportunidades de empleo. Por supuesto, esta diferenciación de definiciones es



una simplificación del fenómeno porque cada vez más vemos en nuestra región «movimientos mixtos» de personas que se movilizan entre países por razones económicas, políticas, sociales de seguridad, etc.

En cuanto al concepto de «trabajador migrante/migratorio», existen definiciones similares en el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes núm. 143 de la OIT y en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares adoptada en 1990. En el primero se establece que «[...] la expresión trabajador migrante comprende a toda persona que emigra o ha emigrado de un país a otro para ocupar un empleo que no sea por cuenta propia; incluye también a toda persona admitida regularmente como trabajador migrante». La segunda dispone que «[...] Se entenderá por “trabajador migratorio” toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional».

3. Normas internacionales del trabajo y otros instrumentos de derechos humanos sobre la migración

Los tres tratados internacionales mencionados anteriormente (los Convenios 97 y 143 de la OIT y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares) son específicos para trabajadores migrantes. Sin embargo, la OIT, como organización normativa de las Naciones Unidas, adopta normas internacionales del trabajo que aplican para todos los trabajadores, independientemente de que un trabajador sea nacional o extranjero y que este último se encuentre en condición migratoria regular o irregular, excepto que haya una indicación contraria en la disposición pertinente. Hay algunas excepciones, pero por lo general el derecho laboral aplica para todos los trabajadores. Si en el mercado laboral hay trabajadores que no tienen las mismas obligaciones y derechos que otros, se fomenta la segmentación del mercado laboral y la creación de niveles distintos de trabajadores. Algunos podrían percibir o hasta definir esto como competencia desleal entre un trabajador y otro que tal vez se ve obligado a aceptar un trabajo por debajo del salario mínimo o sin pago de contribución de seguridad social, etcétera. El hecho de que el derecho laboral aplique de la misma forma para todos los trabajadores ayuda a prevenir tensiones entre trabajadores nacionales

y extranjeros. En otro contexto podría ser entre trabajador hombre y trabajadora mujer o entre trabajador con o sin discapacidad.

Adicionalmente, la OIT cuenta con diez convenios que aplican para todos los países miembros, sin importar que hayan sido ratificados o no: se trata de los convenios sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por otro lado, algunos convenios sobre la inspección de trabajo, el trabajo agrícola y el trabajo doméstico tienen disposiciones sobre migración laboral. El conjunto de normas internacionales del trabajo y los instrumentos de derechos humanos son muy importantes para la gobernanza de la migración laboral.

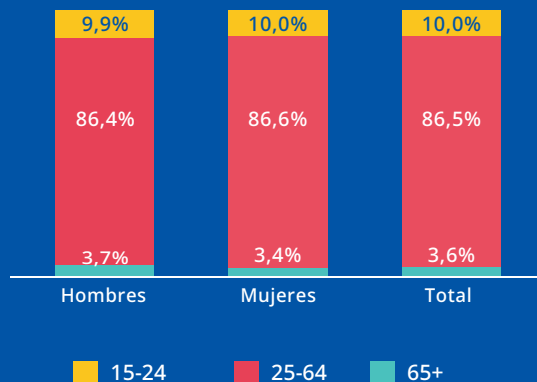
4. Cifras y tendencias de la migración laboral en América Latina y el Caribe

En 2019 había cerca de 272 millones de migrantes internacionales en el mundo y de ellos 169 millones eran trabajadores migrantes (68 por ciento). El 5 por ciento de la fuerza de trabajo mundial está constituida por trabajadores migrantes. En aquel año también veíamos que a nivel mundial la mayoría de las personas migrantes eran hombres (60 por ciento) y la tasa de participación en el mercado laboral era más alta entre los migrantes que entre los nacionales. La diferencia es particularmente importante en el caso de las mujeres: 46,7 por ciento de las mujeres nacionales participaban en el mercado laboral versus 60 por ciento de las mujeres migrantes. En varios países de nuestra región, como es el caso de Costa Rica, el ingreso de mujeres trabajadoras migrantes al mercado de trabajo como trabajadoras del hogar o trabajadoras domésticas y del cuidado fue lo que les permitió a varias trabajadoras nacionales entrar a otras ramas del mercado laboral.

En 2019 existía una fuerte prevalencia de trabajadores migrantes internacionales en el sector de los servicios, en particular en el caso de las mujeres, donde casi un 80 por ciento se desempeñaba en esta rama económica que incluye el trabajo doméstico.

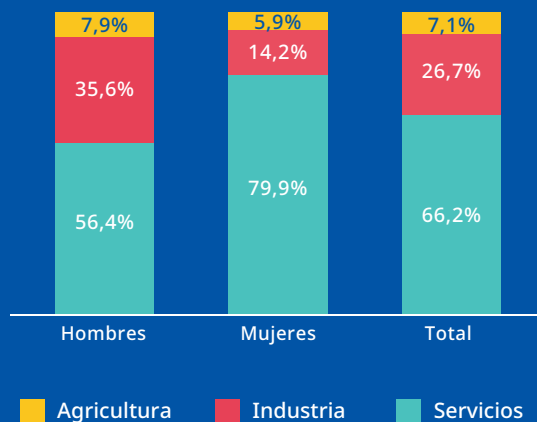
Los flujos migratorios en América Latina y el Caribe son cada vez más complejos y volátiles. En los últimos 15 años se ha mantenido la migración internacional tradicional hacia Europa, sobre todo a España e Italia, y a Estados Unidos y Canadá, pero ha aumentado considerablemente la migración intrarregional. Más de una cuarta parte de los trabajadores migrantes a nivel internacional se hallan en las Américas. En 2019 la gran mayoría de estas personas se

Estructura etaria de los trabajadores migrantes internacionales en el mundo, 2019



Fuente: OIT (2021). *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores migrantes internacionales. Resultados y metodología*. Tercera edición.

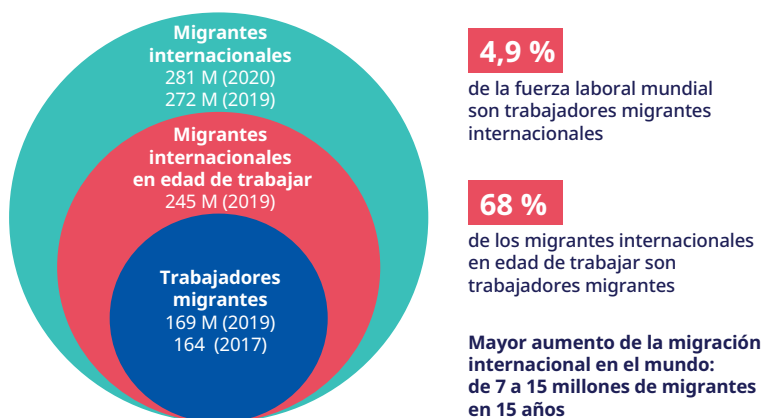
Distribución mundial de los trabajadores migrantes internacionales por categoría amplia de actividad económica, 2019



Fuente: OIT (2021). *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores migrantes internacionales. Resultados y metodología*. Tercera edición.

encontraban en Estados Unidos y Canadá (más de 37 millones), mientras que en América Latina y el Caribe había aproximadamente 6 millones. Sin embargo, en los últimos años los flujos migratorios dentro de América Latina y el Caribe han crecido muchísimo. Según estimaciones de las Naciones Unidas de 2022, en los últimos 15 años la migración internacional en esta región ha pasado de 7 millones de personas migrantes internacionales a más de 15 millones. Por tal razón, América Latina y el Caribe está considerada la primera región en el mundo con la más alta tasa de crecimiento de migración internacional.

Stock de migrantes internacionales y trabajadores migrantes, 2019



UNDESA (2021). International Migrant Stock. 2020.

Fuente: OIT (2021). *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores migrantes internacionales. Resultados y metodología*. Tercera edición.

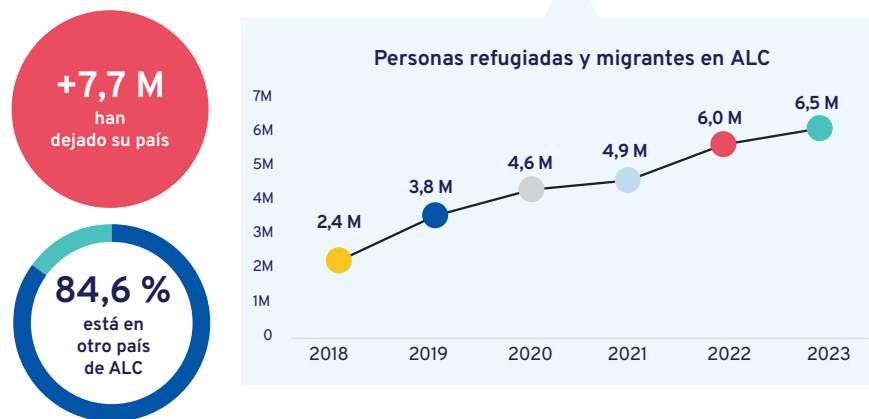
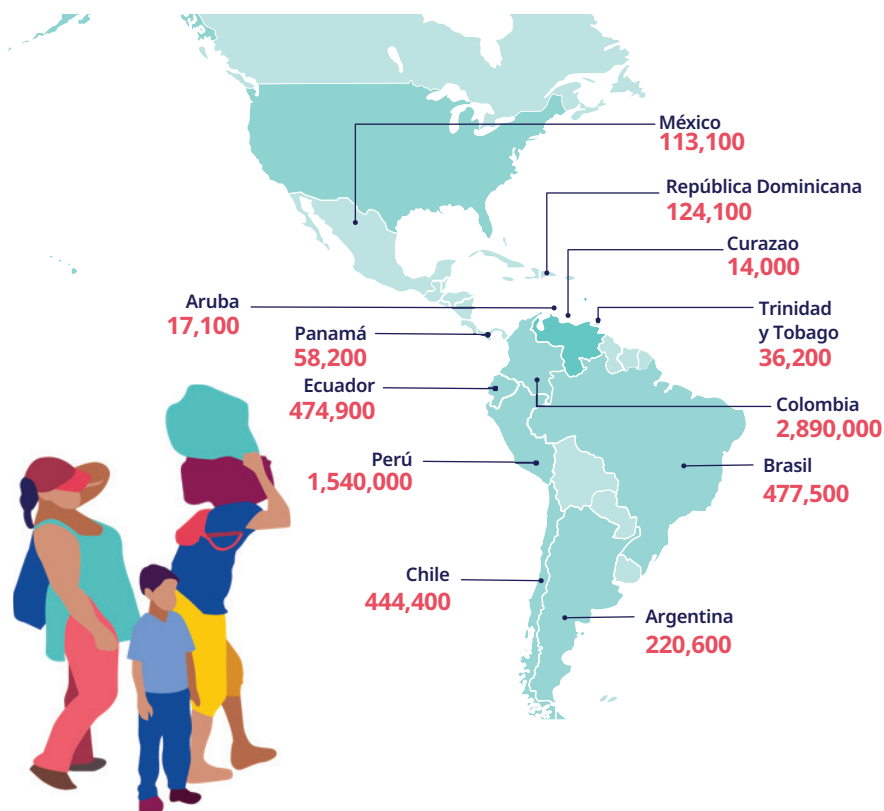
Me parece muy importante destacar de que la migración laboral sigue siendo muy relevante en la región, como ha sido por décadas. Pensemos en los trabajadores nicaragüenses que llegan a Costa Rica, los trabajadores haitianos que llegan a República Dominicana o los trabajadores peruanos que llegan a Chile, por solo citar algunos ejemplos. Sin embargo, cada día aumentan los flujos mixtos de migración. Nos referimos a personas que salen de sus países por diversas razones, como sucede con la migración venezolana, que lo hace por razones económicas, políticas o sociales y ha llegado a toda la región. Eso conlleva a que la dinámica migratoria sea creciente y diferente.

Observamos también una precariedad bastante fuerte de los mercados laborales, incluida una elevada informalidad laboral que impacta el mercado laboral en general, comenzando por los trabajadores nacionales, pero de manera particular afecta a las personas migrantes. Esto está vinculado a la irregularidad de los movimientos migratorios en nuestra región, lo cual se debe a muchas razones, empezando por el hecho de que muchas fronteras en América Latina y el Caribe son terrestres, bastante porosas, pero también se debe a la informalidad. Varios estudios demuestran que los países con altas tasas de informalidad atraen a migrantes que no tienen acceso a canales regulares de migración o a irse a trabajar a otro país con una visa de trabajo, por ejemplo, y solo cuentan con la opción de migrar irregularmente. Eso también hace que la población migrante en la región haya ido cambiando a lo largo de los últimos años.

Por otra parte, la migración venezolana es el flujo migratorio más grande que vive ahora mismo América Latina y el Caribe y el segundo más grande en términos de desplazamientos forzados a nivel global durante varios años. Desde que comenzó, alrededor de 2015, llegó muy rápido a ser el número dos en el mundo después del desplazamiento sirio. Cuando comenzó el conflicto en Ucrania con la invasión de Rusia pasó a ser el segundo desplazamiento más importante a nivel mundial después de Ucrania y antes de Siria. Sabemos que ahora hay 7,7 millones de personas venezolanas desplazadas en el mundo, de los cuales aproximadamente el 85 por ciento se encuentra en América Latina y el Caribe, incluida, por supuesto, República Dominicana. Al contrario de lo que habíamos visto en las estimaciones globales de trabajadores migrantes, el 52 por ciento de los migrantes venezolanos en América Latina y el Caribe son mujeres, la gran mayoría en edad de trabajar y en edad reproductiva entre los 20 y los 40 años. Eso representa oportunidades para los mercados laborales, el sector privado, los Gobiernos y las economías de los países, pero también implica desafíos en términos de acceso al trabajo decente y la protección social.

Además, las mujeres migrantes venezolanas también tienen un nivel educativo superior al de los hombres, sobre todo educación universitaria. Sin embargo, a pesar de tener más altos niveles educativos, tienen niveles de colocación más bajos en el mercado laboral y menor participación laboral. Las que sí trabajan tienen ingresos mensuales más bajos y condiciones laborales mucho más precarias que los hombres migrantes venezolanos. Esto se debe a una triple vulnerabilidad que viven las mujeres al migrar: por ser mujeres, por ser migrantes y por ser trabajadoras. A esto se suma el acoso al que están

Migración venezolana en América Latina y el Caribe



Fuente: R4V, agosto, 2023.

sometidas y una experiencia de hipersexualización por su condición de mujer venezolana a lo largo del tránsito hacia el país de destino y también en el lugar de trabajo.

Un segundo fenómeno es que la regularización puede constituir un obstáculo para las personas venezolanas en algunos países de la región. Al no poder costear la regulación de todos sus miembros, la mayoría de las familias prefiere regularizar al hombre mayor de edad para que salga a la calle a trabajar mientras que la mujer se queda en la casa con los niños en condición de irregularidad. Esto hace que la experiencia migratoria refuerce la división sexual tradicional del trabajo con las mujeres en trabajo del hogar, muchas veces no remunerado. Si los hijos no han sido regularizados, a veces no pueden matricularlos en las escuelas.

5. Desafíos de la migración laboral

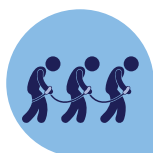
Son múltiples los desafíos de la migración laboral en nuestra región. Uno de los más importantes es la falta de estatus migratorio regular. El hecho de que las personas no tengan acceso a canales regulares para migrar hace que muchas veces no tengan otras opciones que hacerlo de manera irregular dadas las características geográficas del continente, la alta informalidad de los mercados laborales y las condiciones de contratación.

La OIT se enfoca en la «contratación equitativa», que responda a las necesidades de los empleadores del sector privado y al mismo tiempo respete los derechos de las personas trabajadoras, pero no es lo que está ocurriendo en la migración laboral en muchos casos. También se hace énfasis en el reconocimiento de competencias y calificaciones de las personas migrantes. Hemos escuchado historias de médicos o enfermeros que están trabajando como taxistas o en plataformas de *delivery* de comida, etcétera. La baja inclusión financiera demuestra que no solo es un problema para los migrantes, sino también para el sector financiero, que está perdiendo un segmento importante de clientes.

La gobernanza de la migración laboral a menudo se caracteriza por una falta de coherencia entre política de empleo y de migración, política de educación y formación y de protección social y política migratoria. Muchas veces esa falta de coherencia representa un riesgo para las personas migrantes en condición de irregularidad y puede llegar hasta las más graves violaciones de derechos

y delitos, como la trata de personas y el trabajo forzoso, la falta de acceso a la justicia, la violencia de género y otras formas de violencia o acoso laboral. También se presentan otros problemas que pueden ser evitados fácilmente con una contratación equitativa, como es el caso de los bajos salarios. En nuestro continente muchas veces las personas trabajadoras migrantes no gozan de la protección social que tienen las personas trabajadoras nacionales, lo que se evidencia en las condiciones laborales, la confiscación de los documentos de identidad, etc.

La irregularidad aumenta el riesgo a las siguientes situaciones



Vulnerabilidad a la trata de personas, trabajo forzoso y explotación



Vulnerabilidad a la servidumbre por deudas y la sustitución de contratos



Múltiples motivos de discriminación en el empleo



Nulo acceso a los servicios o a la justicia y a los recursos efectivos para obtener reparación



Violencia de género, ya que las mujeres migrantes están más expuestas a extorsión, violencia física, abuso sexual o matrimonio forzado

Debemos detenernos en los obstáculos que enfrenta la gobernanza de la migración laboral en nuestra región. En primer lugar, los vacíos y la fragmentación de los acuerdos regionales. Existen importantes acuerdos de integración regional en América Latina y el Caribe, sin embargo, hay fragmentación dentro de ellos. En muchos casos, no se ha llegado a una real integración regional y el avance en la movilidad regular de personas y de trabajadores. También existe un débil enfoque laboral y de derechos laborales en las instituciones encargadas de la gobernabilidad migratoria, que son como dos mundos distintos en muchos casos.

Asimismo, hay una falta de participación de los actores del mundo del trabajo en los procesos de consulta sobre las migraciones. Los ministerios de trabajo, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores no

siempre participan en esos mecanismos de consulta. República Dominicana tiene una Mesa de Migración Laboral con la participación de esos actores. Sin embargo, eso no ocurre en todos los países y en los procesos de consulta regionales, como la Conferencia Regional para las Migraciones, la Conferencia Suramericana para las Migraciones, en la cuales raras veces participan estas instituciones. Por otra parte, también existe una falta de instancias de diálogo social en los procesos de integración regional y de coherencia entre las políticas. La otra cara de la medalla es que, muchas veces, las instituciones del mercado laboral no tienen competencias muy altas en temas migratorios.

Cuando hablo de instituciones del mercado laboral, me refiero a las instituciones públicas, pero también a otros actores, como las organizaciones sindicales y las organizaciones de empleadores. Todo ello acompañado de una insuficiente participación de los trabajadores migrantes en los procesos de sindicalización y de libertad de asociación en la región, lo cual puede llevar a la situación que les mencioné antes de casi dos mercados laborales paralelos: uno para trabajadores nacionales y otro para trabajadores migrantes, y los problemas que eso genera, como la sensación por parte del trabajador nacional de que hay una competencia desleal, como dicen algunos, o el fenómeno del *dumping* social, como lo llaman otros.

Retomando los acuerdos regionales de integración, algunos de ellos, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), cuentan con disposiciones para la libre circulación de personas o trabajadores. Sin embargo, la Comunidad del Caribe (CARICOM) hasta el momento la tiene limitada exclusivamente a algunas categorías profesionales, aunque se ha comprometido a la libre circulación en 2024. No obstante, hay brechas entre las disposiciones y la implementación. Otros espacios de integración regional, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que incluye a Centroamérica y República Dominicana, o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), no contemplan ni siquiera la libre circulación o una facilitación de la movilidad de trabajadores. Esos son espacios en los cuales se podría avanzar en una gobernanza más sólida de la migración laboral a nivel nacional y regional.

6. Perfiles migratorios complejos, migración laboral e integración socioeconómica

Me voy a enfocar en un par de cuestiones. Muchas veces pensamos en nuestros países solo como receptores o solo como expulsores de migrantes, sin embargo, eso puede cambiar de un día para otro. Colombia es un ejemplo en ese sentido. Durante décadas, había sido un país de origen de migrantes y refugiados y en poco tiempo se volvió un país de destino. El principal país de destino de refugiados inmigrantes venezolanos en la región, que de un día para otro tuvo que cambiar casi toda su institucionalidad, ya que solo estaba enfocada en la atención al colombiano en el extranjero.

Beneficios de las remesas en la región de ALC



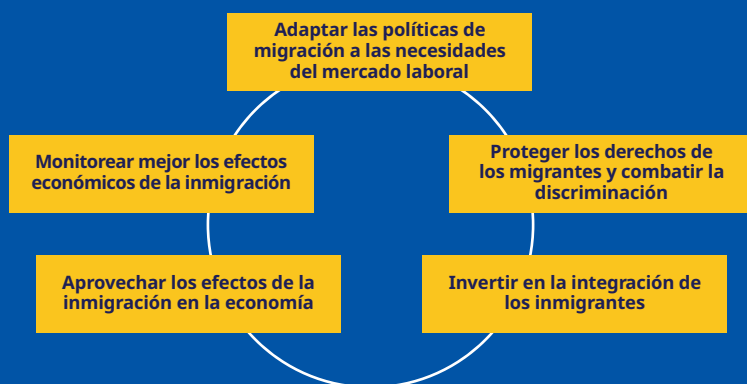
BID con base en los datos de los bancos centrales.
Fuente: J. Harris y R. Maldonado (2023).

Es realmente importante pensar en el perfil migratorio complejo que tienen todos los países en estos momentos y, por eso, al hablar de oportunidades, voy a enfocarme en dos aspectos: las remesas, pensando en las contribuciones que hacen nuestros nacionales en el extranjero, y la integración socioeconómica, pensando en los aportes que pueden hacer los migrantes que llegan a nuestros países. También podríamos estar hablando de país de retorno, de tránsito,

etcétera. Las remesas son una oportunidad muy importante de crecimiento económico y social. En 2021 tuvieron un crecimiento de casi el 26 por ciento en América Latina y el Caribe. República Dominicana es el tercer país que más remesas recibió en millones de dólares en 2022, después de México y Guatemala. Las remesas representan una fracción significativa del producto interno bruto de los países a nivel regional.

Quiero destacar que estos fondos son privados, así que no deberíamos considerarlos fondos internacionales de ayuda para el desarrollo. Es perfectamente legítimo que las familias decidan usar las remesas para inversión productiva o no, o simplemente para consumo familiar; sin embargo, sí contribuyen significativamente a las economías y dinamizan también el mundo del trabajo. Algunas pueden tener efectos estabilizadores a nivel del desempeño macroeconómico de los Estados y contribuir a la disminución de las tasas de pobreza y la desigualdad entre los ciudadanos. Asimismo, contribuyen a la estabilidad fiscal de los países al amortiguar los choques económicos durante o después de una crisis, como ocurrió en la pandemia de la COVID-19 en muchos países, y pueden facilitar el acceso al sistema financiero, el crédito y otros beneficios, incluido el mercado laboral.

Las políticas para aumentar la contribución económica deben sujetarse a cinco prioridades



OCDE/OIT (2018). Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo.

Medidas frente la creación de políticas económicas y de empleo para establecer mercados de trabajo inclusivos



La migración laboral de las personas está vinculada muy estrechamente con su crecimiento económico. Las personas migrantes pueden aportar al crecimiento económico al entrar al mercado laboral y modificar la distribución de ingresos en el país e influir en las prioridades de inversión interna. También pueden aumentar el capital humano y la futura generación de nuevos trabajadores, como emprendedores e inversionistas. En nuestros países estamos acostumbrados a ver en los negocios de las personas trabajadoras migrantes que muy rápidamente estos se convierten en empleadores de nacionales, y, como consumidores, contribuyen a aumentar la demanda de bienes y servicios y también como contribuyentes. Claro está, es necesario que tengan acceso a un estatus migratorio regular y a un empleo formal para que puedan contribuir al presupuesto público. Por esta razón, es muy importante maximizar la contribución económica de las personas migrantes y refugiadas e invertir en las políticas de integración laboral.

La integración socioeconómica debe ser un pilar fundamental de la buena gobernanza de la migración laboral para que la migración no solo sea regular y formal, sino también sostenible. Que estas personas que llegan a nuestros países contribuyan a las finanzas del Estado. En ese sentido, es muy importante adaptar las políticas de migración a las necesidades del mercado laboral. Una buena observación y análisis del mercado laboral permite definir la política de empleo, la política de formación y de educación del país, y también monitorear mejor los efectos económicos de la inmigración y aprovechar el impacto de los migrantes en la economía. También asegurar una protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes evitando la discriminación entre nacionales e inmigrantes para que no exista competencia desleal o *dumping* social e invertir en la integración de las personas migrantes.

Para concluir, haré referencia a varios aspectos de la integración socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas y las medidas para fortalecerla o fomentarla desde políticas nacionales de empleo que tomen en cuenta la población migrante y refugiada actual o futura.

Tal vez algunos países ya sepan que en algunos años van a necesitar un determinado número de trabajadores en tal sector y que su sistema nacional de formación profesional o sus universidades no pueden generar esa cantidad de trabajadores. Asimismo, es relevante el acceso de los migrantes a los servicios públicos y la formalización del empleo, así como la certificación de competencias, que es un tema fundamental para las personas trabajadoras migrantes que llegan a otro país y deberían tener acceso a los sectores para los cuales están calificados. Como decía al inicio, se debe garantizar el trabajo decente que ponga a la persona trabajadora migrante y refugiada en un nivel de paridad de derechos y obligaciones con el trabajador nacional para asegurar una gobernanza más fluida y efectiva de la migración laboral.

Francesco Carella es licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, con especialización en Estudios Europeos y en Derecho, por el University College London de la Universidad de Londres. Cuenta con un máster en Política y Administración Pública, con énfasis en migración y desarrollo, otorgado por el Colegio de Europa en Brujas, Bélgica. Desde junio de 2020 se desempeña como especialista regional en migración laboral y movilidad en la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Previamente, ocupó el cargo de especialista en migración de la OIT para América Central, México, Haití y República Dominicana (2016-2020), así como para África del Norte (2013-2016). Ha trabajado para varios organismos internacionales en temas de gobernanza migratoria, migración laboral, derecho internacional de la migración, asilo y refugiados, migración y desarrollo, trata de personas, análisis político y coordinación interagencial. Además, ha impartido clases sobre estos temas en varios países.

► Protección social de las personas trabajadoras migrantes



Publicado en junio de 2024

Luciana Gandini

Puntos clave

- América Latina y el Caribe (ALC) se ha convertido en la región del mundo donde más ha aumentado el número de personas migrantes en la última década. La región ha seguido la pauta mundial de incremento sistemático de las migraciones forzadas.
- República Dominicana ha sido históricamente un país de origen y destino de variados flujos. La población inmigrante representa un 5,5 por ciento de la población total. Si bien la inmigración ha aumentado en términos absolutos, en términos relativos su peso es muy similar al del siglo pasado.
- La protección social es un derecho humano que incluye políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social en todo el ciclo de vida. La adopción de sistemas amplios de protección social tiene efectos benéficos a nivel socioeconómico, ya que garantiza que todas las personas gocen de seguridad de los ingresos y tengan acceso efectivo a servicios sociales y de salud.
- Tras los años de pandemia, la región de ALC enfrenta una convergencia de crisis prolongadas: económica, de los sistemas de salud, de seguridad pública y de protección social. Sin embargo, el valor de la protección social también se ha confirmado ampliamente: como parte de la respuesta a la pandemia, se ha impulsado un conjunto de medidas relativas a la protección social sin precedentes.

Puntos clave (continuación)

- ▶ Persisten grandes retos y brechas en materia de protección social en las Américas: solo 64 por ciento de la población tiene acceso al menos a una prestación social, mientras que en las personas pertenecientes a grupos vulnerables –entre las que se encuentran las personas refugiadas y migrantes– es solo del 37 por ciento.
- ▶ El carácter y grado de universalidad de los sistemas de protección social se vuelven esenciales, particularmente en el caso de los familiares o dependientes de las personas refugiadas y migrantes, comenzando por los niños, niñas y adolescentes, y su posibilidad de acceder a servicios básicos de cuidado salud, educación (sobre todo en edad escolar) y nutrición, entre otros, independientemente del estatus regular o irregular en el país de acogida.

Luciana Gandini es investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y coordinadora del Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER), ambos de la UNAM. Es Non-Resident Global Fellow en el Migration Policy Institute. Se especializa en políticas migratorias y de refugio en América Latina e inserción laboral y sociojurídica de personas en movilidad. Sus investigaciones incluyen los temas: migraciones (in) voluntarias, derechos humanos, integración y protección social y éxodos latinoamericanos. Es miembro del grupo de investigación CAMINAR (Comparative Analysis on International Migration and Displacement in the Americas), que estudia la inclusión y el acceso efectivo a derechos de las personas migrantes y refugiadas en América Latina y el Caribe. Ha coordinado diversas investigaciones y cosultorías y ha colaborado con varios organismos nacionales e internacionales en proyectos para los sectores público, privado, gubernamental, académico y de la sociedad civil. Ha realizado estudios sobre diseño, implementación y evaluación de políticas públicas vinculadas con migración, desarrollo, trabajo, normativa y jurisprudencia.

► Introducción

Migración y movilidades en las Américas y en República Dominicana

En el transcurso del siglo XXI se consolidó una nueva expresión en los patrones migratorios latinoamericanos y caribeños caracterizada por uno de los momentos más dinámicos en términos de movilidades humanas. En los últimos 12 años, América Latina y el Caribe (ALC) se ha convertido en la región del mundo donde más ha aumentado el número de personas migrantes. El número de migrantes y solicitantes de asilo se duplicó al pasar de 8,3 millones a 16,3 millones entre 2010 y 2022 (Selee *et al.* 2023). Durante la segunda década del presente siglo, el número de personas inmigrantes en ALC aumentó en 66 por ciento, mientras que el número de emigrantes lo hizo en 26 por ciento (PNUD 2020).

Se trata de una movilidad en ALC muy alta, en la cual la emergencia de la migración venezolana fue un detonante significativo. Las estimaciones señalan que, en menos de una década, ha superado los 7,7 millones de personas, de la cuales cerca del 85 por ciento se ha movido a otro país dentro de la región (R4V 2024). Esta migración constituye el mayor desplazamiento humano en la historia reciente de ALC.

Este dinamismo se expresa en la emergencia de nuevos flujos de migración–venezolano, haitiano, cubano, ecuatoriano–, que se han movido por todo el continente, en coexistencia a la persistencia de otros de más largo plazo. Los movimientos migratorios actuales se caracterizan por direccionalidades diversas y destinos múltiples que coexisten con los corredores más tradicionales del sur al norte.

La diversidad de movimientos migratorios propios de la región de América Latina y el Caribe actualmente también está caracterizada por una variedad de motivaciones para migrar: los motivos se sitúan en una amplia gama entre la voluntariedad y la involuntariedad. La región ha seguido la pauta mundial de incremento sistemático de las migraciones forzadas. A finales de 2023 se contabilizaron 114 millones de personas víctimas de desplazamiento forzado en el mundo, cifra que tan solo una década atrás rondaba los 40 millones (ACNUR 2022), es decir, es casi el triple. En las Américas se encuentran más

de 5,1 millones de personas desplazadas a través de las fronteras: esto significa que 1 de cada 54 personas desplazadas forzadas viven en las Américas (ACNUR 2022). Este crecimiento acelerado contrasta con el que ha experimentado la migración internacional en general: que pasó en las mismas fechas de 221 a 281 millones de personas (OIM 2022), lo que representa un incremento de 27 por ciento.

República Dominicana ha sido históricamente un país de origen y destino de variados flujos. Con relación a la inmigración, se evidencia un cambio de perfil. La inmigración se ha vuelto urbana. En el siglo XX quienes se vinieron del campo a la ciudad fueron dominicanos, mientras que ahora quienes llegan a las ciudades son inmigrantes (OIM 2022). En República Dominicana viven, según publica Naciones Unidas, 603 794 inmigrantes, lo que supone un 5,5 por ciento de la población de República Dominicana. Las personas inmigrantes en República Dominicana proceden principalmente de Haití (82,2 por ciento), Venezuela (5,6 por ciento) y Estados Unidos (2,4 por ciento) (Expansión 2020). Es decir, aunque ha aumentado en términos absolutos, en términos relativos su peso es muy similar al del siglo pasado (OIM 2022).

Se evidencia una brecha entre inmigración y emigración, y es esta última la que ha crecido más notoriamente (Morales y Rodríguez 2020; OIM 2022). La población dominicana que reside en el exterior sigue en aumento. Se estima que hay 3 personas dominicanas en el exterior por cada persona inmigrante en la República Dominicana (OIM 2022). Esto repercute en un saldo neto migratorio de -2,8 para el período 2015-2020 (OBMICA 2020), lo que indica que debe interpretarse a República Dominicana como un país principalmente emisor, con un número de emigrantes mayor que el promedio de América Latina y el Caribe (OBMICA 2020).

Si bien esta salida tiene múltiples determinantes que la originan, en años recientes se ha llamado la atención sobre el peso de la migración originada por choques climáticos especialmente crítico para algunos países de la región de América Central y el Caribe con las economías más pequeñas, entre los que se encuentra República Dominicana (IMF 2023).

Con relación a la inmigración en República Dominicana, se identifican dos grandes dinámicas migratorias persistentes:

- La primera es la existencia por más de un siglo de un sistema migratorio insular transfronterizo con Haití, que en la actualidad continúa siendo el de mayor flujo y stock. Haití, el país más pobre de América, en los últimos años ha debido enfrentar diversos embates no solo económicos, de

violencia e inseguridad, sino también de efectos generados por eventos naturales –el terremoto en 2010 y los huracanes Isaac y Sandy en 2012 y Matthew en 2016–, una epidemia de cólera en 2010 y la inestabilidad política, que impulsaron a las personas a migrar, haciendo que en la actualidad la quinta parte de su población viva fuera.

- La segunda dinámica, centrada en Santo Domingo, donde existe un mayor flujo y diversidad de personas migrantes y nacionalidades. Particularmente, la llegada de personas venezolanas en los últimos años ha marcado una impronta particular. El total de personas venezolanas en República Dominicana a marzo de 2023 fue de 124 300 (R4V 2024). República Dominicana acoge el mayor número de personas refugiadas y migrantes venezolanas en la subregión del Caribe y es el octavo de la región en la recepción de esta migración, la segunda en este país después de la haitiana.

► Protección social y migración

Características centrales de la protección social y marco normativo

En su *Informe mundial sobre la protección social 2021-2022*, la OIT define protección social como un derecho humano que incluye un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social en todo el ciclo de vida. Abarca nueve áreas principales: las prestaciones familiares y por cada hijo, de maternidad y paternidad, de desempleo, en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como las de enfermedad, vejez, discapacidad, sobrevivientes y la protección de la salud o de atención médica (OIT 2021).

Los sistemas de protección social abordan todos estos ámbitos de política mediante una combinación de regímenes contributivos (principalmente seguro social) y de regímenes no contributivos financiados con cargo a impuestos (regímenes categóricos/ universales y asistencia social) (OIT 2021).

Los sistemas de protección social y sus programas deben abordar todas esas áreas y por lo regular se gestionan mediante una combinación de regímenes contributivos y no contributivos. El régimen contributivo se refiere a aquel

en el que las cotizaciones pagadas por las personas protegidas determinan directamente el derecho a prestaciones (derechos adquiridos). La forma más común de los regímenes contributivos es un sistema de seguro social obligatorio, el cual, por lo general, cubre a las personas trabajadoras asalariadas con un empleo formal y, en algunos países, a quienes trabajan de forma independiente. En cambio, los regímenes no contributivos normalmente no requieren la cotización directa de las personas beneficiarias o empleadoras como condición para tener derecho a percibir las prestaciones correspondientes. El término abarca una amplia gama de regímenes, incluidos los universales, para todas las personas residentes (como un servicio nacional de salud), por categorías para ciertos grupos amplios de la población (por ejemplo, para niños y niñas menores o personas mayores) y de prestaciones sujetas a comprobación de recursos (como los de asistencia social). Suelen financiarse con cargo a impuestos u otros ingresos del Estado y, en algunos casos, incluso a través de donaciones o préstamos externos.

La protección social es el conjunto de acciones públicas que realiza un Estado para asistir a las personas y los hogares, por lo que la formulación de marcos legislativos nacionales y la extensión de su cobertura legal constituyen un aspecto esencial para el establecimiento de sistemas de protección social basados en derechos humanos (ACNUDH 2012; CESCR 2008).

De manera que la protección social puede entenderse como un concepto integrador, en la medida en que congrega pautas orientadas a construir sociedades más justas, equitativas e inclusivas. Es decir, engloba todas aquellas acciones que garantizan niveles mínimos de vida para toda persona (Gandini *et al.* 2021). Así, se contribuye a la realización de los derechos económicos y sociales de la población de un país, reconocidos en una serie de instrumentos legales internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, en los cuales se reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para las personas y las familias, así como el disfrute de mayor bienestar físico y mental y la educación (Cecchini, Filgueira y Robles 2014). Dentro de la protección social se encuentra la seguridad social, compuesta por seguro social, asistencia social, prestaciones financiadas por los ingresos generales del Estado, asignaciones familiares y cajas de previsión, relacionándose adicionalmente con las provisiones complementarias de los empleadores y otros programas que se han desarrollado a su alrededor (CIESS, OIM, OIT y OEA 2011).

La promoción de la protección social se encuentra fundamentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), específicamente en los artículos 22 y 25, los cuales sostienen que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (Art. 22).

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia [...], la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros [...]. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales [...] (Art. 25).

En el cuadro 1 se presentan instrumentos normativos internacionales donde se puede encontrar compromisos respecto a la protección internacional y si el Estado de República Dominicana los ha ratificado.

Cuadro 1. Marco normativo internacional sobre protección social

Instrumento normativo	Resumen del contenido de las normas de protección	Estatus jurídico del Estado dominicano
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Art. 25. Toda persona tiene derecho a la salud, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. También tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.	Ratificado
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Art. 9. Los Estados partes reconocen a toda persona el derecho a la seguridad social. Art. 10. Los Estados partes reconocen a toda persona el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.	Ratificado

Cuadro 1. Marco normativo internacional sobre protección social
(continuación)

Instrumento normativo	Resumen del contenido de las normas de protección	Estatus jurídico del Estado dominicano
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador)	Art. 9. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. Art. 10. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. La extensión de los beneficios de los servicios de salud debe alcanzar a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado.	No suscrito
R202 Recomendaciones sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)	Sugiere poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social, para asegurar progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posibles.	Firmado (no vinculante)

Fuente: Elaboración propia, con base en Gandini *et al.*, 2021.

Adicionalmente, el marco normativo de la OIT sobre protección social complementa las disposiciones relativas al derecho a la protección social recogidas en los instrumentos internacionales. En el cuadro 2 se pueden observar los instrumentos que la contienen y si el Estado dominicano los ha ratificado.

Cuadro 2. Marco normativo de la OIT sobre protección social

Instrumento normativo	Resumen del contenido de las normas de protección	Estatus jurídico del Estado dominicano
Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102)	Abarca y define las nueve ramas de cobertura de la seguridad social, fija objetivos y condiciones relativas al derecho de acceso a las prestaciones y sus periodos.	Ratificado
Convenio sobre la Igualdad de Trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)	Establece que todo Estado miembro deberá conceder en su territorio a los nacionales de otro Estado miembro en igualdad de trato respecto a sus propios nacionales en materia de seguridad social.	No ratificado
Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)	Promueve la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores migrantes, así como un mínimo de protección. Abarca la emigración, la inmigración y el tránsito.	No ratificado
Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, 1982 (núm. 157)	Contempla el principio de mantenimiento de derechos adquiridos respecto a toda rama de seguridad social en el extranjero.	No ratificado
Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189)	Establece los derechos y principios básicos de protección específica de las trabajadoras y los trabajadores domésticos, incluidos aquellos que sean migrantes.	Ratificado

Fuente: Elaboración propia, con base en Gandini *et al.*, 2021.

De esta sección puede destacarse que la adopción de sistemas amplios de protección social tiene efectos benéficos a nivel socioeconómico para los países. Además, es fundamental en las estrategias nacionales para promover el desarrollo humano, la estabilidad política y el crecimiento inclusivo, pues garantiza que todas las personas gocen de seguridad de los ingresos y tengan acceso efectivo a servicios sociales y de salud. Por otra parte, la falta de protección social representa una fuerte exposición a las consecuencias financieras de crisis o circunstancias del ciclo de vida, tales como enfermedades, maternidad, vejez, pobreza o exclusión social, entre otras cuestiones.

En los siguientes cuadros 3 y 4 se presenta el marco normativo en República Dominicana que regula el acceso al derecho a la salud y protección social de las personas cubiertas por el seguro de riesgo de salud y de pensiones.

Cuadro 3. Normas de protección de los derechos a la salud y a la seguridad social en la República Dominicana en relación con sus titulares

Instrumento normativo	Resumen del contenido de las normas de protección	Titular del derecho
Constitución dominicana vigente	Art. 60. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. Art. 61. Toda persona tiene derecho a una salud integral.	Toda persona por el mero hecho de serlo.
Ley General de Salud	Art. 9. Todos los dominicanos y las dominicanas y las y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional son titulares del derecho a la promoción de la salud, prevención de las enfermedades y a la protección, recuperación y rehabilitación de su	Personas de nacionalidad dominicana y/o extranjeros que tengan establecida su residencia legal en el territorio nacional.

	salud, sin discriminación alguna. Los extranjeros no residentes en la República Dominicana tendrán garantizado el derecho en la forma que las leyes, los convenios internacionales, acuerdos bilaterales y otras disposiciones legales lo establezcan.	Los extranjeros no residentes quedan condicionados a lo que establezcan leyes, convenios internacionales y acuerdos bilaterales.
Ley General de Salud	Art. 28. Reconoce a toda persona una serie de derechos vinculados a la salud, dentro de los cuales se identifica el acceso a una adecuada y oportuna atención médica.	Toda persona por el mero hecho de serlo.
Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social	Art. 5. Tienen derecho a ser afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional. La presente ley y sus normas complementarias regularán la inclusión de los dominicanos residentes en el exterior.	Personas de nacionalidad dominicana y/o extranjeros que tengan establecida residencia legal en el territorio nacional.

Fuente: Bosh, M., Pérez, M. y Rodríguez, J. (2018).

Cuadro 4. Personas cubiertas por seguro de riesgo de salud y pensiones en la República Dominicana

Mecanismo de seguro social	Personas cubiertas
Seguro familiar de salud	Todos los dominicanos y extranjeros en situación regular aptos para laborar. Como familiares se consideran: 1. El/la cónyuge y/o el/la compañero/a de vida debidamente registrado/a.

Cuadro 4. Personas cubiertas por seguro de riesgo de salud y pensiones en la República Dominicana (continuación)

Mecanismo de seguro social	Personas cubiertas
	2. Los hijos o hijastros menores de 18 años. 3. Los hijos o hijastros menores de 21 años que son estudiantes. 4. Los hijos o hijastros sin límites de edad cuando sean discapacitados. 5. Los padres dependientes. 6. Todos mientras no estén ellos mismos afiliados al sistema.
Seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia	1. Los(as) trabajadores(as) dependientes y los empleadores, urbanos y rurales, en las condiciones establecidas por la presente ley;
Seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia	2. Los(as) trabajadores(as) dominicanos que residen en el exterior, en las modalidades establecidas por la presente ley; 3. Los(as) trabajadores(as) independientes y los empleadores, urbanos y rurales, en las condiciones que establecerá el reglamento del Régimen Contributivo Subsidiado; 4. Los(as) desempleados(as), discapacitados(as) e indigentes, urbanos y rurales, en las condiciones que establecerá el reglamento del Régimen Subsidiado.

Fuente: Bosh, M., Pérez, M. y Rodríguez, J. (2018).

Cuadro 5. Regímenes, condiciones de acceso y prestaciones mínimas en los seguros sociales dominicanos, Ley núm. 87-01

Régimen de financiamiento	Personas cubiertas	Condición de acceso	Prestaciones mínimas
Régimen contributivo	Comprende a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, financiado por los trabajadores y empleadores, incluido el Estado como empleador.	Contar con un empleo formal y salario cotizado ante la Tesorería de la Seguridad Social.	Seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia; seguro familiar de salud; seguro de riesgos laborales por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
Régimen subsidiado	Protege a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado dominicano.	Haber sido calificado a través del SIUBEN como trabajador con ingresos inestables o inferiores al salario mínimo, desempleado, discapacitado o indigente, beneficiario de acceder al régimen.	Seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia; seguro familiar de salud.

Fuente: Bosh, M., Pérez, M. y Rodríguez, J. (2018).

Protección social y migración en América Latina y República Dominicana

Sin desconocer los progresos que se han realizado en los últimos años en relación con la extensión de la protección social en el mundo y en particular en ALC, aún quedan muchos retos pendientes. Con el arribo de la pandemia de COVID-19 muchos países seguían enfrentándose a importantes desafíos para garantizar que el derecho humano a la seguridad social fuera una realidad para todas las personas (OIT 2021).

De hecho, durante la década previa a la aparición de la pandemia (2008-2019), se observó el aumento del gasto ejecutado por los gobiernos centrales en América Latina debido a las mayores erogaciones destinadas a financiar políticas sociales, en particular en las áreas de salud, educación y protección social (Podestá 2023). En algunos países de la región que tienen niveles bajos de gasto público social (tanto en relación con el tamaño de su economía como en comparación con otros países), se observa un menor crecimiento de este gasto en los últimos años (Podestá 2023). Entre ellos, República Dominicana, como puede verse en el gráfico 1.

Tras los años de pandemia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023), en su informe Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023: la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo, afirma que la región actualmente enfrenta una convergencia de crisis prolongadas: crisis económica, de los sistemas de salud, de seguridad pública y de protección social. Al 2023, aproximadamente el 35 por ciento de la población en la región vive en la pobreza; 57 millones de latinoamericanos y caribeños enfrentan hambre y más del 50 por ciento de la población económicamente activa trabaja en el mercado informal sin acceder a trabajo digno o derechos laborales, por lo cual es autoempleada o subempleada en condiciones de hiperexplotación (CEPAL 2023). Esto implica que esa vasta población no contribuye a ningún sistema de pensiones, lo que repercute directamente en el sostenimiento de sus vidas, pues no acceden ni accederán a algún sistema de protección social (Arenas de Mesa, Robles y Vila 2023).

En este contexto de convergencia de crisis prolongadas, el valor de la protección social se ha confirmado ampliamente (OIT 2021). Simultáneamente, como parte de la respuesta a la pandemia se ha generado una movilización de medidas de protección social sin

precedentes no solo para proteger la salud de las personas, sino además los puestos de trabajo y los ingresos de los que también depende el bienestar humano. El informe de la OIT presenta las siguientes conclusiones (2021, p.1.):

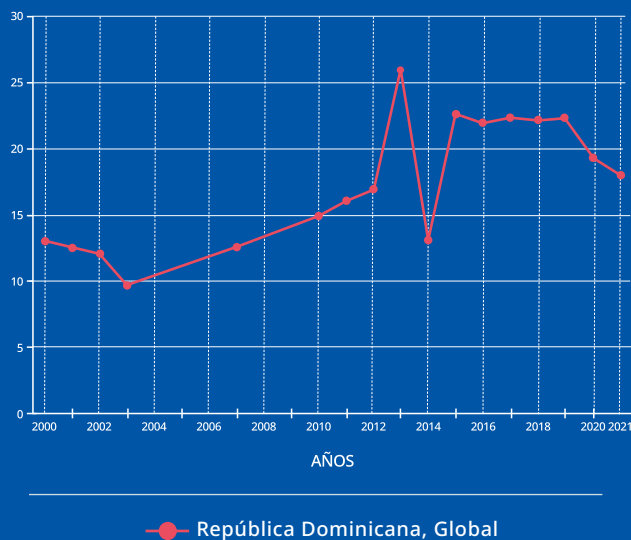
- Pese a los progresos realizados en los últimos años respecto de la extensión de la protección social en muchas partes del mundo, cuando irrumpió la pandemia de COVID-19 muchos países seguían enfrentándose a importantes retos para hacer del derecho humano a la seguridad social una realidad para todos.
- La COVID-19 ha provocado una respuesta política sin precedentes en el ámbito de la protección social.
- La recuperación socioeconómica sigue siendo incierta y destinar más recursos a la protección social seguirá siendo decisivo.
- Los países se encuentran en una encrucijada en la trayectoria de sus sistemas de protección social.
- Establecer la protección social universal y hacer realidad el derecho humano a la seguridad social para todos es la piedra angular de un enfoque centrado en las personas para alcanzar la justicia social.

Más allá de los esfuerzos y las respuestas estructurales y aquellas coyunturales implementadas en el contexto de la pandemia, la situación en materia de protección social, como se mencionó, aún presenta desafíos. En 2021 menos de la mitad de la población mundial tenía acceso a al menos una prestación social, con tan solo un 46.9 por ciento de cobertura. Además, el porcentaje de personas pertenecientes a grupos vulnerables que recibía asistencia social apenas alcanzó el 29 por ciento. Específicamente en las Américas solo el 64 por ciento de la población tenía acceso a al menos una prestación de protección social, y el porcentaje de personas pertenecientes a grupos vulnerables con cobertura de asistencia social fue solo del 37 por ciento (OIT 2021). Estos datos dan cuenta de las grandes brechas que aún existen en materia de protección social efectiva a nivel mundial y en la región de las Américas. Centrando la atención en el caso de las personas trabajadoras migrantes y otras personas desplazadas forzosamente, la brecha de cobertura a nivel global es mayor (OIT 2021).

Aunque la libertad de circulación y el acceso a la protección social son ambos derechos humanos reconocidos internacionalmente y consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros

instrumentos internacionales, suele ser difícil garantizar ambos. En particular, las personas migrantes suelen quedar excluidas de manera desproporcionada del acceso a la protección social y, consecuentemente, tienen más probabilidades de estar concentradas en formas de trabajo informal, precario y mal remunerado, lo que las expone en mayor medida a la pobreza, la inseguridad y la exclusión social (CSI 2020). Según lo ha identificado la OIT, estas personas se enfrentan con obstáculos específicos para el acceso a la protección social, debido a: a) marcos legales restrictivos; b) falta de coordinación entre los países de origen y destino, y c) su vinculación a sectores económicos que se caracterizan por una cobertura de seguridad relativamente baja (agricultura, trabajo doméstico, construcción) (OIT 2021).

Gráfico 1. Proporción del gasto público total en servicios esenciales en porcentajes (educación)



Fuente: CEPALSTAT-Naciones Unidas.

Además, a las barreras anteriores las personas migrantes en situación irregular enfrentan obstáculos adicionales para acceder a la protección social en razón a su situación migratoria, el desconocimiento de sus derechos y el riesgo de ser deportadas. En general, las personas migrantes en situación irregular suelen quedar excluidas del sistema de protección social, con algunas excepciones en países que brindan atención de salud de urgencia a todas las personas, sin hacer distinciones basadas en su situación migratoria (OIT 2021).

Específicamente en el caso de República Dominicana, algunos datos pueden arrojar luz sobre la situación en la que se encuentran las personas migrantes en relación con la protección social y algunos de sus componentes.

Cuando las personas migrantes arriban a un lugar de destino (sea o no su lugar de residencia permanente definitivo) enfrentan desafíos que van desde diferencias culturales, usos y costumbres y a veces la lengua. El primer gran desafío es la condición migratoria. Conseguir una condición regular es imprescindible para insertarse y generar recursos e ingresos para subsistir y sobre todo para acceder a derechos efectivos.

Como ya se ha mencionado, la condición de irregularidad migratoria es una limitación estructural en el acceso al bienestar, la protección social y el pleno goce de los derechos humanos, comenzando por la identidad jurídica (Maldonado *et al.* 2018). República Dominicana ha dado pasos importantes con la implementación del Plan de Normalización implementado en 2021. Este programa regulariza la situación migratoria irregular de personas venezolanas en el país que ingresaron en el territorio como turistas o con visado expedido por las autoridades dominicanas y han permanecido más allá de la vigencia autorizada. Ha sido un paso importante, aunque aún hay retos que resolver, ya que se ha encontrado que una porción importante de las personas venezolanas en el país no se ha podido inscribir por no cumplir con los criterios o debido a barreras, como limitaciones financieras, falta de documentación de identificación y acceso limitado a transporte desde las provincias a la capital, donde están centralizados los servicios (R4V 2023).

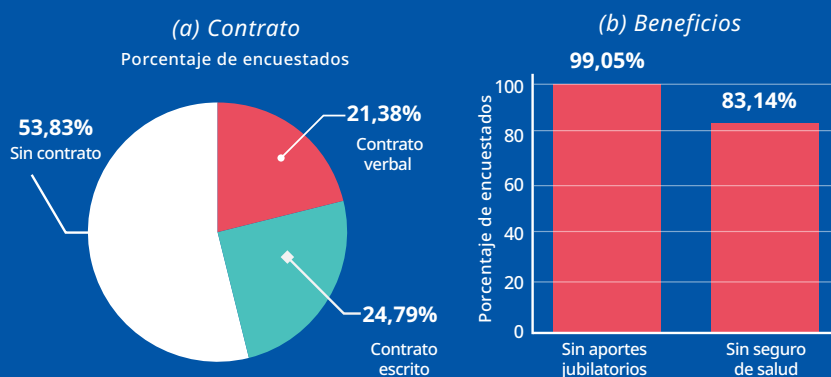
La irregularidad migratoria se vincula con otros elementos de la protección social y la seguridad social. El acceso al trabajo formal y decente tiene la condición regular (contar con papeles) como requisito indispensable. También está asociada a la explotación de personas en trabajos forzados e inseguros, incluidos la trata, la prostitución y el secuestro. Un migrante irregular es altamente vulnerable a las organizaciones delictivas que se aprovechan de las

personas con fines de explotación sexual o laboral y su condición puede estar asociada a la trata y el tráfico (CSI, 2020).

Las dificultades para obtener documentos que garanticen una estancia regular en los países de destino se relaciona estrechamente con la posibilidad y los tipos de acceso al mercado laboral. Más de la mitad de las personas venezolanas en República Dominicana no cuentan con un contrato y un cuarto lo tiene de manera verbal¹. En otras palabras, de cada 4 personas venezolanas en el país solo 1 tiene un contrato escrito.

El 99 por ciento no aporta a la jubilación y el 83 por ciento no posee seguro de salud. Estos datos son relevantes ya que más del 94 por ciento declaró estar trabajando. Esto indica que las condiciones en las que estas personas están insertas en el mercado laboral son precarias e informales. Incluso la encuesta muestra que quienes no tienen contrato, que es una porción mayoritaria, trabaja subempleada, es decir, menos horas de las esperadas en una jornada laboral regular.

Gráfico 2. Tipo de contrato y beneficios de personas venezolanas en República Dominicana, 2022



Fuente: BID (2023).

¹ El BID y el ACNUR (2023) llevaron a cabo un perfil de la población migrante y refugiada venezolana en República Dominicana que tiene como objetivo evaluar a largo plazo el impacto del Programa de Normalización. Para ello realizaron una encuesta de línea base que incluyó a 1,390 personas entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

Gráfico 3. Disposición de seguro de salud y atención médica de personas venezolanas en República Dominicana, 2022

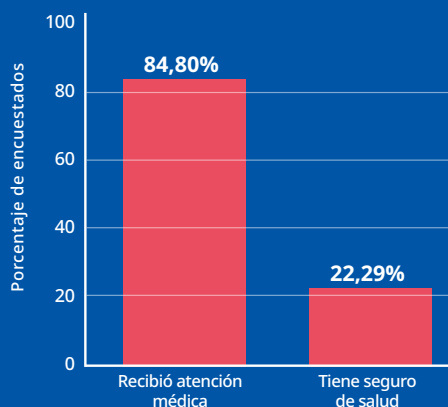
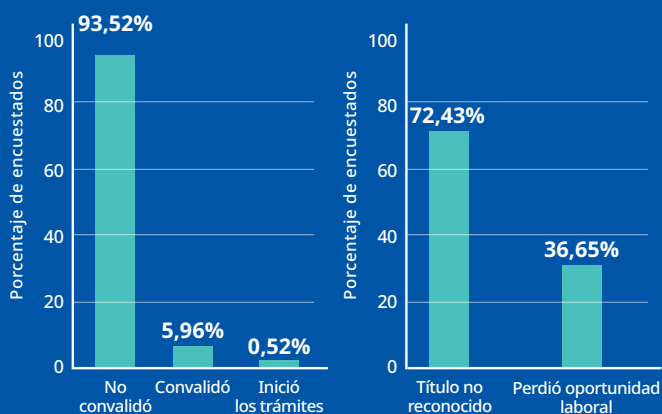


Gráfico 4. Convalidación de los títulos de grado de personas venezolanas en República Dominicana, 2022



Fuente: BID (2023).

Resulta interesante que, aunque solo un 20 por ciento tiene acceso a un seguro de salud, el 85 por ciento recibe atención médica cuando la necesita (ver gráfico 3). Sin embargo, muchas personas que no acudieron a atención médica sostienen que no era lo suficientemente grave o importante, lo que hace pensar que se va a consulta médica cuando ya es necesaria una atención. Es decir, es posible que no estén buscando la atención médica adecuada (por ejemplo, no asistir a controles médicos periódicos cuando están embarazadas o no vacunar a sus hijos e hijas). La falta de acceso a las consultas preventivas puede tener efectos negativos a largo plazo, lo que indica la importancia de reforzar esfuerzos para integrar a las personas venezolanas al sistema de salud de la República Dominicana, ya que esto puede tener un impacto social prolongado.

A los obstáculos para regularizar la condición migratoria se suma la dificultad para la revalidación de las credenciales educativas. La distribución de la educación y la ocupación de las personas venezolanas en República Dominicana sugiere que puede haber algún grado de asignación deficiente de los recursos, ya que algunas personas profesionales probablemente estén trabajando en empleos que requieren niveles de calificación inferiores a los suyos.

► Protección social de personas migrantes y refugiadas

En esta sección se presentan dos estudios recientes sobre protección social y personas en movilidad. El primero de ellos es sobre población refugiada en México y se llevó a cabo en tres ciudades del país: la capital, una ciudad fronteriza y una ciudad del centro-norte. El segundo estudio presenta resultados comparativos sobre las acciones de protección social en siete países de América Latina, comparando la situación de protección social de las personas migrantes antes y durante la pandemia de COVID-19.

Personas refugiadas en México y protección social

La investigación «Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis sobre el acceso a programas y servicios en el contexto de la pandemia COVID-19» tuvo como objetivo principal analizar los mecanismos de protección social que podrían beneficiar a las personas refugiadas y a la población anfitriona, con el fin de fundamentar recomendaciones en cuanto a modelos sostenibles para la integración de población refugiada en todo México. El trabajo contempló tres etapas de investigación en 2019 y una fase de actualización tras el arribo de la pandemia de COVID-19 a finales de 2020. En primer lugar, se realizó un mapeo de marcos jurídicos, programas e instituciones a nivel federal y estatal (en las tres entidades), las cuales intervienen en la protección social de las personas refugiadas en México. Este mapeo permitió identificar no solo actores, sino temáticas centrales para preparar el trabajo de campo. En la segunda etapa se realizaron entrevistas a profundidad con actores relevantes del gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, así como organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada (incluida una confederación patronal y una cámara nacional industrial) y academia. Asimismo, se efectuó observación *in situ* en lugares clave en la Ciudad de México, Tapachula y Saltillo.

Los hallazgos de esta investigación apuntan a identificar algunos logros y desafíos más estructurales junto a otros que emergen en el marco de la pandemia. Algunos de los principales se resumen a continuación:

- Las barreras de acceso que enfrenta la población solicitante y refugiada a los mecanismos de protección social en México dan cuenta de la poca experiencia que se tiene como país de destino; especialmente debido a que los reglamentos de muchas instancias encargadas de proveer servicios de protección social si bien no prohíben el acceso, tampoco lo hacen explícito, lo que genera una cultura institucional que ignora o niega en la práctica el acceso efectivo.
- Los procesos de integración social de la población refugiada y solicitante son por lo general aún débiles, precarios e inestables. En ciertos casos se percibe un retroceso en los procesos de integración de personas y familias que al parecer ya estaban integradas, es decir, tenían un trabajo estable y una vivienda independiente.

- ▶ Se identificaron pocas medidas de mitigación de los efectos de la pandemia para la población en general y la población migrante y refugiada en particular. En aquellos casos en los que se establecieron protocolos o planes específicos, no hubo una adecuada estrategia de comunicación social ni coordinación intergubernamental con los actores relevantes.
- ▶ Se cuenta con escasa información sobre los contagios y fallecimientos de la población refugiada y solicitante en general, situación que se acentúa mucho más en aquella población que aún no está vinculada con organizaciones de la sociedad civil o albergues. Los hallazgos evidencian fuertes afectaciones en las distintas dimensiones de la protección social de las personas refugiadas y solicitantes, en particular, referidas a la que se encuentra en albergues y en vinculación con organizaciones de protección y defensa de sus derechos. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente para aquellas sin acceso a redes de apoyo institucional, lo que hace suponer que se pueden haber visto mucho más afectadas por las consecuencias de la pandemia.
- ▶ Es evidente que México se ha convertido en un país de destino de personas que necesitan protección internacional. Ello hace que en el contexto de emergencia sanitaria la labor de la Comisión de Ayuda a Refugiados (COMAR) se haya considerado esencial al mantener el trámite de solicitudes nuevas abierto. La COMAR generó mecanismos de continuidad de trabajo (incluidos algunos trámites virtuales), pero varios procesos, desafortunadamente a causa de la falta de personal, no pudieron avanzar y se vieron rebasados y rezagados, entre ellos, las reubicaciones que quedaron suspendidas a lo largo de algunos meses de 2020 y solo se permitieron en ciertos casos de urgencia.
- ▶ Se reportaron crecientes dificultades para recibir atención hospitalaria relacionadas con manifestaciones o patologías no vinculadas con la COVID-19 para la población solicitante de la condición de refugiado, cuyo acceso a las instancias de salud suele depender de arreglos informales entre la sociedad civil (principalmente albergues) y el personal de ventanilla en los hospitales. Sin embargo, la atención hospitalaria de personas infectadas ha sido universal e igualitaria, y los problemas de acceso que enfrenta la población solicitante y refugiada son los mismos que la población mexicana.
- ▶ La pandemia acentuó el retraso en la publicación del reglamento del Instituto para la Salud del Bienestar (INSABI), y con ello el desfase en el proceso administrativo del paso del Seguro Popular (anterior

oferta institucional de salud para población más precarizada, entre ella, la población migrante) al INSABI. Se identificaron aun muchos retos pendientes de la implementación del INSABI para garantizar la universalidad en el derecho a la salud. Si bien la implementación del INSABI estaba motivada por el interés de universalizar el acceso a la salud, lo cual incluye a población en movilidad, en la práctica, la solicitud de documentos, como la INE o la CURP, generan una exclusión de facto (en la actualidad, se eliminó el INSABI, programa que nunca fue reglamentado desde 2019 y se creó el IMSS-Bienestar).

- Se identifica una ralentización de los mercados laborales formales e informales, lo que se traduce en mucha precariedad e informalidad. A diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países de la región, no hubo ninguna medida específica (bonos, transferencias, seguro de desempleo, entre otros) para paliar el impacto económico de la pandemia.
- Las personas migrantes y refugiadas que tenían procesos de integración más avanzados mostraron un retroceso documentado vía red de albergues, ya que muchas familias volvieron a tocar puertas en casas y albergues. Debido al incremento de la demanda, en frontera norte, con los hoteles y los centros integradores se abrieron espacios específicos para estas personas.
- La pandemia acentuó la ausencia de redes y mecanismos formales de cuidado para las mujeres solicitantes, refugiadas y sus familias. Algunas de las iniciativas de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil se han visto truncadas o suspendidas en el contexto de pandemia.
- La falta de protocolos y de protección de las personas tiene repercusiones específicas tanto en el manejo de la epidemia como en la condición de la salud en general. La crisis sanitaria demuestra la necesidad de la existencia y funcionamiento de protocolos sanitarios, de ayuda humanitaria y de protección social.

Para conocer más sobre este estudio consultar aquí



Protección social para personas migrantes y refugiadas en América Latina y el Caribe

El estudio *Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic* llevó a cabo un análisis comparativo de acciones de protección social en 7 países: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Tuvo como propósito contestar las siguientes preguntas: a) ¿Qué tipo de asistencia/protección social existe para la población migrante?, b) ¿hasta qué punto migrantes y refugiados han sido incluidos en los programas gubernamentales de protección social durante la pandemia?, ¿quién protege?, c) ¿qué nos dice esto sobre los derechos sociales y la ciudadanía de los migrantes ante el Estado?, d) los países seleccionados cubren una amplia gama de sistemas migratorios y de protección social, así como de respuestas político-institucionales ante la pandemia.

Ellos también comparten algunas cosas en común: a) Sus desigualdades estructurales; b) haber experimentado transformaciones en sus dinámicas migratorias, con algunos países que han pasado repentinamente de países de origen a países de tránsito y destino de la migración, y c) muchos de ellos habían pasado recientemente por cambios en su marco legal de migración o de refugio o de ambos.

El análisis muestra que las respuestas a la pandemia desarrolladas en los siete países estudiados reflejan una continuidad, y una mayor normalización, de las prácticas existentes en el espectro de inclusión/exclusión que precedió a la COVID-19, pero con nuevas configuraciones en cuanto a los actores que proporcionan protección social. El artículo propone una tipología de modelos de protección social en el contexto de la pandemia, que varía según los actores implicados, los modos de protección y la concepción de los migrantes como sujetos humanitarios o sujetos de derechos.

Los resultados sugieren una amplia heterogeneidad y complejidad en cuanto a los diferentes grados de inclusión de las poblaciones migrantes y refugiadas, en particular en los programas preexistentes y en los nuevos programas de transferencia sociales no contributivas. Por un lado, Brasil y Uruguay destacan claramente por contar con marcos legales totalmente inclusivos y claros, la mejora de los programas preexistentes y la creación de otros nuevos que incluyen plenamente a las poblaciones desplazadas independientemente de su estatus migratorio. Por otro lado, las evidencias

recogidas en los otros cinco países –Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú– permiten detener la mirada en los desafíos que enfrenta América Latina en cuanto a las tensiones y contradicciones entre marcos legales de alguna manera avanzados, aunque ambiguos, y la implementación de políticas. También permite comprender mejor la articulación de los actores en la provisión de protección social, así como las estrategias y prácticas que despliegan. Se observa un patrón común en el que los actores priorizan la provisión de necesidades básicas, sacrificando los planes y programas existentes, lo que puede repercutir negativamente en los procesos de integración de los migrantes a mediano y largo plazo.

Cuadro 6. Tipología de modos de protección social en el contexto de la COVID-19

Países	Ensamblaje de actores que brindan protección social a personas migrantes y refugiadas durante la pandemia	Modos de protección durante la pandemia	La subjetivación de las personas migrantes durante la pandemia
Brasil	Liderado por el Estado con papel complementado por las organizaciones internacionales y la sociedad civil	Basado en derechos, adaptado al contexto de emergencia	Sujeto de derechos
Chile	Liderado por el Estado con papel complementado por las organizaciones internacionales y la sociedad civil	En principio basado en derechos, contingente en la práctica	Sujetos humanitarios
Colombia	Liderazgo de las organizaciones internacionales y la sociedad civil con un papel complementario del Estado	Contingente	Sujetos humanitarios

Cuadro 6. Tipología de modos de protección social en el contexto de la COVID-19 (continuación)

Países	Ensamblaje de actores que brindan protección social a personas migrantes y refugiadas durante la pandemia	Modos de protección durante la pandemia	La subjetivación de las personas migrantes durante la pandemia
Ecuador	Estado ausente, respuesta liderada por la sociedad civil y las organizaciones internacionales	Marginal contingente	Sujetos humanitarios
Perú	Estado ausente, respuesta liderada por la sociedad civil y las organizaciones internacionales	Contingente	Sujetos humanitarios
México	Estado ausente, respuesta liderada por las organizaciones internacionales y la sociedad civil	Contingente	Sujetos humanitarios
Uruguay	Liderado por el Estado con papel complementado por las organizaciones internacionales y la sociedad civil	Basado en derechos, adaptado al contexto de emergencia	Sujeto de derechos

Fuente: Vera Espinoza *et al.*, 2022.

Para conocer más sobre este estudio consultar aquí



► Conclusión

En el contexto reciente de ALC se han identificado retos en materia de protección social en general y algunos específicamente en la población migrante y refugiada. El arribo de la pandemia de la COVID-19 impuso nuevos retos y evidenció que las medidas que implementaron aquellos países que ya tenían un modelo de protección universal y amplio, que incluía en gran medida a la población migrante, también fueron amplias y universales.

En general, en la región de ALC, se identifican diversas acciones en materia de *Salud*, fundamentalmente en años recientes, que combinan la atención específica al desplazamiento venezolano, en particular en el marco del Proceso de Quito y de la plataforma R4V, junto a medidas vinculadas al contexto de la pandemia de la COVID-19. Algunas de estas iniciativas, incluso previas a la pandemia, se inscriben en el marco del Plan Andino de Salud para Personas Migrantes y Refugiadas (OIM) que incluyen el fortalecimiento de capacidades de los sistemas de salud y del personal de salud, intercambio de información y promoción de comunicación y atención a personas migrantes a fin de evitar la discriminación. Específicamente en respuesta a la pandemia se implementaron acciones relacionadas con la coordinación sanitaria transfronteriza tanto para personas en tránsito como para la atención de personas migrantes en los territorios.

Se continúan destacando algunos retos persistentes, como la falta de garantías en el acceso al derecho a la salud para personas migrantes, en ocasiones relacionados con una necesidad de mayor divulgación, pero también con la falta de homologación de criterios y estandarización de requisitos de documentación al momento de acceder al servicio.

En el área de Educación existen varias iniciativas impulsadas por R4V y el PQ relacionadas con la integración a servicios educativos, apoyos en especie y en efectivo para cubrir gastos relacionados con la educación, articulación de políticas para la trazabilidad de las trayectorias educativas, así como capacitaciones y sensibilización a personal educativo.

Existe otro conjunto de iniciativas relacionadas con el reconocimiento de grados y títulos, la movilidad estudiantil, en particular en el marco de la Alianza del Pacífico, el PQ y Mercosur, aunque muchas de ellas no se

implementaron o han tenido alcances limitados. En el rubro de Vivienda la mayoría de las estrategias se inscriben en la respuesta al contexto de pandemia y al desplazamiento venezolano, impulsadas por R4V.

Ha habido respuestas rápidas en la región por parte de diversos actores vinculadas con acciones o medidas de protección para la población en general. Sin embargo, la mayoría han sido respuestas a las coyunturas de emergencia y solo pocas de ellas se inscriben en programas a mediano o largo plazo.

El carácter y grado de universalidad de los sistemas de protección social se vuelven esenciales, particularmente en el caso de los familiares o dependientes de las personas migrantes, comenzando por los niños, niñas y adolescentes, y su posibilidad de acceder a servicios básicos de cuidado, salud, educación (sobre todo en edad escolar) y nutrición, entre otros, independientemente del estatus regular o irregular en el país de acogida. En muchos casos, los servicios públicos no están diseñados para recibir y prestar atención a las personas migrantes, estipulando por ejemplo la entrega de documentación o periodos de residencia mínimos para acceder a los servicios.

En República Dominicana se evidencian algunas buenas prácticas, tales como la ratificación del Convenio 189 en 2015 y la implementación del Plan de Normalización en 2019. Es imprescindible seguir avanzando en estos sentidos en la región.

► Referencias bibliográficas

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2022. *Informe de tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2021*. Disponible en: https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html

ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2012. *Proyecto final de los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, Nueva York, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila. 2023. *El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina*. Santiago: Social

Policy Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Social Panorama of Latin America and the Caribbean.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2023. *Perfil de los refugiados y los migrantes venezolanos en la República Dominicana*. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/perfil-de-los-refugiados-y-los-migrantes-venezolanos-en-la-republica-dominicana>

Bandiera A., C. Loschmann, M. Luzes, A. Rivera y C. Van Der Werf. 2023. El perfil de los refugiados y los migrantes venezolanos en la República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bosh, M., M. Pérez y J. Rodríguez. 2018. «El acceso de inmigrantes y descendientes a la salud y a la protección social en la República Dominicana». *Estudios Complementarios. ENI-2017*.

Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles. 2014. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada*, serie Políticas Sociales 202, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). 2008, *Observación general núm. 19: El derecho a la seguridad social*, Ginebra, CESCR-ONU. Disponible en <https://www.refworld.org/es/leg/general/cescr/2008/es/41968>.

CIESS (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social), OIT (Organización Internacional de Trabajo), OEA (Organización de los Estados Americanos) y OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2010. *Migración y seguridad social en América*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2023. *Panorama social de América Latina y el Caribe 2023: la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo*. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central>

Comisión Internacional Sindical. 2020. «Asegurar a los migrantes acceso a la protección social», Nota informativa de la CSI sobre políticas económicas y sociales, Disponible en <https://www.ccoo.es/60da9cdfb6654df1f00abca9a4016442000001.pdf>

Expansión. 2020. *República Dominicana-Inmigración 2020*. Disponible en <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/república-dominicana#:~:text=Los%20inmigrantes%20en%20Rep%C3%BAblica%20Dominicana,%2C%20un%209%2C92%25>

IMF. 8 de diciembre de 2023. *¿Cuál es el vínculo entre los choques climáticos y la migración extranjera?* Disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/12/08/cf-how-climate-shocks-are-linked-to-cross-border-migration-in-latin-america-and-the-caribbean>

Maldonado Valera, C., J. Martínez Pizarro y R. Martínez. 2018. *Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*, CEPAL.

Morales, D. y C. Rodríguez. 2020. *La migración en la República Dominicana: contexto, retos y oportunidades*, PNUD. Disponible en <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/la-migracion-en-la-republica-dominicana-contexto-retos-y-oportunidades>

OBMICA. 2020. *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana* 2020. Santo Domingo: Editora Búho.

OIT. 2021. *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*. Disponible en https://www.ilo.org/seccsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_842103/lang--es/index.htm

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2022. *Indicadores de Gobernanza de la Migración República Dominicana. Segundo Informe 2022*. OIM, Ginebra.

———. 2022. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. Disponible en <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. *El potencial de la migración en América Latina y el Caribe*. Blog elaborado por Jairo Acuña Alfaro y David Khoudour, 31 de enero de 2020. Disponible en <https://www.undp.org/es/blog/el-potencial-de-la-migracion-en-america-latina-y-el-caribe#:~:text=El%20panorama%20migratorio%20en%20Am%C3%A9rica,de%20sus%20pa%C3%ADses%20de%20nacimiento>

Podestá, A. 2023. *Gasto público para impulsar el desarrollo económico e inclusivo y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/487b186b-c0e8-4a69-9f0c-33b9ddf5a988/content>

R4V. 2023. *Actualización sobre el Plan de Normalización de los Venezolanos (PNV)*. Disponible en <https://www.r4v.info/sites/default/files/2023-04/R4V%20Resumen%20del%20PNV%20Republica%20Dominicana%202022.pdf>

———. 2024. Refugiados y migrantes de Venezuela. Disponible en <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrante>

———. 2024. *Hoja informativa RMRP 2023-2024 República Dominicana*. Disponible en <https://www.r4v.info/es/document/hoja-informativa-rmrp-2023-2024-republica-dominicana>

Selee, A., V. Lacarte, A. Ruiz Soto, D. Chaves-González, M. J. Mora, A. Tanco. 2023 April 11. *In a Dramatic Shift, the Americas Have Become a Leading Migration Destination*. Migration Policy Institute: Washington DC.

Vera Espinoza, M., V. Prieto Rosas, G. P. Zapata, L. Gandini, A. F. de la Reguera, G. Herrera, S. López Villamil, C. M. Zamora Gómez, C. Blouin, C. Montiel, G. Cabezas, I. Palla. 2021. «Towards a Typology of Social Protection for Migrants and Refugees in Latin America during the COVID-19 Pandemic». *Comparative Migration Studies*, 9(52): 1-28.

► Migraciones, políticas públicas y derechos humanos en América Latina y el Caribe

Multiplicidad de prácticas en políticas públicas en tiempos inéditos y complejos

Publicado en agosto de 2024

Pablo Ceriani Cernadas

Puntos clave

- En materia de movilidad humana, la región de América Latina y el Caribe, desde inicios de este siglo y de manera progresiva, se encuentra experimentando cambios cualitativos y cuantitativos inéditos, en tanto espacio de origen, tránsito, destino y/o retorno de millones de personas de la región o provenientes de otros continentes.
- La ampliación de rutas migratorias en toda la región, la diversificación de los perfiles migratorios de numerosos países y el crecimiento de la migración en condiciones de vulnerabilidad e irregularidad son algunos de los rasgos cualitativos más significativos, dando cuenta de la complejidad de la movilidad en la región y sus desafíos.
- Desde 1948 en adelante, los Estados, en ejercicio de su soberanía, han ido desarrollando y ampliando el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A través de numerosos tratados aprobados a nivel interamericano y en el ámbito de las Naciones Unidas, los Estados han promovido el reconocimiento de derechos a todas las personas y han asumido la obligación de protegerlos y garantizarlos



Puntos clave (continuación)

sin discriminación alguna, incluidos los de las personas en contexto de movilidad y sin perjuicio de su nacionalidad o condición migratoria.

- ▶ La Convención de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familiares ha sido ratificada por varios Estados de la región. El Comité que supervisa su implementación ha elaborado estándares para guiar a los Estados en la implementación de políticas para la protección de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos también han desarrollado estándares en la materia.
- ▶ Las políticas de movilidad humana desarrolladas en las últimas décadas por los Estados de la región se caracterizan por su diversidad. Por un lado, se han adoptado leyes y otras medidas con un claro enfoque de derechos, incluido el reconocimiento del derecho humano a migrar, y se ha facilitado la regularización migratoria. Por el otro, se han impulsado iniciativas contrarias a las obligaciones jurídicas asumidas por los Estados, especialmente en los años recientes.

Pablo Ceriani Cernadas es abogado (Universidad de Buenos Aires, UBA). Doctor en Derechos Humanos (Universidad de Valencia) y Magíster en Migraciones Internacionales (Universidad Europea de Madrid). Experto independiente del Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias (2014-2017 y 2022-2025). Director de la Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos y coordinador del Programa Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Profesor de Migraciones y Derechos Humanos y en la Diplomatura Migrantes y Protección de Refugiados de la UBA, y en las Maestrías de Derechos Humanos de la UNLa, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha sido consultor para UNICEF, OIM, OIT y UNFPA en iniciativas sobre políticas migratorias y derechos humanos. Es autor de numerosas publicaciones sobre migraciones y derechos humanos. Fue perito ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de derechos de personas en contexto de movilidad humana. Actualmente integra el Consejo Asesor Editorial del IOM's Migration Policy Practice (2022-2024).

► Introducción

En materia de movilidad humana o migraciones internacionales, a lo largo de la última década, América Latina y el Caribe ha estado experimentando, de manera creciente, una serie de cambios sin precedentes. Estas modificaciones son tanto de carácter cuantitativo –el número de personas que migra desde, hacia y a través de los países de la región–, como de índole cualitativo, en diversos sentidos.

Entre ellos, cabe mencionar de manera general el nuevo “perfil migratorio” de numerosos países, el incremento de la movilidad intrarregional, la multidireccionalidad de los desplazamientos y, junto a otros aspectos, el aumento de las condiciones de irregularidad y vulnerabilidad en la que transitan o residen las personas migrantes, incluidas aquellas que solicitan asilo u otra modalidad de protección. La primera sección de estas páginas amplía –aunque de manera breve– estas tendencias regionales.

En este complejo escenario, resulta importante realizar una descripción sobre los marcos normativos que los Estados han elaborado para la protección, respeto y garantía de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana. Tanto en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –y dentro de ella, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)–, a lo largo de más de 75 años –y en el caso de la OIT, aún más–, los Estados han promovido y aprobado numerosos acuerdos para proteger los derechos de las personas en general, así como a determinados grupos de personas en particular: migrantes, trabajadores y trabajadoras, mujeres, niños y niñas, etc. La segunda sección está dedicada, por un lado, a hacer un sucinto repaso de estas normativas, y por el otro, a destacar los principios interpretativos y estándares de aplicación que han sido desarrollados por los órganos creados por estos convenios, especialmente en lo relativo a la protección de los derechos de personas migrantes y sus familiares.

El siguiente apartado se detiene a observar, de manera general, algunas respuestas –políticas, prácticas– que los Estados de América Latina y el Caribe han ido implementando para abordar las migraciones en, desde, hacia y a través de la región. Junto a este análisis, se describen buenas prácticas, aspectos pendientes y desafíos, especialmente desde un enfoque

de derechos humanos y políticas públicas, teniendo en cuenta no solamente el marco normativo internacional, sino también algunos procesos regionales y globales existentes.

A modo de cierre, junto a unas pocas reflexiones, se presenta una acotada enumeración de algunos elementos que se identifican como claves para impulsar y/o fortalecer políticas integrales en materia de movilidad humana desde un enfoque de derechos, desarrollo inclusivo y políticas.

► Algunas características y tendencias en un contexto inédito de movilidad humana en América Latina y el Caribe

Evidencias estadísticas e informes elaborados por diferentes instituciones dan cuenta de la amplitud de los cambios que se han dado en materia de movilidad humana en la región. Estas modificaciones presentan algunas características sin precedentes para América Latina y el Caribe, en diversos aspectos.

En primer lugar, este carácter inédito se verifica en lo relativo a la cantidad de personas que han migrado en la última década. Las evidencias recogidas por múltiples actores en estos años dan cuenta de manera contundente de este incremento cuantitativo. En tanto –por razones de limitaciones de espacio de estas páginas– no reproduciremos los datos concretos, cabe remitir a informes elaborados por la Organización Internacional del Trabajo¹, la Organización Internacional para las Migraciones², el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia³, entre otras

1 OIT y ACNUR, Reflexiones y recomendaciones sobre la integración de refugiados y otras personas desplazadas forzosamente en América Latina y el Caribe (2024).

2 Entre otros informes, ver los elaborados por la OIM sobre las tendencias migratorias en la región, en los enlaces: https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/2023-09/es_tendencias_marzo_junio_2023_vf.pdf. <https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/2024-02/es-informe-de-tendencias-q4-2023-2.pdf>

3 UNICEF, La Infancia en peligro: La niñez migrante en América Latina y el Caribe, Panamá (2023). <https://www.unicef.org/es/infancia-peligro/ninez-migrante-america-latina-caribe>.

agencias de Naciones Unidas, organismos regionales⁴, instituciones gubernamentales, así como de la sociedad civil⁵.

A su vez, el escenario actual de la movilidad en la región muestra, como nunca antes, una diversificación y ampliación de flujos a lo largo y ancho del continente, con personas migrando desde, hacia y/o a través de prácticamente todos los países. Mientras que algunos países siguen teniendo un perfil migratorio caracterizado por ser receptores de migración –hace muchas o algunas décadas–, hay cada vez más países que adquieren esa función, en algunos casos, recibiendo a cientos de miles, o millones de personas en pocos años. Por otro lado, algunos países continúan siendo casi exclusivamente un lugar de origen de migrantes (por diversas causas que podrían considerarse forzadas en mayor o menor medida). Sin embargo, hoy en día un importante y creciente número de países de origen posee al menos dos, tres o todas las principales facetas de la movilidad, es decir, son lugares de origen, tránsito, destino y/o retorno de migrantes.

A este cambio del perfil migratorio de numerosos países de la región, del cual se deriva un incremento de rutas por las que se desplazan las personas en diferentes condiciones, se debe agregar la multidireccionalidad de esta movilidad, así como su carácter dinámico y cambiante. Estos aspectos explican el aumento considerable de las migraciones intrarregionales en un continente que, hasta hace pocos años, se destacaba por un balance notablemente en favor de la migración sur-norte (sin perjuicio de la existencia de diversos flujos sur-sur de mayor o menor antigüedad). Al respecto, si bien el caso más notable es el de la población venezolana –que ha migrado principalmente hacia otros países de la región–, el crecimiento de la movilidad entre países latinoamericanos y caribeños se verifica con otras nacionalidades de la región y personas provenientes de otras regiones (África y Asia, en especial), sin perjuicio de que la mayoría de estas tiene como destino final a los Estados Unidos de América.

4 CIDH, “Movilidad humana y obligaciones de protección Hacia una perspectiva subregional”, en Cechini y Martínez, Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos (2023). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/93d4c7e7-4186-487c-a57a-0efe774050f1/content>.

5 Ver, entre muchos otros, AA. VV, Migración y movilidad en las Américas. (CLACSO, 2023). <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=2783&c=52>. Gandini Luciana y Andrew Selee, Apuesta por la regularidad migratoria. Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano (2023). https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf

En definitiva, estamos ante un continente que está asistiendo a un fenómeno de connotaciones inéditas en tanto área de permanente y creciente circulación de personas en múltiples direcciones –algunas, incluso, simultáneamente en sentido opuesto–. Los datos estadísticos también evidencian el crecimiento de niños, niñas y adolescentes, mujeres y familias (enteras o desmembradas) en los diferentes corredores migratorios. Ahora bien, tal vez la importancia central de estas modificaciones, particularmente desde la perspectiva de las políticas públicas para abordar esta realidad –y más aún desde un enfoque de derechos humanos–, radica en los aspectos cualitativos que caracterizan a una parte de la movilidad humana en la región. Nos referimos especialmente a quienes migran en mayores condiciones de vulnerabilidad, personas que, en muchos casos, se trasladan por uno o varios países y/o se asientan en el lugar de destino en condiciones de irregularidad migratoria.

En efecto, en los últimos años, uno de los rasgos de la movilidad humana en la región ha sido el incremento del desplazamiento de personas que atraviesan uno o varios países en condiciones de vulnerabilidad. Ello se debe, por un lado, a la vulneración de derechos en sus países de origen como desencadenante de la migración, particularmente cuando incluye restricciones y violaciones a derechos económicos y sociales que afectan el derecho a un nivel de vida adecuado, a vivir con condiciones mínimas de dignidad, oportunidades, libertad y seguridad. En muchos casos, realidades de discriminación y racismo estructural –en especial, con base en el origen étnico y racial de las personas– están íntimamente vinculadas a esas formas de exclusión o restricción de derechos que determinan dicha condición de vulnerabilidad.

Complementariamente, situaciones de inestabilidad política, debilidad de los sistemas democráticos, diferentes formas de violencia (política, social, institucional, de género, entre otras), impunidad generalizada y corrupción están también entre las principales causas de la movilidad. Los efectos del cambio climático y los desastres naturales y el desplazamiento de personas y grupos como consecuencia de determinados proyectos económicos – industrias extractivistas–, deben añadirse a esos factores de expulsión.

En la siguiente sección, al analizar las respuestas (políticas, normativas y prácticas de los Estados) se aborda cómo estas situaciones de vulnerabilidad han ido crecientemente vinculándose con diferentes modalidades de migración irregular en la salida, tránsito y/o en la forma de permanencia en el país de destino. En este apartado es importante resaltar el aumento de personas que, en diferentes áreas de la región (ya no se circunscribe a una determinada subregión, como se observaba más de diez años atrás), se desplazan en condiciones de precariedad y vulnerabilidad, enfrentándose a

múltiples riesgos, los cuales se incrementan o incluso surgen en contextos de migración irregular o sin los permisos o visados requeridos. Estos factores también explican cómo el tránsito en estas condiciones a través de varios países de la región se ha ido extendiendo en el tiempo (semanas, meses), agravando la vulnerabilidad de los migrantes y sus familias.

Por último, y sin agotar en modo alguno el análisis de las principales características (novedosas y de más larga data) de la movilidad humana en la región, es importante mencionar que, en línea con el crecimiento y la diversificación de la migración hacia y entre los países de América Latina y el Caribe, estamos asistiendo a un paulatino cambio de la composición de numerosas comunidades. En efecto, el tejido social de un creciente número de lugares de destino –en especial, ciudades, de muy variado tamaño– se ha ido modificado de manera paulatina, y en algunos casos acelerada, a partir de los procesos migratorios. En centros urbanos de diversos países de la región, incluidos algunos que hasta poco tiempo atrás no eran receptores de migración, el porcentaje de migrantes que se ha asentado allí puede llegar a 20, 30, o 40 por ciento, si no más, de su población.

Estos cambios en la composición demográfica de numerosas comunidades, evidentemente, suponen un desafío –así como una oportunidad– para las políticas de los países de destino, en particular para las dimensiones sociales de una política integral de movilidad humana, es decir, trabajo, educación, protección social, infancia y adolescencia, salud, etc. La condición de irregularidad migratoria producida por un ingreso irregular o de manera posterior a una entrada regular al territorio incrementa esos retos. Una tendencia creciente en algunos países de la región está dada, precisamente, por un aumento significativo de personas que se encuentran residiendo en situación de irregularidad migratoria sin poder acceder a un permiso de permanencia o con dificultades para hacerlo. Teniendo en cuenta todos estos aspectos que junto a otros explican el actual contexto de la movilidad humana en el continente, en particular algunos de los principales cambios que se han ido evidenciando en la última década, resulta de especial relevancia analizar, aunque de forma general, las medidas que los Estados han implementado. Antes de ello, en tanto estas páginas buscan observar esta realidad desde un enfoque de derechos humanos, es oportuno realizar una breve descripción del marco normativo internacional y regional existente. En particular, la sección siguiente analiza cómo los tratados adoptados en los sistemas interamericano y universal de derechos humanos conforman, junto a los convenios de la OIT, un andamiaje jurídico central para proteger los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, el cual debe guiar las políticas a elaborar y aplicar por los Estados y otros actores concernidos.

► La protección de las personas en contexto de movilidad humana en el Derechos Internacional de los Derechos Humanos

La adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948, representó un hito en tanto punto de partida de lo que hoy conocemos como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Uno de los aspectos salientes de este texto no solamente evidencia el punto de inflexión sobre el reconocimiento de la universalidad de los derechos, sino que también es clave para comprender la importancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para la protección de las personas en contexto de movilidad humana. Nos referimos a que la titularidad de los derechos humanos, desde allí en adelante, se basa en la condición de persona, sin ningún otro requisito. Es decir, a partir de ese momento, tener una determinada nacionalidad u otra característica o condición de ciudadanía deja de ser un factor atributivo de derechos, ya que alcanza con la calidad de persona.

Este reconocimiento universal de los derechos humanos a todas las personas se refuerza con un eje vertebral de todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: el principio de no discriminación. Todos los tratados de derechos humanos, tanto del Sistema Interamericano (SIDH) como del Sistema Universal (SUDH) incluyen el principio de no discriminación como elemento clave y transversal que acompaña la protección de cada uno de los derechos reconocidos en los respectivos convenios. En consecuencia, todas las personas migrantes, independientemente de la causa de la migración, nacionalidad, tipo de residencia y estatus migratorio en el país de tránsito y destino, gozan de todos los derechos que están reconocidos en los pactos internacionales que los Estados han aprobado. Ello, sin perjuicio de las condiciones que luego establezcan las leyes para el ejercicio efectivo de cada derecho (por ejemplo, la posibilidad de requerir a las personas migrantes una cantidad de años mínimos de residencia en el país de destino para el ejercicio del derecho al voto).

A través de la discusión y aprobación de los tratados de derechos humanos, los Estados, por un lado, han ido promoviendo un marco jurídico internacional para el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos de todas las personas. De forma soberana y en ámbitos creados por los mismos Estados –como la Organización de los Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas–, a lo largo de más de siete décadas se han propuesto, discutido y aprobado un largo catálogo de pactos internacionales de derechos humanos. También han establecido un mecanismo –la ratificación a un tratado por cada Estado– por el cual, de forma voluntaria, han ido asumiendo obligaciones de carácter jurídico e incorporándolas a la legislación nacional como normativas de obligatorio cumplimiento, en muchos casos, con mayor o igual jerarquía que la Constitución o al menos con una jerarquía superior a las leyes que emanan de los Parlamentos, las cuales deben respetar esos tratados. Los Estados no solamente han sido actores centrales del proceso de elaboración del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino que ese rol lo han desempeñado en el ejercicio de su soberanía. De ahí que no hay contradicción entre soberanía estatal y el deber de cumplir con las obligaciones legales establecidas en estos tratados.

Otro aspecto importante del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que debe destacarse es que este no permite la aplicación del principio de reciprocidad. A diferencia de otra clase de tratados celebrados entre los Estados (por ejemplo, un acuerdo comercial), en el caso de los convenios de derechos humanos, las obligaciones legales que asume cada Estado que ratifica un tratado se asumen respecto de todas las personas que están bajo su jurisdicción, quienes son las titulares de los derechos allí reconocidos. No hay vínculo jurídico (en el sentido de derechos-obligaciones) entre los Estados parte de un convenio de derechos humanos, ya que la relación es entre cada Estado y las personas, no entre los Estados. Ello, sin perjuicio de los mecanismos previstos en algunos tratados, por los cuales los Estados pueden presentar casos contra otros en determinadas circunstancias.⁶ De ahí que el incumplimiento de esas obligaciones por parte de un Estado (por ejemplo, negando la atención de salud u otro derecho a personas migrantes que se encuentran en su territorio) en modo

6 Por ejemplo, el artículo 76 de la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias regula el mecanismo de comunicaciones que los Estados pueden presentar contra otros Estados que son parte del mismo tratado. En igual sentido, ver entre otros, el artículo 11 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el art. 21 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes y el art. 32 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

alguno legitima que otro Estado que haya asumido esos deberes jurídicos pueda restringir esos mismos derechos a las personas que residen en su jurisdicción y son nacionales de aquel primer Estado.

Como se señaló, a lo largo de las últimas décadas y a través de un proceso que se continúa desarrollando –materializando el principio de progresividad de los derechos humanos–, los Estados han impulsado la adopción de numerosos tratados de diferente alcance y contenido. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por ende, incluye tratados que reconocen una amplia gama de derechos, otros que se focalizan en determinados derechos en particular (por ejemplo, derechos sociales), aquellos que están dirigidos a fortalecer la protección de esos derechos universales respecto de determinados grupos de personas (niños/as, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, etc.) o para prevenir determinadas prácticas violatorias de derechos (tortura, desaparición forzada, discriminación racial).

En el ámbito de las Naciones Unidas, luego de la aprobación de la Declaración Universal, los Estados han aprobado los siguientes convenios:

Por su parte, el desarrollo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, desde la adopción de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), evidencia el mismo proceso dinámico y progresivo por parte de los Estados del continente americano, con el objetivo de conformar de manera complementaria un catálogo de tratados dirigidos al reconocimiento y protección de los derechos de todas las personas:

Esta progresiva incorporación de tratados tanto a escala regional como global está orientada, por un lado, a fortalecer y hacer efectivos los derechos humanos a todas las personas. Por el otro, y sin perjuicio de la necesidad de profundizar la lucha contra determinadas violaciones de derechos, diversos tratados tienen como meta central focalizar dicha protección respecto de ciertos grupos de personas, quienes, frente a una abundante evidencia que indica la permanencia de modalidades de discriminación estructural, no gozan de esos derechos en condiciones de igualdad –formal y material– y consecuentemente sufren múltiples violaciones y restricciones en cuanto al reconocimiento y ejercicio de los derechos que fueron reconocidos a todas las personas.

En este sentido, los Estados decidieron, en 1990, de manera unánime en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la aprobación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias. El prólogo de este tratado es lo

suficientemente claro sobre los desafíos y brechas de respeto y protección de derechos que experimentaban las personas migrantes que hacían necesario y justificaban la creación de una normativa internacional para abordar esos retos. Teniendo en cuenta los desafíos que en la actualidad existen en esta materia tanto a nivel global como en cada región –incluida las Américas–, la necesidad de este convenio es incluso más imperiosa que al momento de su creación.

Sin perjuicio de la relevancia incuestionable de contar con una herramienta normativa de estas características, en particular en tiempos de un incremento y diversificación inéditos de la movilidad humana, especialmente del desplazamiento y condiciones de vida en situaciones de vulnerabilidad de decenas de millones de personas a nivel mundial, el apoyo formal de esta Convención ha sido seriamente acotado. En efecto, 34 años después solamente 58 Estados de los casi 200 miembros de la Organización de Naciones Unidas han ratificado este tratado.⁸ De ellos, 18 son de América Latina y el Caribe. Si bien representan un porcentaje considerable del total de Estados que se han comprometido jurídicamente con la Convención, la ratificación por parte de numerosos países americanos continúa pendiente.

Cuadro 1. Convenios de derechos humanos aprobados por Naciones Unidas luego de la adopción de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948

Tratado (o Protocolo facultativo)	Año
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1963
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	1979
Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes	1984
Convención sobre los Derechos del Niño	1989
Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias	1990

Cuadro 1. Convenios de derechos humanos aprobados por Naciones Unidas luego de la adopción de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948 (continuación)

Tratado (o Protocolo facultativo)	Año
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados	2000
Protocolo Facultativo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía	2000
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	2006
Convención para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada	2006

Por su parte, el desarrollo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, desde la adopción de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), evidencia el mismo proceso dinámico y progresivo por parte de los Estados del continente americano, con el objetivo de conformar de manera complementaria un catálogo de tratados dirigidos al reconocimiento y protección de los derechos de todas las personas:

Cuadro 2. Tratados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 1969-2013

Tratado (o Protocolo facultativo)	Año
Convención Americana sobre Derechos Humanos	1969
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	1985
Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1990
Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte	1988
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	1994

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	1994
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	1999
Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia	2013
Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia	2013
Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores	2015

Esta progresiva incorporación de tratados tanto a escala regional como global está orientada, por un lado, a fortalecer y hacer efectivos los derechos humanos a todas las personas. Por el otro, y sin perjuicio de la necesidad de profundizar la lucha contra determinadas violaciones de derechos, diversos tratados tienen como meta central focalizar dicha protección respecto de ciertos grupos de personas, quienes, frente a una abundante evidencia que indica la permanencia de modalidades de discriminación estructural, no gozan de esos derechos en condiciones de igualdad –formal y material– y consecuentemente sufren múltiples violaciones y restricciones en cuanto al reconocimiento y ejercicio de los derechos que fueron reconocidos a todas las personas.

En este sentido, los Estados decidieron, en 1990, de manera unánime en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la aprobación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias. El prólogo de este tratado es lo suficientemente claro sobre los desafíos y brechas de respeto y protección de derechos que experimentaban las personas migrantes que hacían necesario y justificaban la creación de una normativa internacional para abordar esos retos. Teniendo en cuenta los desafíos que en la actualidad existen en esta materia tanto a nivel global como en cada región –incluida las Américas–, la necesidad de este convenio es incluso más imperiosa que al momento de su creación.

Sin perjuicio de la relevancia incuestionable de contar con una herramienta normativa de estas características, en particular en tiempos de un incremento y diversificación inéditos de la movilidad humana, especialmente del desplazamiento y condiciones de vida en situaciones de

vulnerabilidad de decenas de millones de personas a nivel mundial, el apoyo formal de esta Convención ha sido seriamente acotado. En efecto, 34 años después solamente 58 Estados de los casi 200 miembros de la Organización de Naciones Unidas han ratificado este tratado.⁷ De ellos, 18 son de América Latina y el Caribe. Si bien representan un porcentaje considerable del total de Estados que se han comprometido jurídicamente con la Convención, la ratificación por parte de numerosos países americanos continúa pendiente.

A pesar de la limitada ratificación de esta Convención, es importante subrayar una cuestión medular sobre la responsabilidad de los Estados respecto de los derechos de las personas en contexto de movilidad. Como se señaló anteriormente, las personas migrantes gozan de todos los derechos reconocidos en los demás tratados. Por lo tanto, los Estados deben garantizar a las personas migrantes y sus familiares los derechos previstos en todos y cada uno de los convenios que han ratificado. Por ejemplo, al momento de adoptar medidas para cumplir con los deberes asumidos al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por 196 países), los Estados deben asegurar que no haya distinción alguna con base en la nacionalidad o condición migratoria de los niños y niñas que están en su jurisdicción. Lo mismo podría afirmarse con respecto a los demás convenios de los cuales sea parte cada Estado.

En lo relativo al contenido de la Convención, es preciso señalar que esta no crea nuevos derechos, sino que su objetivo es, por un lado, reafirmar los derechos que tienen las personas migrantes en virtud de otros tratados, a fin de prevenir y revertir la discriminación en el reconocimiento y ejercicio de esos derechos. En particular, las políticas y prácticas que establecen diversas formas de discriminación por razones como la nacionalidad, la condición migratoria o el tipo de documentación o residencia y su duración. A su vez, y aunque el mismo título de la Convención alude a “trabajadores migrantes”, la amplia definición de esta categoría, junto al articulado del tratado –que excede largamente las cuestiones de índole laboral– y la interpretación dinámica por parte del Comité competente para ello, como se explica más adelante, derivan en que se trata de un convenio que protege los derechos de todas las personas en contexto de movilidad humana, independientemente de las causas de la migración y el estatus jurídico de la persona en los países de tránsito o destino.

7 En el siguiente enlace se puede observar la lista de los Estados que han ratificado la Convención: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mdsg_no=IV-13&src=TREATY

Gráfico 1. Estados de la región que han ratificado la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, y año de ratificación por país



■ Estados de la región que han ratificado la Convención Internacional

■ Estados de la región que no han ratificado la Convención Internacional

Por otro lado, la Convención busca focalizar esa protección en contexto de movilidad humana. Por ello, a modo de ejemplo, se centra en procedimientos migratorios (ingreso, residencia, salida) al momento de regular las garantías de debido proceso que debe tener toda persona en el marco de procedimientos que pueden impactar en derechos humanos (el proceso en sí mismo y la decisión a adoptarse). Otro aspecto para resaltar de esta Convención está en la inclusión de una sección dirigida a promover, desde un enfoque de derechos, mecanismos de coordinación y cooperación bilateral y multilateral, evidenciando la imposibilidad de abordar de forma integral y efectiva la cuestión de la movilidad humana recurriendo únicamente a una perspectiva nacional y unilateral.

La supervisión del cumplimiento de esta convención por los Estados que la han ratificado está a cargo del Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Al respecto, es oportuno recordar que los órganos encargados de interpretar los tratados de derechos humanos y monitorear su implementación también han sido creados por decisión soberana de los Estados al momento de redactar cada convenio o, eventualmente, su protocolo complementario. Es decir, las funciones y decisiones de estos Comités (u “órganos de tratados”) se enmarcan en las competencias otorgadas por los Estados para tal fin. Una de las principales responsabilidades radica en la revisión de los informes que periódicamente los Estados deben presentar ante el Comité que respectivamente sigue la aplicación de cada tratado. En este [enlace](#)⁸, se pueden leer las recomendaciones que el Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias le ha realizado a los Estados partes, incluidos los de la región, luego de analizar los informes periódicos presentados por los Estados y del diálogo constructivo que se desarrolla entre el Comité y el Estado para realizar esa evaluación. El Comité también recibe información presentada por otros actores concernidos, como agencias de Naciones Unidas, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil.

Otra función central de los Comités es elaborar Observaciones Generales, las cuales se componen de una serie de directrices autorizadas (authoritative guidance) que tienen el objetivo de guiar a los Estados en la implementación de los tratados a través de una interpretación dinámica de los artículos del tratado y las obligaciones concretas que se derivan de

8 Para revisar la información, visitar el siguiente enlace: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CMW

cada uno para que los Estados garanticen los derechos allí reconocidos. Se trata de una de las principales fuentes de lo que se denominan estándares internacionales de derechos humanos (junto a las decisiones que los órganos competentes adoptan en el marco de su mandato).

Las Observaciones Generales son herramientas claves para la aplicación del principio de dinamismo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es decir, para que, a través de una interpretación dinámica, los tratados puedan adaptarse a los desafíos de derechos humanos que, con el paso del tiempo, adquieren diferentes aspectos y, por ende, para que puedan cumplirse los objetivos trazados por los Estados al crear los convenios. Es a través de las Observaciones y otras decisiones que los tratados fungen como instrumentos vivos que no requieren ser reformados para que su aplicación alcance la meta de respetar, proteger y garantizar de manera efectiva los derechos que contemplan. Desde un aspecto menos técnico, las Observaciones Generales pueden ser consideradas la “letra chica” de los tratados, ya que desarrollan con mayor detalle sus disposiciones y, en particular, las obligaciones de política pública y otra clase de medidas que tienen los Estados y los diferentes poderes y organismos que lo componen para la protección de cada uno de los derechos.

Teniendo en cuenta esta competencia de los Comités y otras, como la recepción de peticiones o comunicaciones individuales, así como los múltiples y crecientes retos de protección de derechos de las personas en contexto de movilidad humana, es importante señalar que los Comités han ido elaborando de manera creciente un amplio catálogo de estándares relativos a los derechos de las personas migrantes. Las directrices o estándares desarrollados por los Comités incluyen aspectos tan diversos como los derechos de personas trabajadoras domésticas migrantes, los derechos de personas en situación migratoria irregular, los derechos de los niños/as en contexto de migración, la protección de migrantes frente a la desaparición forzada, los derechos de las mujeres migrantes y, entre otros, la no discriminación en el acceso a derechos sociales, por ejemplo, el derecho a la salud.

En el anexo de este documento, se pueden conocer y acceder a las principales Observaciones Generales relativas a derechos de personas en contexto de migración. Asimismo, allí pueden encontrarse otros documentos o informes elaborados por otros órganos del sistema universal de derechos humanos, como la Relatoría de derechos de personas migrantes o el Grupo de Trabajo contra la Detención Arbitraria.

De la misma manera, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los órganos competentes, para supervisar el cumplimiento e interpretar el alcance de los tratados regionales antes mencionados, es decir, la Comisión y la Corte Interamericanas, también han desarrollado estándares que deben ser tenidos en cuenta al momento de respetar lo establecido en estos convenios en el marco de las políticas migratorias y otras que impacten en los derechos de las personas en contexto de migración. Junto a informes y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, algunas de ellas incluidas en el anexo, cabe resaltar las Opiniones Consultivas, es decir, el equivalente de las Observaciones Generales de los Comités. La Corte emitió al menos tres opiniones consultivas que se abocan específicamente a definir estándares de protección de derechos de personas en contextos de movilidad (núms. 18, 21 y 25). Otras Opiniones Consultivas contemplan referencias expresas a las personas migrantes o aluden a cuestiones estrechamente vinculadas. En cualquier caso, todas precisan ser aplicables de manera transversal e interseccional a derechos y garantías de las personas migrantes.

Por último, y de manera complementaria a todo el catálogo de normativas internacionales que directa e indirectamente reconoce y protege derechos de las personas migrantes de manera general o particular, es importante hacer una breve mención del andamiaje jurídico que ha sido desarrollado en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Si bien estos convenios tienen como principal particularidad su focalización temática con relación a la protección de derechos en el contexto del empleo, la promoción de políticas de empleo que cumplan determinadas condiciones, entre otras cuestiones ligadas al ámbito laboral, también se caracterizan por la existencia de tratados de carácter general y focalizado, incluidos algunos sobre las personas trabajadoras migrantes.

Entre aquellos no referidos a personas migrantes, sino a trabajadores/as en general y, por ende, aplicables a migrantes, es preciso mencionar, por un lado, los llamados convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

- ▶ Convenio núm. 29, sobre el trabajo forzoso, de 1930, y su Protocolo, de 2014.
- ▶ Convenio núm. 87, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, de 1948.

- Convenio núm. 98, sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, de 1949.
- Convenio núm. 100, sobre Igualdad de Remuneración, de 1951.
- Convenio núm. 105, sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, de 1957.
- Convenio núm. 111, sobre la Discriminación (empleo y ocupación), de 1958.
- Convenio núm. 138, sobre la Edad Mínima, de 1973.
- Convenio núm. 155, sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, de 1981.
- Convenio núm. 182, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, de 1999.
- Convenio núm. 187, sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, de 2006.

Como es posible observar, estos convenios no solamente abordan cuestiones centrales de la protección en el empleo y la prevención de actividades que configuran vulneraciones a los derechos humanos, algunas especialmente graves, sino que se refieren a cuestiones que están íntimamente vinculadas con las condiciones de vulnerabilidad que pueden encontrarse las personas migrantes en los países de tránsito o destino. En el informe elaborado en 2023 por el Relator de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas Migrantes, se describen los múltiples vínculos entre trabajo, migración y derechos tanto en causa del desplazamiento como respecto de los numerosos desafíos y abusos que los trabajadores/as migrantes enfrentan en los países de residencia.⁹

De la misma manera, entre los múltiples convenios, más allá de los fundamentales antes citados, que complementan el catálogo de herramientas normativas de protección existente en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), algunos se refieren a realidades de un importante porcentaje de migrantes. A modo de ejemplo, cabe mencionar el Convenio núm. 189 sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos (2011). Teniendo en cuenta la situación de las personas migrantes trabajadoras domésticas en numerosos países de la región, así como el hecho de la ratificación de este Convenio por diversos Estados,¹⁰ se trata de una normativa de suma importancia al momento de diseñar e implementar una

9 Relator sobre Derechos de Migrantes. Protección de los derechos laborales y los derechos humanos de los trabajadores migrantes (A/78/180, 2023). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/207/05/pdf/n2320705.pdf?token=oQTFkTLYeX5v5mktqN&fe=true>

10 El C189 fue ratificado por Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

política migratoria integral, contemplando la articulación de, entre otras, políticas relativas al ingreso, residencia, empleo formal, inspección laboral, equidad de género, prevención de trata, entre otras (en la siguiente sección se aborda la centralidad de una política intersectorial de movilidad humana).

Finalmente, es preciso mencionar los dos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre personas trabajadoras/as migrantes, el núm. 97, de 1949, y el Convenio 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) de 1975. Si bien el primero tuvo algunas ratificaciones de países de la región,¹¹ el segundo, por el momento, solo cuenta con la ratificación de Venezuela. Debido a la época en que fueron adoptados, es importante que la interpretación e implementación de estos convenios se realice, por un lado, de manera dinámica, tal como se señaló respecto de los tratados de derechos humanos. Y, por el otro, de forma complementaria, es decir, junto a los demás convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los pactos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluida la Convención de 1990 y su interpretación por el Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes y sus Familias.

► Respuestas y desafíos para el abordaje de la movilidad humana desde un enfoque de derechos humanos y políticas públicas integrales

Así como la movilidad humana en la región se caracteriza por su complejidad, multidireccionalidad y matiz dinámico y cambiante, las respuestas de los Estados, es decir, las políticas y prácticas implementadas para abordarla también se destacan por su versatilidad y diversidad. El conjunto de medidas adoptadas por los países incluye ejemplos de enorme variedad. En ese sentido, es posible identificar, por un lado, leyes que reconocen la migración como derecho humano, normas y otras

¹¹ El C97 fue ratificado por Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

prácticas que promueven la regularización migratoria como medida clave de la política migratoria o que establecen la prohibición de establecer condiciones desiguales de acceso a derechos con base en la nacionalidad y/o condición migratoria. Por otro lado, existen políticas y prácticas que impulsan un amplio sistema de detención por razones migratorias, despliegan a las fuerzas armadas para el control de la movilidad o, entre otros aspectos, imponen restricciones para acceder a derechos básicos, como la salud, en razón del estatus migratorio de la persona.

El plano normativo es probablemente el ámbito en el cual la mayoría de los Estados de la región presenta, en cierta medida, la adopción de buenas prácticas desde un enfoque de derechos humanos, es decir, teniendo en cuenta lo señalado de manera breve en la sección anterior. En efecto, como se puede ver en el cuadro siguiente, desde inicios del presente siglo hasta 2024, un amplio número de países desarrolló un nuevo marco legislativo en materia de movilidad humana, incluidas leyes migratorias y otras focalizadas en el derecho al asilo de las personas migrantes y la protección de aquellas que son reconocidas como refugiadas.

Cuadro 3. Marco legislativo en materia de movilidad humana y asilo por países en la región

País	Ley de migración	Ley de asilo / refugiados/as
Argentina	2003	2006
Bolivia	2013	2012
Brasil	2017	1997
Chile	2021	2010
Colombia	2021	2013
Costa Rica	2010	2011
Ecuador	2017	2017
El Salvador	2019	2002
Guatemala	2016	2016
México	2011	2011
Nicaragua	2011	2008

Cuadro 3. Marco legislativo en materia de movilidad humana y asilo por países en la región (continuación)

País	Ley de migración	Ley de asilo / refugiados/as
Paraguay	2022	2002
Panamá	2008	2018
Perú	2017	2002
Uruguay	2008	2006
Venezuela	2004	2001

Al analizar el contenido y alcance desde una perspectiva de derechos de estas leyes, es posible identificar numerosas diferencias en los niveles de reconocimiento de derechos, así como en la incorporación de los estándares que los órganos competentes han ido elaborando en las últimas dos décadas. A modo de ejemplo, mientras que las leyes más antiguas no contemplan –o lo hacen muy genéricamente– disposiciones relativas a grupos en particular (niños/as, mujeres, etc.), algunas más recientes ya han incorporado la perspectiva de infancia, el enfoque de género y el interseccional. De igual manera, hay leyes que prohíben o no contemplan el uso de la detención por razones migratorias, pero también están aquellas que lo permiten bien de manera excepcional o como práctica habitual. Aun así, es posible afirmar que todas ellas han significado reformas que configuraron un avance en términos de inclusión del enfoque de derechos de las personas en contexto de movilidad. En varios casos, estos nuevos marcos normativos reemplazaron a legislaciones que habían sido adoptadas durante regímenes de facto, incluidas dictaduras militares.

Por otra parte, es pertinente mencionar que algunos países de la región aún no han adoptado una nueva legislación en la materia. Por ende, las leyes vigentes no solamente carecen de una perspectiva de derechos, sino que también, en buena medida, no se adecuan a las características, tendencias y desafíos de movilidad humana que pueden tener esos países.¹² A su vez, debe señalarse el caso de algunos Estados que, si bien han promulgado una nueva normativa migratoria durante el transcurso de este siglo, estas reformas no se

¹² Esta situación se verifica, por ejemplo, en varios países del Caribe.

han caracterizado por impulsar la incorporación de los tratados, principios y estándares de derechos humanos, sin perjuicio de que hayan incluido algunas disposiciones en esa dirección.¹³

Además de la cuestión normativa, son claves otros aspectos de la política pública para el tratamiento de la movilidad humana, particularmente cuando se trata de abordar de manera efectiva las diferentes dimensiones y desafíos que la caracterizan, teniendo en cuenta el enfoque de derechos con base en lo descrito en la sección sobre el marco normativo internacional y los estándares para su implementación. Una de las cuestiones está referida a la institucionalidad que los Estados definen para guiar una política dirigida a un fenómeno multidimensional como el de las migraciones, es decir, a gobernar no solamente lo relativo a la movilidad en sí misma (ingreso, circulación, permanencia, retorno) sino también todas las demás dimensiones, al ser la mayoría de ellas de carácter social (trabajo, educación, salud, familia, desarrollo, justicia, entre muchas otras).

Al respecto, es oportuno aludir a uno de los principios orientadores que los Estados (entre ellos, prácticamente todos los países de las Américas) han incorporado al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018): el enfoque *pangubernamental*.¹⁴ Esta perspectiva se vincula estrechamente con el posicionamiento que, de manera creciente, han ido teniendo los Estados con relación a un aspecto que debe caracterizar las políticas en esta materia: el carácter integral.

Frente a la multidimensionalidad de las migraciones, la cuestión radica en cómo las políticas públicas de un Estado se ajustan a esa característica y, consecuentemente, reflejan una, varias, la mayoría o todas esas dimensiones. En especial, eso se verifica, por un lado, en los organismos con competencia para aplicar esa política, incluidos diferentes sectores del Estado y diversos niveles de gobierno (nacional/local) y, por el otro, en los mecanismos de articulación entre ellos. Por estos motivos, es posible afirmar que la política pública dirigida a abordar la movilidad humana desde un enfoque integral debería constituir una “política de políticas”.

13 A modo de ejemplo se podría mencionar la ley de migración aprobada en República Dominicana en el año 2004.

14 Según el Pacto Mundial “[...] la migración es una realidad pluridimensional que no puede ser abordada por un solo sector normativo del Gobierno. Para formular y aplicar políticas y prácticas migratorias eficaces es necesario adoptar un enfoque pangubernamental que asegure la coherencia normativa horizontal y vertical en todos los sectores y niveles del Gobierno”.

En efecto, una política migratoria no debería componerse ni sola ni principalmente de aquellos aspectos relativos a la movilidad en sí misma, es decir, a regular el ingreso, la permanencia o salida de personas no nacionales. Es fundamental que se incluyan otras materias, en particular sobre dimensiones sociales, a fin de abordar y acompañar, desde cada política y sus órganos competentes, el proceso de inserción de las personas migrantes y sus familias a la sociedad receptora y promover la integración intercultural de todas las personas que componen una sociedad con múltiples orígenes y otras diversidades. Autoridades (nacionales y/o locales) en materia laboral, educativa, sanitaria, de niñez y adolescencia, justicia, seguridad ciudadana, género, vivienda, protección social, entre muchas otras, tienen una función clave en el desarrollo y aplicación de una política de movilidad humana de carácter integral.

Esta integralidad, a su vez, requiere tener en cuenta ciertos elementos que son ineludibles: por un lado, el enfoque de derechos, el cual debe guiar toda política pública de todo Estado democrático y de derecho que, como se analizó en la sección anterior, ha asumido, a través del ejercicio de su soberanía, una serie de obligaciones legales que deben verse reflejadas en todo tipo de medida que impacta en los derechos que protege cada convenio. De igual manera, pero desde otro ángulo y en palabras de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos:

[...] los principios de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los Derechos Humanos parten de la base de que la realización plena de los derechos solo puede lograrse si el Estado adopta medidas de carácter integral. Esta integralidad no solo supone el diálogo, la coordinación y el trabajo conjunto de los distintos sectores del aparato estatal [...]. La integralidad del abordaje debe reflejarse en el esquema institucional que funcione como marco de la política pública [...].¹⁵

Otro componente medular de una política integral es la coordinación entre los diferentes actores institucionales que son parte de una política integral y holística. Esta articulación debe darse en dos planos, el horizontal (entre diferentes sectores del Estado) y vertical (entre los distintos niveles de gobierno), el cual es más importante a medida que se trate de un país con una mayor descentralización de las competencias de gobiernos nacionales, intermedios y/o locales.

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos (OEA/Ser. L/V/II, Doc. 191, 15 septiembre de 2018). <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/politicaspUBLICASddhh.pdf>

Esta vinculación, a su vez, precisa distinguirse por lo que podría llamarse principio de coherencia, el cual es clave en temáticas como las de movilidad humana. A modo de ejemplo, la política que regula el acceso a un permiso de residencia –y en particular, a través de vías permanentes y programas extraordinarios, de ser necesarios, de regularización– debe complementarse coherentemente con los objetivos de diversas políticas sociales que conforman esa integralidad. En países receptores de migración, objetivos como la reducción de la informalidad laboral, la prevención de toda forma de explotación, la prevención de determinadas enfermedades, la erradicación del analfabetismo y muchísimas otras metas de políticas públicas que podrían mencionarse se articularían coherentemente con políticas que reduzcan lo más posible la irregularidad de la condición migratoria en la que pueden estar personas y familias que habitan allí.

Por estos motivos, es posible afirmar que la protección de los derechos de las personas migrantes no es el único efecto de políticas de movilidad humana integrales que han incorporado las obligaciones que emanan de los tratados internacionales. En los países de destino, la incorporación de las personas migrantes a las metas de las políticas públicas dirigidas a toda la comunidad, por ejemplo, en materia de empleo, puede tener múltiples impactos positivos para el Estado y, por ende, para toda la sociedad.

Teniendo en cuenta la realidad de las migraciones en la región, brevemente descrita en la primera sección de estas páginas, la elaboración e implementación de políticas de movilidad humana basadas en un enfoque integral, holístico y de derechos humanos, representa un aspecto absolutamente imprescindible. Al contrario, las respuestas a la movilidad desde una perspectiva más sesgada –no integral– y sin poner a los derechos en el centro no solamente puede afectar a las personas migrantes, sino también contribuir a profundizar problemas estructurales presentes en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (pobreza, informalidad y precariedad laboral, desempleo, marginación y exclusión social, racismo, múltiples formas de discriminación, inseguridad ciudadana, etc.).

Al observar el diseño institucional de las políticas migratorias en casi todos los Estados de la región, es posible señalar que aún existen numerosos desafíos para la puesta en marcha de políticas de carácter integral. Es cierto que puede identificarse la existencia de un proceso creciente, interesante y dinámico de incorporación de la cuestión migratoria y las personas migrantes en diversas áreas del Estado (laboral, desarrollo social, infancia,

entre otras). Sin embargo, la conformación del andamiaje institucional para lo que se denomina “política migratoria” presenta, con pocas excepciones, un formato “monoinstitucional”, el cual usualmente encuentra a organismos del Estado vinculados en mayor o menor medida a la seguridad y con una competencia temática que se ocupa principalmente de las dimensiones “de movilidad” (ingreso, permanencia, etc.). Son pocos los países que, en línea con el Pacto Mundial y con declaraciones de carácter global y regional, presentan alguna modalidad de política de movilidad humana integral con las características antes señaladas.

Por otra parte, vinculando la cuestión normativa a la que aludimos –nuevas leyes migratorias y de asilo– con la relevancia de la perspectiva holística de una política de movilidad humana, es importante señalar que, aún en los países que han adoptado una normativa migratoria centrada en un enfoque de derechos, persisten otras leyes que, de manera incoherente o contradictoria, mantienen criterios diferentes u opuestos. En efecto, leyes en materias diversas, como el empleo, el acceso a programas de protección social, la participación política, el derecho a la salud, a la educación o a la vivienda, y el acceso a la justicia, entre otras, presentan distintas clases de restricciones en el ejercicio de derechos con base en la nacionalidad, tipo y tiempo de residencia o condición migratoria. Un enfoque integral requiere una revisión y armonización de las normativas vigentes.

Con anterioridad se hizo mención al rol de los gobiernos locales, el cual representa otro aspecto clave para un abordaje integral de la movilidad humana. Esto se evidencia de manera especial en todo lo relativo a la inserción social, laboral, económica y otras dimensiones sociales de las personas y familias migrantes. Por supuesto, las ciudades tendrán una función mayor o menor en lo relativo a la migración en los países receptores, debido a diversos factores. Uno de ellos es el nivel de descentralización de la administración pública en cada país, es decir, las competencias de los gobiernos nacionales vis a vis con los locales y/o intermedios (provincias, departamentos, estados, etc.). Otros tienen que ver con la realidad de la población migrante dentro de cada jurisdicción (número de migrantes, lugares de nacimiento, tiempo de residencia, estatus migratorio, entre otras cuestiones para considerar).

Teniendo en cuenta esas posibles diferencias, hay que subrayar que, a medida que un gobierno local tiene más competencias en diferentes políticas públicas (por ejemplo, educación, salud, empleo, políticas de niñez y adolescencia, seguridad ciudadana, etc.) y su comunidad presenta una

mayor presencia y diversidad de población proveniente de otros países, su papel en una política migratoria holística se torna cada vez más medular. El ámbito local es un espacio central para la integración y protección e ideal para abordar los desafíos reales y con base en la evidencia, en lugar de guiarse por mitos, narrativas y representaciones sesgadas sobre las migraciones y las personas migrantes. La cercanía de los gobiernos locales con la comunidad -incluidas las personas migrantes- visibiliza la importancia de las políticas de integración intercultural, así como la necesidad de facilitar la regularización como paso ineludible para alcanzar objetivos de inclusión social y desarrollo. Diversos informes que han sido elaborados en los últimos años dan cuenta de un número creciente de iniciativas y buenas prácticas implementadas por gobiernos locales de casi todos los países de las Américas.¹⁶

Junto a esta perspectiva multistitucional, los Estados incluyeron en el Pacto Mundial la necesidad de un enfoque pansocial, resaltando la importancia de la participación de la sociedad civil (academia, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, instituciones religiosas, asociaciones de migrantes, etc.) en todo lo relativo a una política integral de movilidad humana. Sobre esta cuestión, la región también muestra dos caras. Por un lado, el impulso de diversas prácticas que han facilitado la participación de la sociedad civil en diversas iniciativas (reformas legislativas, mecanismos de evaluación de políticas, consultas sobre determinados temas, etc.). Por el otro, en muchos casos se adoptan políticas que tienen un importante impacto sobre las personas migrantes sin ninguna clase de mecanismos de diálogo o participación social o se restringe o niega el acceso de organizaciones a ciertos espacios de la política migratoria (por ejemplo, centros de detención migratoria).

Al describir algunas tendencias de la movilidad en la región en la actualidad, se aludió al incremento de las migraciones por vías irregulares y los riesgos que se derivan de ello y de las personas que residen en el país de destino sin contar con un permiso de residencia y sobre cómo esos dos aspectos se vinculan con la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran en parte o todo el proceso migratorio. Por ello, resulta apropiado hacer algunas reflexiones y compartir una serie de prácticas de

16 Ver, entre otros, OEA, PADF, OIM y ACNUR, Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en las ciudades de las Américas (2023). Informe disponible en <https://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/ReporteAutoridadesLocales.pdf>

los Estados en lo relativo a la creación de canales de migración regular y la facilitación del acceso a la regularización.¹⁷

Ya se señaló que varios países reconocen por ley a la migración como un derecho humano que deben garantizar. Este derecho, indudablemente, debería contemplar la posibilidad de salir del país (derecho consagrado en la Declaración Universal), transitar, ingresar y permanecer en otro. En este sentido, es importante destacar que diversos países de la región han adoptado medidas de diferente naturaleza para facilitar o crear canales de migración regular y, por ende, segura. Algunas de ellas son las siguientes:

- ▶ Reconocimiento de la nacionalidad de la persona como categoría para circular entre algunos países sin necesidad de un visado y/o pasaporte, usualmente con base en acuerdos subregionales (CA4, CAN, Decisión de Mercosur de exención de visado para circulación).
- ▶ Creación de visados expresamente dirigidos a la protección de derechos (por ejemplo, reunificación familiar, víctimas de determinados delitos, protección de niños/as no acompañados/as, etc.)
- ▶ Aprobación de nuevos visados para facilitar la salida, circulación e ingreso por razones humanitarias (por ejemplo, por la situación existente en el país de origen), o impacto de desastres naturales.

Sin embargo, algunas medidas que implementan diversos Estados de la región, en algunos casos de carácter reciente, han estado dirigidas en el sentido opuesto. En particular, una de estas prácticas es la imposición de visados para restringir el ingreso de determinadas nacionalidades que se encuentran entre las principales poblaciones que componen los flujos migratorios que circulan en condiciones de vulnerabilidad en la región (por ejemplo, personas haitianas y venezolanas, respecto de ciertos países, o guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, entre otros). En estas circunstancias, medidas de esta naturaleza han contribuido indudablemente al surgimiento de nuevas rutas irregulares a lo largo del territorio y las fronteras de varios países de la región, incrementando significativamente

¹⁷ Para analizar con mayor detalle algunas prácticas de los Estados para facilitar la migración regular y la regularización, ver OIM, Las normativas de movilidad humana de los Estados de la región a la luz de los principios, objetivos y planes adoptados en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Resumen Ejecutivo (Buenos Aires, 2024). https://csmigraciones.org/sites/default/files/2024-04/CSM_%20Resumen%20Ejecutivo%20Normativas%20de%20movilidad%20humana%20de%20los%20Estados%20de%20la%20region%CC%81n.pdf. Ver también OIM, Estudio regional, programas y procesos de regularización migratoria (San José de Costa Rica, 2021). https://programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/estudio_regional._programas_y_procesos_regularizacion._web.pdf

el número de personas y familias que migran en estas condiciones y, por lo tanto, los múltiples riesgos que enfrentan.

Asimismo, es preciso mencionar el uso creciente –por diversos países– de elementos de las fuerzas armadas en el control de la movilidad en las fronteras de la región. Esta decisión también es un indicador de una política que carece de un enfoque integral y, en consecuencia, tiende a generar una serie de impactos negativos, entre los que se encuentra el incremento de la irregularidad y vulnerabilidad de las personas y familias que circulan a través de la región, aumentando los riesgos y dificultando la adopción de medidas de protección por parte de otros actores institucionales. Esto también puede afectar, evidentemente, los objetivos de las políticas sobre otras dimensiones, como antes se señaló, incluso en materia de seguridad ciudadana (un enfoque centrado en la restricción al ingreso y la militarización del control, en contexto de un número considerable de personas que migran en condiciones de vulnerabilidad) puede no solamente derivar en la aparición y fortalecimiento de actores ligados al crimen organizado, sino también conlleva la pérdida del control por parte del Estado sobre quiénes ingresan a su territorio.

En materia de regularización migratoria también es posible identificar un amplio catálogo de prácticas dirigidas a promover y facilitar el acceso a un permiso de residencia. Por un lado, son numerosos los países que han incluido en sus leyes migratorias el deber de facilitar la regularización migratoria, en tanto respuesta prioritaria –antes que una de carácter punitivo– a la irregularidad de la situación migratoria de una persona que reside en el país. Asimismo, en diversas declaraciones aprobadas por los Estados de la región en el marco de procesos regionales, se ha sostenido que la regularización es una herramienta clave de toda política migratoria. Esta relevancia, cabe agregar, es aún mayor si se tiene en cuenta lo señalado sobre el carácter integral que debe tener esa política y, por ende, el impacto de esas medidas en políticas sociales, laborales, económicas, tributarias, de protección de infancia, entre otras.

En la misma dirección, en numerosos países de la región se ha incorporado a los marcos normativos (leyes, decretos, reglamentos) una serie novedosa de “categorías migratorias”, es decir, motivos por los cuales se puede acceder a una residencia regular de carácter temporal y/o permanente, que fungen como vías permanentes de regularización. Cabe mencionar, entre otras, las siguientes:

- ▶ Residencia con base en las condiciones existentes en el país de origen (por ejemplo, programas *ad hoc* para personas venezolana y visas de residencia para personas haitianas, ucranianas, sirias, afganas, etc.).
- ▶ Residencia, como medida de protección, para niñas y niños no acompañados/as.
- ▶ Permisos de residencia con base en la nacionalidad de origen (por ejemplo, Acuerdo de Residencia del Mercosur, Estatuto Migratorio Andino).
- ▶ Residencia por diversos motivos, tales como el inicio de una relación laboral, la realización de estudios o el arraigo en la sociedad.
- ▶ Reconocimiento del derecho a la residencia por vínculos familiares (por ejemplo, por hijas e hijos nacidos en el país de destino, reconocidos como nacionales a través de las leyes que reconocen el principio *ius solis*).
- ▶ Nuevas categorías de acceso a la residencia por razones humanitarias y desastres naturales.
- ▶ Residencia como herramienta de protección a niñas y niños no acompañados/as, víctimas de trata de personas, violencia basada en género u otros delitos.

Además de estos mecanismos accesibles de manera estable o permanente, los Estados también han impulsado los llamados programas *ad hoc*, extraordinarios o temporales de regularización. Es decir, dirigidos a regularizar la situación migratoria de personas que residen en su territorio a través de un procedimiento que tiene una duración limitada en el tiempo. Su alcance puede variar según cada caso. En efecto, se han implementado programas generales o amplios de regularización, dirigidos a todas las personas migrantes en situación irregular que residían en un país a una fecha determinada. También se han ejecutado programas de regularización focalizados, incluidos los dirigidos a migrantes de una o varias nacionalidades en particular o a un grupo social específico (por ejemplo, niñas y niños).

Sin perjuicio de la diversidad y cantidad de iniciativas implementadas por los Estados de la región con miras a facilitar la regularización migratoria, a través de vías permanentes o programas temporales, en los últimos años se han extendido algunos desafíos que van en sentido opuesto. Por un lado, ciertas iniciativas de reforma normativa han estado orientadas a priorizar una respuesta sancionatoria a la irregularidad migratoria, antes que la regularización. En este sentido, se insertan las disposiciones legales que, por ejemplo, prohíben a las personas migrantes cambiar de categoría migratoria, en particular pasar de un estatus irregular a regular. Estas

u otro tipo de restricciones o dificultades (por ejemplo, altas tasas para tramitar la residencia, interpretaciones restrictivas y discrecionales, entre otros), junto con los efectos ya señalados de medidas que han contribuido a incrementar la circulación –y, por ende, ingreso y permanencia– determina que un número creciente de personas que habitan en países de la región se vean imposibilitadas de salir de esa condición de irregularidad, es decir, de vulnerabilidad.

El crecimiento de una narrativa que asocia irregularidad migratoria con delito o criminalidad y, de manera más amplia, que presenta la migración como una amenaza o un problema, es uno de los factores que explica ese proceso regresivo en algunos países de la región (igualmente, es preciso agregar que en otros países este enfoque sobre migración irregular y riesgo de seguridad está presente, como mirada prioritaria, desde hace muchos años). De todas maneras, esta cuestión es apenas una de las formas en que se manifiesta e impacta un problema estructural de todo el continente: la xenofobia.

Esta *pandemia social*, presente en varios países de la región hace mucho tiempo, se ha ido diseminando y profundizando en el contexto del crecimiento y diversificación de la movilidad humana ya descrito. En países con tantos problemas estructurales, particularmente con un porcentaje tan significativo de la población que no goza del derecho humano a un nivel de vida adecuado –en todas sus dimensiones–, los discursos contra la población migrante tienden a impactar fácilmente en las comunidades receptoras. El uso de la migración como chivo expiatorio de los problemas que enfrentan nuestras sociedades (desigualdad, pobreza, exclusión, violencias, desempleo y trabajo precario, etc.) es una estrategia que, al ser de larga data, se ha ido extendiendo en la región.

El principal problema de la xenofobia no es su contenido o su aspecto narrativo, sino su impacto en políticas, prácticas y decisiones que, en primer lugar, derivan en una mayor desigualdad y discriminación hacia la población migrante, una mirada de estigmatización y/o criminalización. Ello se vincula y, en parte, explica lo señalado sobre el enfoque recortado que define en muchos países la institucionalidad de la política migratoria, obstruyendo el diseño y puesta en vigor de políticas holísticas. A su vez, por lo señalado al abordar la noción de política “pangubernamental”, esos efectos de la xenofobia en las prácticas también se evidencian nocivamente en los resultados de las políticas sociales y económicas que deberían ser parte de la política migratoria. En definitiva, la xenofobia no solamente niega o restringe

derechos, sino que representa un obstáculo para el desarrollo humano y la cohesión social.

Al respecto, y si bien los Estados de la región ha ido impulsando numerosos y variados planes para abordar la xenofobia, de manera general o focalizada (por ejemplo, en la escuela, los medios de comunicación, etc.), existen importantes retos en la materia. En particular, se evidencia la necesidad de diseñar una política de Estado contra la xenofobia, con objetivos a corto y largo plazo, un enfoque integral e interinstitucional, entre muchos otros componentes ineludibles.

Como puede notarse, y sin agotar en modo alguno los numerosos temas que podrían abordarse para analizar las políticas y prácticas de movilidad humana, particularmente en el marco de los desafíos crecientes en el escenario de las migraciones contemporáneas en la región, estamos ante un escenario muy complejo, dinámico y diverso. Los países han diseñado un amplio número de políticas y prácticas que deben ser destacadas, desde un enfoque de derechos, intentando adecuarse a la realidad de la migración, sus retos y las necesidades de las personas migrantes. Al mismo tiempo, mientras que persisten prácticas en una dirección opuesta, se debe señalar la preocupación porque algunas de ellas se han desarrollado o fortalecido en los últimos años.

Cuadro 4. Diversidad de enfoques y prioridades de las políticas de movilidad humana en la región

Canales de migración regular	Visados y otras restricciones para migración regular
Migración como oportunidad	Migración como problema/peligro
Fenómeno multidimensional	Cuestión de seguridad
Política de acogida e inclusión	Política de contención y devolución
Abordaje integral	Enfoque sesgado
Integración intercultural	Asimilación
Migración como derecho humano	Derecho exclusivo de soberanía estatal
Facilitación de la regularización	Irregularidad como infracción, sanción
Igualdad en acceso de derechos	Discriminación y desigualdad de trato

Interinstitucionalidad	Monoinstitucionalidad
Mecanismos de coordinación multinivel (local, nacional, regional)	Abordaje unilateral y nacional
Narrativa de inclusión y diversidad	Xenofobia / preferencia nacional
Perspectiva de infancia	Política adulto-céntrica
Enfoque de género	Invisibilidad e inequidad de género
Mirada interseccional	Ausencia de prácticas relativas a ciertos grupos, invisibilización de la discriminación interseccional

► Conclusiones y recomendaciones

En materia de movilidad humana, América Latina y el Caribe está frente a una realidad inédita en su historia, con características cuantitativas y cualitativas sin precedentes. Los perfiles migratorios de muchos países están cambiando de forma acelerada. La movilidad está presente prácticamente en toda la región y se desarrolla hacia múltiples direcciones y en diferentes condiciones, incluido un preocupante y creciente número en una situación de alta vulnerabilidad. Todo este cuadro representa un sinnúmero de retos de diferente naturaleza para los Estados, las personas y familias migrantes y las sociedades.

Las respuestas en clave de políticas, prácticas y decisiones de diferentes organismos estatales han sido hasta el momento sumamente diversas, evidenciando la complejidad del tema, los diferentes intereses y prioridades que incluso pueden convivir en un mismo Estado o mutar rápidamente por un cambio de gobierno u otros factores. Algunos de los aspectos más positivos de la región es la adopción de marcos legales y otras medidas que están claramente ancladas –más allá de la diferencia de cada caso– en las normas, principios y estándares que se derivan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es decir, del catálogo de normativas regionales y globales creado por los mismos Estados, que de manera soberana se han obligado a respetar a través de las diferentes políticas públicas, incluida la migratoria.

Sin embargo, hemos visto muy sucintamente que existe también una importante cantidad y variedad de prácticas y narrativas que no están

adecuadas a ese abanico de normas de obligatorio cumplimiento. Políticas sesgadas en su enfoque, que no contemplan una perspectiva de derechos humanos o lo hacen de manera acotada, que no incluyen una mirada integral e interinstitucional al tema de la movilidad humana, a pesar de ser imprescindible, y un compromiso asumido globalmente, son algunos problemas de carácter más general. Ligado a ello, narrativas contrarias a la inmigración, que se retroalimentan recíprocamente con esas políticas más restrictivas, derivan en la vulneración de esos derechos reconocidos a todas las personas, pero también impactan negativamente en una serie de políticas públicas. Estas políticas, al contrario, deberían fortalecerse para abordar, desde una mirada de derechos que contemple a toda la comunidad receptora de estas, los retos estructurales que presentan los países de la región.

La implementación del Pacto Mundial, así como los compromisos asumidos en los diversos procesos regionales pueden representar una oportunidad para abordar los desafíos existentes, reformar las medidas regresivas y restrictivas existentes y enmarcar las políticas de movilidad humana dentro de políticas locales, nacionales y regionales dirigidas a cumplir las metas de desarrollo humano y protección de derechos para todas las personas en cada una de las sociedades de los países de la región. Para ello, es central que las políticas de movilidad humana se guíen, como es debido, por las normas, principios y estándares de derechos humanos y que, entre otros aspectos, incluyan los siguientes:

- ▶ Política de movilidad humana con un verdadero carácter integral e interinstitucional.
- ▶ Mecanismos de coordinación intersectorial entre organismos de migración, trabajo, desarrollo, protección social, justicia, educación, salud y otros.
- ▶ Fortalecimiento del rol de los gobiernos locales.
- ▶ Participación de la sociedad civil, democratización de la política migratoria.
- ▶ Políticas de Estado holísticas para prevenir y erradicar la xenofobia.
- ▶ Coordinación y cooperación regional desde un enfoque de derechos.
- ▶ Ampliar y fortalecer, como política pública, los canales para la migración regular, en particular de las personas que están en condición de vulnerabilidad y, por ende, con mayor necesidad de migrar.
- ▶ Garantizar el acceso a los derechos a todos los habitantes de cada país, sin discriminación por nacionalidad o condición migratoria.

- Contar con vías permanentes, accesibles y asequibles de regularización migratoria.
- Promover un enfoque interseccional de todos los aspectos de la política de movilidad humana.
- Impulsar planes de acción regionales para abordar las causas estructurales de la movilidad en el marco de políticas de desarrollo humano integral y sostenible.

► Referencias bibliográficas

CIDH. 2023. Movilidad humana y obligaciones de protección Hacia una perspectiva subregional, en Cecchini y Martínez, *Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y derechos*. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/93d4c7e7-4186-487c-a57a-0efe774050f1/content>

CIDH y OEA. 2018. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/politicaspUBLICASddhh.pdf>

Gandini, L. y Selee, A. 2023. *Apuesta por la regularidad migratoria. Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano*. Disponible en https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf

Hernández, A. y Campos-Delgado, A. E. (coords.). 2023. *Migración y movilidad en las Américas*. Colección Miradas Latinoamericanas. Clacso. Siglo XXI Editores. Disponible en <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/248268/1/Migracion-movilidad-Americas.pdf>

Ministerio de Interior y Policía. Ley General de Migración, núm. 285-04. Disponible en <https://mip.gob.do/wp-content/uploads/marcolegal/Leyes/Ley%20No.285-04%20Migraci%C3%B3n.pdf>

OEA, PADF, OIM y ACNUR. 2023. *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en las ciudades de las Américas*. Disponible en <https://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/ReporteAutoridadesLocales.pdf>

OIM. 2021. Estudio regional. Programas y procesos de regularización migratoria. San José de Costa Rica. Disponible en https://programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/estudio_regional._programas_y_procesos_regularizacion._web.pdf

———. 2024. *Las normativas de movilidad humana de los Estados de la región a la luz de los principios, objetivos y planes adoptados en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones*. Resumen Ejecutivo. Buenos Aires.

OIT y ACNUR. 2024. *Reflexiones y recomendaciones sobre la integración de refugiados y otras personas desplazadas forzosamente en América Latina y el Caribe*.

Relator sobre Derechos de Migrantes. 2023. *Protección de los derechos laborales y los derechos humanos de los trabajadores migrantes*. Disponible en <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/207/05/pdf/n2320705.pdf?token=oQTFkTLYeX5v5mktqN&fe=true>

UNICEF. 2023. *La Infancia en peligro: La niñez migrante en América Latina y el Caribe*, Panamá. Disponible en <https://www.unicef.org/es/infancia-peligro/ninez-migrante-america-latina-caribe>

Anexo: 25 años de desarrollo de estándares internacionales sobre derechos de las personas en contexto de movilidad humana por los órganos del Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), 1999-2024

Año	Órgano internacional	Decisión / Opinión Consultiva / Observación General / Informe
2023	Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias	Contribución del Comité de Trabajadores Migrantes al Informe sobre Regularización del Relator de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Personas Migrante
2023	Relator sobre derechos de migrantes (ONU)	Protección de los derechos laborales y los derechos humanos de los trabajadores migrantes
2023	Comité sobre Desapariciones Forzadas	Observación General núm. 1 sobre desapariciones forzadas en el contexto de la migración
2022	Relator sobre derechos de migrantes (ONU)	Violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales: tendencias, prevención y rendición de cuentas
2021	Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes	Observación General núm. 5 sobre derecho a la libertad de migrantes y protección contra la detención arbitraria
2020	Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Recomendación general núm. 38 (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial
2020	Facilitación de la regularización	Irregularidad como infracción, sanción
2020	Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Recomendación general núm. 38 (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial
2020	Relator de derechos de migrantes (ONU)	Poner fin a la detención de menores por razones de inmigración y proporcionarles cuidado y acogida adecuados

2020	Relator de derechos de migrantes (ONU)	Derecho a la libertad de asociación de los migrantes y sus defensores
2020	Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos	Repercusiones de la utilización de servicios militares y de seguridad privados en la gestión de la inmigración y las fronteras sobre la protección de los derechos de todos los migrantes
2019	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas
2019	Relator de derechos de migrantes (ONU)	Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género
2018	Corte Interamericana de Derechos Humanos	Opinión Consultiva OC-25/18: La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección
2018	Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria	Deliberación Revisada núm. 5 sobre la privación de libertad de las personas migrantes

► Un análisis sistémico de la (in)(e)migración

Hacia, desde y dentro de la República Dominicana en el siglo XX

Publicado en agosto de 2024

Pedro Valdez-Castro



Puntos clave

- La inmigración haitiana a la República Dominicana, la emigración dominicana a los Estados Unidos y la migración interna rural-urbana del siglo XX fueron flujos interrelacionados entre sí y conectados a eventos políticos, económicos y sociales en los tres países (Haití, Estados Unidos y República Dominicana) que se articulan en torno a una estructura económico-política global. Estos eventos conforman el macrosistema migratorio dominicano.
- Existen dos períodos relativos a la inmigración haitiana. El primero está marcado por la inmigración en forma de contingentes de trabajadores para la industria azucarera. El segundo destaca por la inmigración independiente inserta en otros cultivos y, sobre todo, en sectores de la economía urbana, como construcción, comercio y trabajo doméstico.
- Los dos períodos relacionados con la emigración dominicana son concernientes a una primera ola como secuela de la caída de la dictadura de Trujillo y la apertura de la política migratoria estadounidense, así como dos olas subsiguientes producidas por la liberalización económica y la presión urbana en el país.

Puntos clave (continuación)

- ▶ El período centrado en la migración interna alude al movimiento de campesinos a las grandes ciudades —y en especial a Santo Domingo— debido al proceso de industrialización que promovió la política económica trujillista y la urbanización que esta trajo consigo.
- ▶ República Dominicana es un país semiperiférico que debido a presiones del capitalismo global recibió mano de obra desde la periferia (Haití) y envió mano de obra al centro (Estados Unidos). De esta forma, en la última mitad del siglo XX se convirtió en un país de emigración neta con orientación eminentemente económica-laboral.
- ▶ En el nuevo milenio el escenario migratorio apunta a una posible transición hacia un nuevo sistema. Los cambios son notorios en las tendencias inmigratorias (diversificación de orígenes nacionales, como la venezolana, multiplicidad de razones extraeconómicas y nuevas dinámicas laborales) y emigratorias (diversificación de destinos —aunque todavía predomina Estados Unidos—, migración regular e integración de la diáspora). La migración interna sigue el mismo patrón del siglo pasado sin presentar cambios significativos.

Pedro Valdez-Castro es sociólogo por la Universidad Autónoma de Santo Domingo, especialista en Estudios Afrolatinoamericanos y Caribeños por CLACSO/FLACSO-Brasil y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Sus líneas de trabajo son política migratoria, migración irregular, trata y tráfico de personas, fronteras y raza. Es autor y coautor de varios artículos científicos, informes de políticas, capítulos de libros y coautor del libro *Casa, carro y negocio: La aspiración de emigrar en el noreste rural dominicano*, publicado por el Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana en 2023. Es egresado de los programas Fulbright Faculty Development, Tinker Foundation y Brumley Graduate Fellowship y ha asumido roles de gerencia, investigación, policy-making y docencia en instituciones públicas, privadas y académicas en diversos países. Actualmente se desempeña como investigador asociado en el Instituto de Análisis e Investigación de Políticas Urbanas (IUPRA) de la Universidad de Texas en Austin y se encuentra desarrollando un proyecto de investigación sobre migración caribeña, africana y afrodescendiente a través de la frontera México-Estados Unidos.

► Introducción

Como todo fenómeno social, la migración está situada en un contexto histórico, político y económico dado. Esta relación dinámica ciertamente ha permeado las características y naturaleza de los movimientos migratorios y ha configurado sistemas migratorios (Báez Evertsz y Lozano 2008; Bakewell 2014; Joseph y Audebert 2022; Leal y Harder 2021; Mabogunje 1970; Zlotnik 1992). Desde la segunda mitad del siglo pasado, República Dominicana ha tenido la doble condición de ser emisor y receptor de migrantes laborales y, más recientemente, políticos y ambientales¹.

En el país coexisten la inmigración, principalmente desde Haití, y la emigración —cuantitativamente de mayor peso— en su mayoría a Estados Unidos. Báez Evertsz y Lozano (2008) proponen que la migración haitiana hacia el país conforma un sistema migratorio dominico-haitiano. Castro (1985) y Hernández (2002), por su parte, ofrecen análisis sistémicos de la migración dominicana hacia Estados Unidos que sugiere un sistema migratorio entre ambos países. A estos pudiéramos sumar la migración interna conformada por residentes rurales que se reubican en espacios urbanos, como la capital y otras ciudades importantes del país (Cáceres Ureña 2018; Santana 2021). Estos procesos (in)(e)migratorios responden a dinámicas macroeconómicas y políticas interconectadas tanto en República Dominicana como en el principal país de origen de los inmigrantes (Haití) y de destino de los emigrantes (Estados Unidos).

Los tres movimientos —inmigración, emigración y migración interna— rara vez entran en diálogo en el estudio de la migración, pero lejos de ser independientes, en el caso dominicano están profundamente entrelazados. Trabajos como los de Aponte (1999), Báez Evertsz (1985), Báez Evertsz y Lozano (2008), Bissainthe (2002), Cáceres Ureña (2018), Castro (1985), Grasmuck y Pessar, (1991), Graziano (2013), Hernández (2002), Hernández (1975), Levitt (2001), Riveros (2014), Santana (2021), Silié y Segura (2002), Théodat (1998) y Wooding y Moseley-Williams (2004) han encontrado cambios notorios en los movimientos migratorios desde, hacia y dentro de República Dominicana durante el último siglo. No obstante, los estudiosos de la migración

1 El país también puede ser considerado un territorio de tránsito especialmente para haitianos que se dirigen a Sudamérica —Chile o Brasil—, pero también personas de otras nacionalidades insertas en redes de tráfico o migración irregular (OECD y CIECAS; INM y OIM 2018; MIREX 2020).

dominicana no han analizado de forma conjunta estos flujos como parte de un único sistema migratorio en el que interactúan entre sí y con las condiciones estructurales del contexto en los que tienen lugar.

Dado lo anterior, este artículo propone la existencia de un macrosistema migratorio dominicano que vincula la inmigración, la emigración y la migración interna. El objetivo es identificar los cambios en este sistema durante el siglo XX relacionando los tres flujos: emigración dominicana a Estados Unidos, inmigración haitiana a República Dominicana y migración interna rural-urbana. La pregunta que guía este trabajo es cómo evolucionó el sistema migratorio dominicano durante el siglo XX. En el texto se ofrece una periodización de las transformaciones de este sistema, atendiendo a los cambios socioeconómicos y políticos a lo largo del siglo. Se argumenta que durante esta época se produjo una serie de transformaciones económicas, sociales, demográficas y políticas en República Dominicana, Haití y Estados Unidos que modificaron los patrones migratorios de tal manera que cinco periodos son identificables en el sistema migratorio dominicano durante el siglo XX: dos emigratorios, dos inmigratorios y uno interno. Asimismo, se sostiene que el siglo XXI ha sido escenario de una transformación del sistema existente, de manera tal que se sugiere que la articulación de un nuevo sistema.

A modo de cierre, junto a unas pocas reflexiones, se presenta una acotada enumeración de algunos elementos que se identifican como claves para impulsar y/o fortalecer políticas integrales en materia de movilidad humana desde un enfoque de derechos, desarrollo inclusivo y políticas.

► ¿A qué nos referimos con macrosistema migratorio dominicano?

La teoría de Sistema-Mundo es un enfoque macrosocial que enfatiza la existencia de una configuración mundial resultante del desarrollo de la economía mundial capitalista en el mundo occidental moderno. Esta teoría se fundamenta en el análisis social y económico de la globalización contemporánea, un sistema político-económico global alrededor de la cual se articula el mundo moderno (Wallerstein 2004; 1978; 1974) a la cual llama sistema-mundo o economía-mundo. Entre las muchas dimensiones de la

realidad social, en gran medida, el sistema-mundo es una «división territorial multicultural del trabajo» (Wallerstein 1974, p. 57) [traducción propia]. La división social del trabajo requiere la distribución social de las actividades productivas entre diferentes grupos sociales y el movimiento de manos de trabajo a lo largo del globo (Massey et al. 1993; Portes y Walton 1981; Rodríguez 2023; Sassen 1988). Esto así porque en el marco del sistema-mundo la división del trabajo se realiza a escala global en tanto que la estructura económico-política toca diferentes territorios y poblaciones a lo largo y ancho del planeta.

Este sistema mundial contiene, por un lado, los centros (territorios desarrollados que producen bienes y servicios de alto valor), las periferias (espacios subdesarrollados, productores de materias primas y exportadores de mano de obra barata) y las semiperiferias (territorios intermedios entre uno y otro). El intercambio constante de capital, bienes y trabajadores entre los centros y las periferias es necesario para mantener el sistema a flote, lo que hace que las migraciones laborales sean resultado de la división social del trabajo tanto a nivel internacional como a lo interno de los países.

Como resultado de la necesidad de transferencia de personas trabajadoras entre los centros y las periferias, los flujos migratorios laborales sostenidos en el tiempo producen sistemas migratorios. Un sistema migratorio es en ese sentido un conjunto de regularidades o patrones en los flujos humanos, con cierta estabilidad y estructura en el espacio y el tiempo; en boca de Leal y Harder (2021) estos son «[...] entidades que emergen de patrones regulares de flujos de personas migrantes entre localidades a través del espacio y el tiempo» [traducción propia] (p. 2). Si bien la idea de sistemas migratorios nació para comprender la migración interna urbano-rural (Mabogunje 1970), se ha extendido al estudio de la migración internacional (Báez Evertsz y Lozano 2008; Bakewell 2014; Joseph y Audebert 2022; Leal y Harder 2021; Kritz et al. 1992) por su eficacia para explicar flujos migratorios sostenidos entre regiones o países.

De las diferentes formas en que Bakewell (2014) ha identificado los sistemas migratorios —funcionalistas integrados, funcionalistas definidos, esqueléticos, de retroalimentación y abstractos—, este trabajo utiliza los enfoques funcionalista integrado y esquelético. En primer lugar, como define Bakewell (2014), en el enfoque funcionalista integrado el sistema migratorio «[...] se presenta como un aparato autorregulador dentro de un sistema social más amplio» (p. 302) [traducción propia]. El sistema migratorio es visto en relación con las fuerzas internas y externas que organizan la sociedad en un

contexto dado y son necesarios para su funcionamiento. Desde ese punto de vista, los sistemas migratorios surgen por una estructura económico-política y están orientados a satisfacer demandas laborales e intereses económicos dentro de esta.

En segundo lugar, el enfoque esquelético se ocupa de identificar un sistema migratorio particular dentro de un espacio geográfico temporal y lo concibe como «[...] una red de lugares de intercambio y población» (p. 305) [traducción propia]. Es decir, esta perspectiva intenta establecer los límites de un sistema migratorio en relación con su duración, escala, dirección, etc., entre lugares. En esta perspectiva los sistemas migratorios son estructurados por patrones de transferencia de población más o menos regulares y medibles entre diferentes espacios geográficos; no son vistos como una red de migrantes (Levitt 2001; Grasmuck y Pessar 1991) en el sentido meso o micro social que los individuos siguen, sino como una red migratoria que forma parte de una escala social más amplia a la que responde, pero también influye.

Esta combinación de perspectivas en el presente trabajo se hace como una forma de crear sinergias entre ambas debido a que, por sí sola, la primera se hace muy general, perdiendo la capacidad de determinación empírica de un sistema, mientras que la segunda, de manera contraria, se preocupa por las particularidades de tal manera que la separa del contexto estructural en la que ocurre (Arango, 2000; Bakewell 2014; De Haas 2010; Zlotnik 1992).

Atendiendo a la propuesta de Bakewell (2014) de especificar tanto «[...] los mecanismos de retroalimentación (internos) como las relaciones entre los cambios en los elementos del sistema y el entorno» (p. 312) [traducción propia], se analiza el sistema migratorio a estudiar de manera triple integrando la observación de: (1) los elementos sistémicos que produce cada flujo, (2) la retroalimentación de cada uno respecto a los demás y (3) las transformaciones del entorno o contexto histórico particular en que tienen lugar. De este modo, se puede apreciar la interconexión de estos flujos y el contexto relacional en el que ocurren. Justamente esa interacción entre los flujos con su entorno y sobre todo con otros flujos ha sido un vacío en el estudio de la migración en República Dominicana al que este trabajo busca contribuir. Por lo tanto, en el presente texto se concibe la emigración, la inmigración y la migración interna como parte de la red migratoria que conecta República Dominicana, Haití y Estados Unidos, construyendo un macrosistema migratorio en el país.

► Metodología

Este trabajo se adhiere a la práctica metodológica del enfoque sistema-mundo que parte del método histórico-analítico para examinar las partes constitutivas de una determinada estructura socioeconómica. Por un lado, se utilizaron informes de los censos nacionales de población y vivienda y las encuestas nacionales de inmigrantes, así como registros de agencias de gestión migratoria en Estados Unidos y México para ofrecer aproximaciones de los flujos y perfiles (in) (e) migrantes; los datos fueron analizados por medio de procedimientos estadísticos descriptivos. Por el otro lado, se realizó un examen de fuentes históricas primarias y secundarias por medio de investigación de archivo y revisión bibliográfica de documentos especializados en el tema para enmarcar los flujos migratorios en un contexto socio histórico dado. En este sentido, se pudo entender cómo acontecimientos políticos, económicos y sociales interactúan de manera dinámica con los movimientos poblacionales, influyendo y siendo influenciados por ellos.

Estos flujos migratorios —inmigración, emigración y migración interna— fueron las unidades básicas de análisis. En lugar de dividir la realidad con fines analíticos en diferentes capas sociales, se separó en periodos dentro de los cuales se examinó transversalmente múltiples dimensiones sociales. Esto permitió comprender de manera más holística las interacciones de las diferentes capas sociales que configuran la estructura socioeconómica en determinados momentos de la historia. En este sentido, el análisis realiza una periodización que aborda los diferentes factores económicos, políticos, sociales y culturales que han intervenido en los cambios en el sistema migratorio dominicano. Los periodos presentados no son mutuamente excluyentes, sino temporalmente superpuestos. Esto así, porque responden al establecimiento de regularidades en un flujo específico en el tiempo más que un ejercicio historiográfico.

Si bien han existido inmigrantes de diversos orígenes nacionales que residen en el país y aunque Estados Unidos no es el único destino de la emigración dominicana, este trabajo se centra en República Dominicana, Haití y Estados Unidos. Esta decisión responde a que estos países representan los principales espacios por los que fluyen los migrantes en este sistema. En 2017 los haitianos representaban el 87,2 por ciento de la población nacida en el extranjero en República Dominicana (Oficina Nacional de Estadística

2018) y los dominicanos en Estados Unidos eran el 70 por ciento de todos los emigrantes dominicanos (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas 2021). Asimismo, en el ámbito de la migración interna, la migración de los espacios rurales a los urbanos, sobre todo hacia la capital, Santo Domingo, han marcado los flujos demográficos dentro del país.

► El sistema migratorio dominicano

Antecedentes: la migración a las puertas del siglo XX

Durante su historia republicana, la República Dominicana ha tenido una larga tradición inmigratoria, más extensa que la emigración, ya que la segunda alcanzó cifras significativas en la segunda mitad del siglo XX. Desde final de la guerra dominico-haitiana, floreció una dinámica transfronteriza bicultural debido a asentamientos agrícolas que utilizaban mano de obra haitiana y el comercio binacional que invitó a comerciantes y trabajadores agrícolas haitianos a establecerse en la zona de la frontera. La imprecisión en la delimitación territorial entre ambos países permitió a agricultores y comerciantes haitianos cruzarse por períodos cortos, en movimientos pendulares, o establecerse en territorios dominicanos que habían sido abandonados y convertidos en tierra de nadie (Moya Pons 1997; Price-Mars 2000; Silié 1998).

La división fronteriza existía más que todo en la ley, pero no se expresaba en la misma medida en la praxis social de la población fronteriza. Moya Pons (1997) afirma que este territorio, aunque bajo la jurisprudencia dominicana, era una extensión de la República de Haití en la que se utilizaba moneda haitiana. Hernández (1975) resalta la gran integración económica de la región del Cibao² con las ciudades haitianas de Puerto Príncipe y Cabo Haitiano. Darío (2014) describe las zonas fronterizas como un espacio bicultural y multiétnico en las que el segmento etnorracial de la población denominado rayano surgió de relaciones extramatrimoniales entre hombres dominicanos y mujeres haitianas. Bullock y Almeida (2013) destacan que la frontera era un territorio

2 Zona noroeste de la República Dominicana.

bilingüe con movilidad fluida y en el que Haití gozaba de cierta admiración por parte de los campesinos dominicanos. Paulino (2005) menciona que más que un espacio de separación este fue un lugar de colaboración a través de intercambios binacionales, biculturales y bilingües. En ese sentido, la frontera fue una entidad particular creada a partir de la relación intercultural dominicana y haitiana, un espacio de encuentro.

En las últimas décadas del siglo XIX, la relación económica y política entre Haití —más grande, poblada y rica— y la República Dominicana comenzó a cambiar. Durante sus primeros años, Haití luchó contra un embargo comercial impuesto por las grandes potencias, onerosos intereses que surgieron de la compensación de 150 millones de francos que Francia impuso tras su independencia y la constante situación de guerra que agotó las arcas públicas ya maltrechas después de la Revolución haitiana. A lo interno del país, factores como la inestabilidad gubernamental, los costos económicos de la Revolución Haitiana y la división política de la nación (Inoa 2013) también impactaron negativamente. Así, Haití inició un proceso de empobrecimiento generalizado, que paulatinamente expulsó a gran parte de su población, principalmente, por motivos económicos (Price-Mars 2000).

La República Dominicana, por su parte, aunque muy endeudada, políticamente inestable y económicamente estrecha, comenzó a recibir altas inyecciones de capitales estadounidenses que reactivaron la industria azucarera con la apertura de ingenios con tecnología posrevolución industrial (Cassá 2000; Inoa 2013; Théodat 2008). En las primeras décadas del siglo XX, la balanza se invierte con una República Dominicana más fortalecida económica y políticamente y un Haití más empobrecido. Esto motivó a haitianos a cruzar la frontera y asentarse de manera más permanente atraídos por oportunidades laborales, sobre todo en el ámbito agrícola. Esto marca el inicio de una migración haitiana en grandes volúmenes, motivada por el aspecto económico, que se extenderá durante casi todo el resto del siglo (Bissainthe 2002).

Primer período (1915-1940): inmigración de contingentes haitianos en la industria azucarera

A principios del siglo XX, la intervención estadounidense en Haití (1915-1934) causó estragos. Di Chiara (1988) documenta un conflicto armado entre las fuerzas militares estadounidenses y la resistencia haitiana. En ese período

también se expropiaron tierras al campesinado haitiano, lo que dejó a la clase campesina sin recursos agrícolas. Por el contrario, la intervención estadounidense en Santo Domingo (1916-1924), aunque agotó las arcas públicas y fue socialmente represiva y racista (García-Peña 2020; Pérez 1976), desarrolló un ejército funcional, calmó la inestabilidad política y creó un Estado con control del territorio con instituciones funcionales. La economía dominicana se vio muy favorecida por el aumento de los precios del azúcar, el cacao, el café y el tabaco a finales de la Primera Guerra Mundial (Cassá 2000; Moya Pons 1997). Ciertas localidades del este y norte del país se convirtieron en ciudades importantes. Se mejoraron el saneamiento, los servicios públicos y la infraestructura intra e interurbana con la construcción de ferrocarriles y carreteras (Cassá 2000; Inoa 2013).

Las primeras oleadas de inmigrantes haitianos se produjeron en los últimos años de la década de 1910, en el contexto de la intervención estadounidense. Estos migrantes eran campesinos que trabajaban como peones en plantaciones de caña, motorizando la industria azucarera, un pilar de la economía dominicana en aquel entonces. Fueron una opción más barata y fácil a los trabajadores provenientes del Caribe inglés, conocidos en el país como cocolos, que fueron traídos a finales del siglo XIX (Cowie 2006). Con ambos países bajo su mando, el Gobierno interventor estadounidense propició que trabajadores haitianos se incorporaran a la producción de azúcar por medios más formales (Cuello 1997; Báez Evertsz 1984; Darío 2014; Matibag 2003; Muñiz 1995; Hernández 1975; Castro 1983). Unos pocos trabajadores, señalan Báez Evertsz y Lozano (2008), también se sumaron a la construcción de carreteras y otras obras públicas durante la década de 1920.

Durante el período de intervención estadounidense casi se duplicó la población haitiana en el país que pasó de 28,258 haitianos en 1920 a 52,0657 en 1935. La circulación transfronteriza heredada del siglo anterior fue eclipsada por la migración laboral azucarera. En 1920 el 70 por ciento de los haitianos residentes en República Dominicana vivía en las tres provincias fronterizas existentes, mientras que en 1935 este número descendió al 52 por ciento, lo que alude a una movilización de la migración haitiana hacia otras zonas del país, sobre todo a las áreas azucareras más hacia el sureste. En 20 años los contratos de trabajadores haitianos para cultivo y corte de caña crecieron exponencialmente, lo que supuso el mecanismo de migración haitiana registrado más importante en esta época (cuadro 1).

Los trabajadores haitianos vivían en comunidades adyacentes a los *ingenios*³ llamados bateyes. Estos braceros entraron bajo contratos temporales en los que se estipulaba que una vez terminadas las cosechas debían regresar a Haití. Miles de trabajadores ingresaron al país bajo esta modalidad y muchos de ellos permanecieron luego de haber finalizado sus contratos. A estos se suman muchos otros que entraron irregularmente en contubernio con élites económicas nacionales. Así, los bateyes comenzaron a adquirir un carácter permanente y en la década de 1930 eran enclaves haitianos en territorio dominicano con muy poca o ninguna intervención estatal y con una cultura e idioma particulares.

Este mercado laboral insular, ligado a las necesidades de los ingenios y al control militar estadounidense, fue el prototipo del futuro sistema de contingentes. Al término de las intervenciones, la dinámica de contingentes

Cuadro 1. Braceros haitianos ingresados a República Dominicana para trabajar en ingenios azucareros, 1916-1935

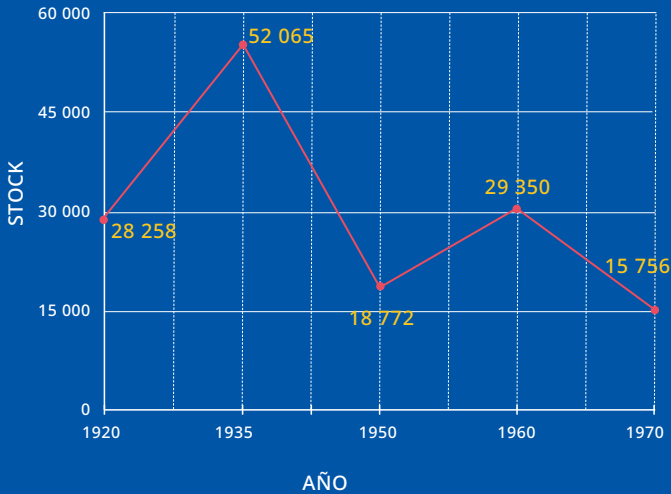
Temporada	Cantidad de trabajadores
1916-1918	400
1918-1919	300
1919-1920	1 489
1920-1923	n. d.
1923-1924	4 100
1924-1925	555
1925-1926	2 500
1926-1935	n. d.
1935-1936	52 657

Fuente: Elaboración propia a partir de Bissainthe (2002).

3 Empresas agroindustriales donde se muele y procesa la caña para la producción de azúcar. En ocasiones, este término también se utiliza para designar los cañaverales que rodean los ingenios.

continuó durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961) quien mantuvo un régimen nacionalista y racista. A pesar del profundo antihaitianismo, el negocio azucarero era muy lucrativo, por lo que la dictadura continuó la entrada de trabajadores, que alcanzó cifras récord en 1935 cuando ingresaron más de 52,000 migrantes haitianos (Bissianthe 2002). No obstante, en 1937 tuvo lugar La Masacre, llamada Operación Machete o El Corte, un genocidio en contra de la población haitiana y de ascendencia haitiana en el país que buscaba eliminarla de la recién delimitada frontera dominico-haitiana (Cadeau 2022; Paulino 2005; Pérez Vargas 2018). Después de la masacre, la población haitiana en el país disminuyó abruptamente al igual que los contingentes. De las 52,065 personas haitianas que residían en la República Dominicana, de acuerdo con el censo de 1935, el de 1950 contaba solo con 18,772. Aunque luego aumentó a 29,350 en 1960 (gráfico 1), todavía era mucho menos que en el período anterior a la masacre (Hernández 1975).

Gráfico 1. Stock de migrantes haitianos en República Dominicana, 1920-1970



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Censos Nacionales de Población y INM y OIM (2018).

Si bien la entrada de haitianos con fines de producción azucarera ciertamente disminuyó, nunca se detuvo durante la dictadura (cuadro 2). Incluso durante la masacre el objetivo fueron haitianos campesinos, trabajadores agrícolas de pequeños empresarios y empleados domésticos, pero no se tocó a los haitianos que estaban en los ingenios estadounidenses para evitar conflictos con ese gobierno y la clase empresarial (Darío 2014; Moya Pons 1993); más aún, luego de calmarse las tensiones que esta generó entre los Gobiernos dominicano y haitiano, a inicios de la década de 1952 se retoman los contingentes en forma de acuerdos binacionales.

Cuadro 2. Braceros haitianos ingresados bajo acuerdos binacionales, 1916-1935

Temporada	Cantidad de trabajadores
1952-1953	16 000
1953-1954	9 800
1954-1955	3 580
1955-1956	2 800
1956-1957	3 800
1957-1958	3 500
1958-1959	N/D
1959-1960	13 000

Fuente: Elaboración propia a partir de Bissainthe (2002).

En tanto la familia Trujillo se adueñó de los ingenios dejados atrás por los capitales extranjeros, el Gobierno trujillista se hizo con el control de la entrada de estos trabajadores a través del establecimiento de acuerdo binacionales. Durante la década de 1950 la migración haitiana repuntó debido a estos acuerdos que buscaban dotar de mano de obra a la industria azucarera ante el despoblamiento del campo producido por los procesos de industrialización y urbanización, de lo cual se hablará en la sección siguiente. Bajo estos acuerdos, la movilidad de trabajadores haitianos no difería mucho

del método anterior, aunque eran mucho más restrictivos. El Gobierno dominicano moderaba el ingreso a partir de una estimación de la necesidad de mano de obra y controlaba la movilidad de estos trabajadores a través de los cuerpos militares, quienes dirigían su traslado desde la frontera hacia sus respectivos ingenios en cuyo perímetro debían permanecer. Esto confinó a la población haitiana a los bateyes e ingenios, lejos de la mirada de la población dominicana no vinculada al azúcar y de los espacios urbanos.

Lo anterior muestra cómo la migración haitiana a República Dominicana está enraizada en las relaciones binacionales insulares existentes desde tiempo coloniales, que continuaron luego de la independencia entre ambas naciones. Ya adentrado el siglo XX, la migración haitiana que ingresa al país tiene una vocación eminentemente laboral en tanto nace de la necesidad de mano de obra del sector azucarero y la política del gobierno interventor estadounidense que aprovechaba el empobrecimiento de ese país. Este patrón migratorio fue un componente estable del sistema, aunque en la década de 1940, sin desaparecer, decayó, hasta su resurgimiento en la década de 1950. Este se mantuvo hasta las décadas de 1970 y 1980 con la transición hacia la economía terciaria y la caída de los precios del azúcar que cambiaron las características de esta migración.

Segundo período (1945-1990): Migración interna rural-urbana

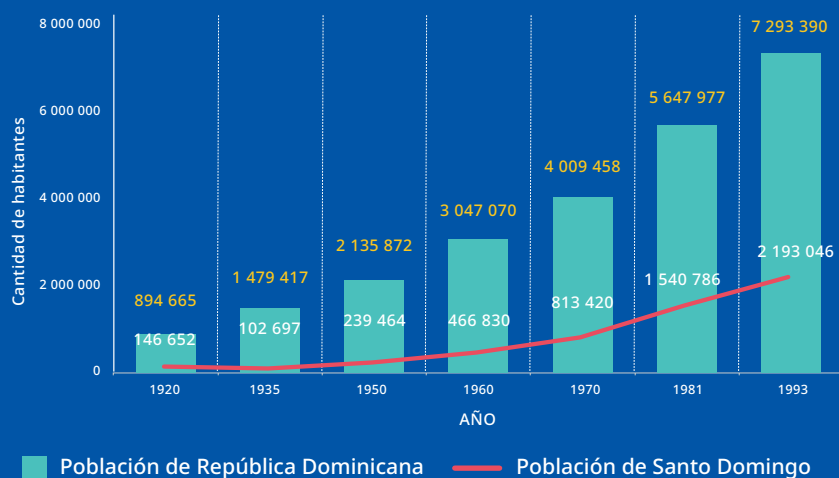
El flujo descrito en el primer período provino del exterior del país, pero otros movimientos migratorios se dieron dentro del territorio nacional debido a transformaciones demográficas y económicas. En el año 1920 República Dominicana tenía una población de 894,652 habitantes, según el censo de ese año y Santo Domingo contenía 146,652 de estos (gráfico 2). El 83,3 por ciento de la población nacional vivía en zonas rurales y las regiones norte y noreste del país eran las más pobladas al aglutinar más de la mitad de la población del país (gráfico 3). Si bien Santo Domingo⁴ era la demarcación más habitada, entre 1920 y 1935 perdió casi una tercera parte de su población

4 Debido a los cambios en la organización política administrativa del país a lo largo de la historia, el territorio de Santo Domingo ha variado múltiples veces. En ese sentido, en este trabajo Santo Domingo se utiliza para referirse al territorio hoy compuesto por la provincia Santo Domingo y el Distrito Nacional. Esto incluye lo que a lo largo de la historia se ha llamado Santo Domingo, Gran Santo Domingo, Ciudad Trujillo, Zona Metropolitana o región Ozama.

de forma tal que cayó al quinto lugar. Esto se debe, de acuerdo con Santana (2023), además del ciclón San Zenón de 1930, a las medidas de los Gobiernos dominicanos para restringir la migración hacia las ciudades y retener la población campesina en el sector agrícola.

Trujillo llegó al poder en medio de una profunda crisis económica vinculada a la Gran Depresión de 1929 y el reciente ciclón de 1930. Poco después de su ascenso, la Segunda Guerra Mundial elevó los precios de los productos agrícolas, lo que tuvo un efecto favorable para la economía del país. El Producto Nacional Bruto creció de 88,6 millones de dólares en 1940 a 180,4 millones de dólares en 1946 y las exportaciones crecieron de 16,5 millones de dólares a 43 millones de dólares entre 1939 y 1945, lo que produjo un superávit del 400 por ciento en la balanza comercial (Vega 2014). Esto le permitió financiar un amplio proceso de mejoras infraestructurales y servicios. En gran medida, el gobierno de Trujillo sentó las bases del proceso de modernización (Cassá 2014) que permitiría

Gráfico 2. Evolución de la población del país y del Gran Santo Domingo



Fuente: Elaboración propia a partir de censos nacionales de población.

el crecimiento económico sostenido de finales del siglo y el crecimiento demográfico de mediados de siglo.

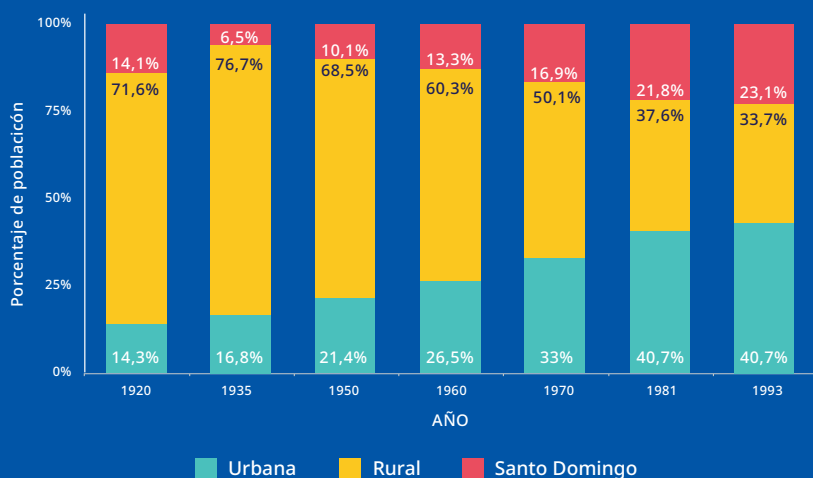
En esta época la población dominicana experimentó una explosión demográfica debido a la mejora del acceso a la salud y la reducción de la mortalidad (Cáceres Ureña 2018; Santana 2023). Bajo su mandato, el país aumentó considerablemente su desarrollo infraestructural e industrial. Moya Pons (1997, p. 515) señala que «Trujillo desarrolló el mayor y grandioso plan de obras y construcciones públicas jamás realizado en la República Dominicana hasta entonces, que incluía, caminos, puentes, canales de riego, y colonización agrícola». Se modernizaron las ciudades con tendidos eléctricos, acueductos, escuelas y hospitales. El número de escuelas públicas aumentó a 2,614 con una matrícula de 248,000 alumnos y el número de estudiantes en la Universidad de Santo Domingo, hoy Autónoma, incrementó (Acosta 2014). Entre 1945 y 1960 la economía se industrializó como consecuencia de diversos acontecimientos globales. La Segunda Guerra Mundial ocupó la industria de los países del Norte Global en la producción de artefactos bélicos y apoyo al combate, lo que provocó una escasez de bienes industrializados esenciales en los países latinoamericanos. Esto dio lugar al Sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISIS) que buscaba satisfacer la demanda de bienes industriales a través de su producción local. Con base en este modelo económico, el Gobierno dominicano estableció empresas industriales estatales en las periferias de Santo Domingo (Cassá 1998/2014; Moya Pons 1997). La producción de azúcar, que hasta entonces había estado en manos del sector privado, también se integró al sistema industrial estatal cuando el gobierno construyó nuevos ingenios y compró a extranjeros muchos de los existentes. Este desarrollo se produjo de forma muy desigual en tanto la mayor parte de las recién formadas industrias eran propiedad del Estado trujillista o de sus allegados y manejadas de manera personal. Moya Pons (1997) afirma que, a la muerte de Trujillo, el 80 por ciento de la producción industrial del país era de su propiedad y Cassá (1998) señala que éste «[...] personificaba el capital dominicano». También se transformó el campo y se modernizó la producción agrícola.

Los *conucos*⁵, que hasta entonces habían sido de subsistencia, se convirtieron en unidades productivas desde que Trujillo forzó la explotación de la tierra sin importar su tamaño y estratificó el campo (Cassá 2014; Acosta 2014). Esto

5 Terrenos agrícolas de tamaño medio o pequeño utilizados, sobre todo, para producción de subsistencia.

estuvo acompañado de numerosas obras de infraestructura que mejoraron la vida en el campo y conectaron las zonas rurales con los centros urbanos (Moya Pons 1997), además de mejorar la productividad con programas de industrialización, educación agronómica y semillas (Cassá 2014). En consecuencia, aunque muchos trabajadores agrícolas permanecieron en las zonas rurales, otros tantos se trasladaron a las grandes ciudades, sobre todo a Santo Domingo, atraídos por la creciente industrialización urbana concomitante y la paulatina tecnificación de las labores agrícolas. Cáceres Ureña (2018) calcula que en 1950 un total de 381,000 personas —el 18 por ciento de la población— vivían en una provincia distinta a aquella en la que nacieron, mientras que en 1960 esta cifra era de 640,000 (21 por ciento). Una parte importante de esa migración tuvo como destino sobre todo la ciudad de Santo Domingo y otras ciudades importantes, como Santiago, Puerto Plata y San Pedro de Macorís. Este flujo, que continuó durante todo el siglo XX (2018), tuvo dos extremos según Santana (2014): por un lado, los más ricos se movieron con la intención de maximizar su riqueza invirtiendo fuera del sector agrícola y, por el otro, los más pobres buscaron empleo en las

Gráfico 3. Evolución de la población del país según zona de residencia y en Santo Domingo, 1920-1993



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de censos nacionales de población y Oficina Nacional de Estadística (2020).

crecientes maquinarias industriales y más tarde comerciales. Esto llevó a una reestructuración de las relaciones económicas que dividió a la población entre empresarios y trabajadores rurales y urbanos.

La población del país se duplicó durante este período, pasando de 1,5 millones en 1935 a 3 millones en 1950 lo que fue provechoso para el pujante desarrollo industrial que requería superpoblación para producción y consumo. La tendencia de aumento seguiría durante todo el siglo, hasta alcanzar los 7 millones en el año 1993. La creciente población dominicana que se urbanizó y se concentró en las grandes ciudades del país (Théodat 2008; Acosta 2014; Santana 2018) hizo que Santo Domingo recupera su posición como región más poblada en 1970 hasta alcanzar los 2,193,046 millones de habitantes en 1993. La población capitaléña se incrementó seis veces entre 1950 y 1981 y en ese mismo período la población urbana creció del 24 por ciento al 52 por ciento (gráfico 3), aumentando las otras grandes ciudades del país. A finales de los años cincuenta, más de la mitad de la fuerza laboral activa nacional nativa estaba empleada en el sector público o industrial.

A pesar del crecimiento demográfico, el acelerado proceso de industrialización y la desenfrenada urbanización que comenzó con la dictadura contribuyeron a la subsiguiente despoblación del campo. El gobierno trujillista, que pensaba que el país necesitaba más población para aumentar la producción agrícola e industrial, propició este rápido crecimiento promoviendo la natalidad y limitando la emigración. No obstante, esto no fue suficiente para suplir la escasez de mano de obra, lo que creó un nicho para que los inmigrantes haitianos, que provenían sobre todo de zonas rurales de su país se trasladaran a áreas rurales en la República Dominicana.

Así, a partir de 1952 resurge la migración azucarera (cuadro 2) bajo los acuerdos bilaterales como producto de la creciente necesidad de mano de obra para este sector vital de la economía dominicana. Además, se permitió el ingreso de trabajadores haitianos para otros cultivos. Aun durante la dictadura, cuando fue fuertemente restringida, la inmigración haitiana en el país, lejos de desaparecer, se mantuvo; emperó, se volvió más clandestina, ligada al tráfico y la trata y tolerada en el marco de los bateyes e ingenios (Riveros 2014). De esta forma, la industrialización y urbanización que propició movimientos internos despobló el campo y produjo fuertes necesidades laborales en el sector agrícola que la población haitiana asumió.

Tercer período (1960-1970): primera oleada de emigración dominicana a Estados Unidos

Una serie de factores de expulsión y atracción (Lee 1966) condujo a la población dominicana a los Estados Unidos en la década de 1960. Aunque hay registros de una pequeña población dominicana en Estados Unidos, principalmente Nueva York, desde finales del siglo XIX, nunca superó las 15,000 personas hasta esa década. Estos migrantes dominicanos eran sobre todo trabajadores que se habían asentado en Panamá o Puerto Rico y laboraban en propiedades estadounidenses.

Hasta la muerte de Trujillo la emigración había sido esporádica y reducida (Amézquita 2013; Sagás y Molina 2004; Graziano 2013; Levitt 2001; Grasmuck y Pessar 1991; Báez Evertsz 1985; Hernández 2002); la movilidad estaba fuertemente restringida por la política de poblamiento que buscaba mantener activas las zonas rurales y productivas. Esto, sumado a las dificultades de conseguir un pasaporte, hizo que la movilidad internacional fuera casi imposible para los ciudadanos comunes (Levitt 2001; Grasmuck y Pessar 1991). Con el término del trujillato y la eventual transición a la democracia, se eliminaron los controles para la emisión de pasaportes y la población pasó a tener acceso a documentación de viaje.

La caída del régimen también abrió un escenario político turbulento que se desató durante los cinco años posteriores a la dictadura. Entre 1961 y 1965 hubo un gobierno militar, elecciones en las que ganó el presidente de izquierda Juan Bosch, un golpe de Estado en su contra auspiciado por los Estados Unidos y un gobierno triunvirato. Se produjeron movilizaciones sociales, como huelgas de trabajadores de empresas estatales y del sector transporte, así como movimientos campesinos que protestaban por la concentración de la tierra (Betances 2018; Moya Pons 1997). En abril de 1965 estalló una Guerra Civil y Estados Unidos intervino con el pretexto de salvaguardar sus intereses en el país, temiendo una posible revolución comunista, como ocurrió en Cuba en 1959, con la eventual reinstauración del presidente electo Bosch.

La inyección de capitales estadounidenses a finales del siglo XIX y la intervención militar de la segunda década del siglo XX tuvieron un impacto cultural enorme en la población dominicana. En este período, se introdujeron en los mercados locales productos industrializados del norte y las élites y la clase media alta dominicana desarrollaron un gusto por los bienes y estilos

de vida estadounidenses. La literatura, la música y el cine estadounidenses ganaron popularidad. Esto expuso a la población dominicana a esa cultura y creó una imagen de superioridad económica, social y cultural. Estados Unidos desplazó a Europa como centro político, económico y cultural y se hizo referente de desarrollo.

En el ámbito político, el movimiento por los derechos civiles de los años 1960 en Estados Unidos propició la aprobación de la Ley Hart-Celler de 1965, un punto de inflexión en la política migratoria estadounidense que terminó la discriminación racista en las entradas y la prohibición de la inmigración no blanca (Massey y Pren 2012). Esta ley flexibilizó las visas para personas de la región del Caribe y permitió más entradas de dominicanos (INM y OIM 2018; Grasmuck y Pessar 1991; Graziano 2013). En el ámbito económico, la diferencia salarial entre ambos países y el desequilibrio en los mercados laborales fueron factores de atracción importantes (Grasmuck y Pessar 1991; Hernández 2002). Concomitantemente, la favorable política económica de recuperación de la posguerra necesitaba trabajadores en Estados Unidos mientras que la crisis económica y política en República Dominicana tuvo el efecto contrario. La gran población rural dominicana que se concentraba en las ciudades no pudo ser absorbida por el mercado laboral industrial urbano. Este fue un caldo de cultivo para tres olas de emigración dominicana que vieron un destino favorable en Estados Unidos.

La primera ola se desarrolló desde finales de la década de 1960 y 1970, sobre todo la primera mitad. Establecer un número exacto de emigrados durante el período 1960-1970 no es tarea fácil, pues diferentes autores utilizan metodologías diversas que incluyen mediciones de stock, flujos, encuestas y admisiones, así como distintos registros y fuentes. INM y OIM (2018) ponen atención a las personas admitidas como inmigrantes a ese país según los datos del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos; bajo este criterio se estima que la población dominicana que ingresó a Estados Unidos en esa primera ola alcanzó las 83,000 personas.

Sagás y Molina (2004), por su lado, revisan la cantidad de migrantes dominicanos ingresados como residentes permanentes de acuerdo con el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos y afirman que este número alcanza los 93,000. Báez Evertsz (1985) sostiene la hipótesis de que, debido al carácter circular de la emigración dominicana, se debe considerar conjuntamente a los dominicanos admitidos en territorio estadounidense utilizando tanto documentación de visitante como de residencia temporal; bajo esa lógica, contabiliza alrededor de 325,000 dominicanos que emigraron

permanente y temporalmente. Babich y Batalova (2021) apuntan que la población dominicana en ese país alcanzó las 61.000 personas en ese decenio —en contraste con las 12,000 del decenio anterior— utilizando datos del censo de Estados Unidos y la Encuesta de la Comunidad Americana.

Esta primera ola abrió un flujo importante de salida de gente en el país que casi duplicó la tasa migratoria en la década de 1990 (cuadro 3) con un decrecimiento sostenido promedio de 0,5 en ese período y alcanzando un crecimiento de 1,44 puntos entre 1975 y 1985.

Cuadro 3. Tasa de migración (por mil) calculada por quinquenio, 1960-1990

Años	Tasas de emigración
1960-1965	-2,43
1965-1970	-2,68
1970-1975	-2,94
1975-1980	-3,18
1980-1985	-4,62
1985-1990	-4.40

Fuente: Tomado de INM y OIM 2018.

Esta migración estuvo integrada en su mayoría por personas provenientes de zonas rurales —principalmente de la región norte del país— que se trasladaron a las grandes ciudades —principalmente Santo Domingo— antes de moverse a otras, como Nueva York y Boston, en un movimiento escalonado (Báez Evertsz 1985; Grasmuck y Pessar 1991). Esta fue una migración predominantemente económica y con vocación laboral o emprendedora, pero Hernández (2002) y Graziano (2013) también incluyen perseguidos políticos, como personas cercanas al régimen de Trujillo que tenían persecución, y combatientes de la Guerra Civil.

Este grupo estaba formado principalmente por mujeres y adultos jóvenes, pioneros que abrieron las rutas migratorias y lograron regularizar su

situación migratoria. Esta primera ola marcó el carácter feminizado y familiar de la emigración dominicana. Esto permitió el establecimiento de redes transnacionales que canalizaron futuros procesos migratorios mediante la creación de redes de apoyo y facilitaron la migración para la reunificación familiar. Aún hoy la migración dominicana está orientada a la reunificación familiar y en su mayoría regular o con posibilidades de regularizarse. Estas características tendrán repercusiones en la segunda y tercera olas.

Cuarto período (1970-2000): Segunda y tercera oleadas de emigración dominicana a Estados Unidos

La gran crisis política y económica ocurrida en las décadas de 1970 y 1980 en América Latina se extendió a República Dominicana (Ceara Hatton 2018). En 1982 la balanza de pagos fue negativa, la producción industrial ineficiente, las empresas públicas casi quebraron y la producción agrícola se estancó (Moya Pons 1997). El país fue declarado incapaz de cumplir con sus compromisos financieros y los bancos internacionales dejaron de prestar dinero. En 1982 Salvador Jorge Blanco asumió la presidencia y pidió un préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) para mantener el gobierno a flote.

Para cumplir con las condiciones del FMI, Jorge Blanco liberalizó la economía dominicana, recortó agresivamente el gasto público y tomó medidas de austeridad. La economía se hundió. El peso se devaluó, la inflación creció y la brecha de desigualdad se amplió (Moya Pons 1997). El campo se empobreció y el sistema eléctrico se deterioró mucho (Nicasio 2011). En 1984 tuvo lugar la llamada Comuna de Abril, un violento levantamiento popular ocurrido principalmente en la ciudad de Santo Domingo, al que la policía reaccionó represivamente, matando a alrededor de 70 personas (Betances 2018; Moya Pons 1997). Las protestas se extendieron a lo largo de la década en barrios empobrecidos y pueblos del interior que rechazaban los cambios del neoliberalismo (Betances 2018).

Después de Jorge Blanco, en 1984 Joaquín Balaguer llegó al poder por segunda vez y se mantuvo por diez años. Balaguer intentó revertir las medidas neoliberales cambiando hacia un modelo más socialdemócrata. Sus políticas crearon gran inflación, desorden monetario y devaluación del peso, que cayó de 6,25 pesos dominicanos por dólar en 1988 a 11 en 1990. Balaguer también amplió el presupuesto público, emitió billetes sin respaldo para

redistribuir la riqueza con un discurso socialmente inclusivo y utilizó medidas keynesianas para reactivar la economía a través del gasto público. También, fomentó las exportaciones de otros productos agrícolas después de que la producción de azúcar disminuyera como resultado de los subsidios de los Estados Unidos y la Unión Europea al jarabe de maíz y el azúcar de remolacha, respectivamente (Ceara Hatton 2018).

Las grandes obras de infraestructura del gobierno de Balaguer dinamizaron el sector de la construcción (Santana 2018), pero estuvieron sujetas a corrupción ya que fueron asignadas discrecionalmente, lo que enriqueció a quienes estaban cerca del poder. Santana (2018) señala que durante los últimos doce años del gobierno de Balaguer el tamaño del sector construcción se cuadruplicó. El sector industrial creció por la demanda de materiales de construcción. Otras ramas del sector terciario, como el transporte y los servicios financieros, también crecieron por actividades conexas. Los bancos privados se beneficiaron de este desarrollo. Bancos estadounidenses, como el Chase Manhattan y el Bank of America, que habían llegado al país en los 60, crecieron, y se formaron bancos locales. La economía dominicana se reestructuró; ocuparon lugares privilegiados el sector industrial, promovido originalmente por Trujillo, y el creciente sector servicios con sus actividades, como zonas francas, turismo, servicios financieros y construcción. Esta reestructuración se produjo en detrimento del sector agrícola (Santana 2018; Ceara Hatton 2018).

La transformación económica sacudió los mercados laborales y los sectores más pobres, incluidos los residentes rurales con bajos niveles educativos, fueron los más afectados. Los servicios públicos colapsaron debido a la presión demográfica que las ciudades dominicanas no pudieron afrontar por la rápida urbanización discutida en la sección anterior. Santo Domingo incrementó su expansión urbana sin una adecuada planificación, lo que, sumado a la creciente expansión demográfica, aumentó los asentamientos informales. El servicio eléctrico, que ya era deficiente, entró en crisis.

Así, la desigualdad monetaria se convirtió también en una desigualdad de acceso en la que altos niveles de pobreza y privaciones (Santana 2018) coexistían con la riqueza de las clases dominantes y empresariales. Además, la represión política era la norma y las desapariciones al estilo Trujillo no eran infrecuentes. Protestas y huelgas de los movimientos obreros y campesinos también fueron reprimidas por el violento gobierno de Balaguer. Todo esto —que puede sintetizarse en lo que muy bien enuncia Graziano (2013) como «[...] globalización, neoliberalismo y pobreza crónica» [traducción propia]

(p. 1)— impulsó una segunda y tercera olas migratorias dominicanas que se extendieron hasta los años 90.

Estados Unidos continuó siendo el principal país de destino de esa población dominicana que quedó fuera del desarrollo neoliberal y la globalización económica (INM y OIM 2018; Graziano 2013). La emigración dominicana aumentó exponencialmente en la segunda y tercera olas. En la década de 1980 la emigración se duplicó respecto a la década anterior (INM y OIM 2018; Graziano 2013). Grasmuck y Pessar (1991) registran 278,128 dominicanos admitidos en Estados Unidos como inmigrantes entre 1971 y 1986 y 1,9 millones como no inmigrantes en el mismo período. Bajo el argumento de la trayectoria circular, Báez Evertsz (1985) sostiene que alrededor de 697,000 dominicanos residieron en Estados Unidos entre 1971 y 1984.

En 1986 se produjo el Acta de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) o Ley Simpson-Mazzoli que estableció medidas más restrictivas y requisitos estrictos para la obtención de visas, lo que afectó a los dominicanos. En esos años también se incrementaron los controles, las deportaciones e interceptaciones en las costas sur y caribeña de Estados Unidos. Esto, sin embargo, no detuvo una tercera ola que se extendió hasta la década de 1990 (Grasmuck y Pessar 1991), aunque también se comenzaron a buscar otros destinos, como España, otros países de Europa y Venezuela.

A pesar de las diferencias en las estimaciones durante este período, el crecimiento de la población dominicana en el exterior en estas tres décadas fue extraordinario (cuadro 4).

Cuadro 4. Crecimiento de la población dominicana en Estados Unidos según olas y autores, 1960-2000

Temporada	INM y OIM	Sagás y Molina	Báez Evertsz	Babich y Batalova	Grasmuck y Pessar
Primera ola	83 552	93 000	325 000	61 000	148 153
Segunda ola	139 249	148 000	697 000	169 000	278 128
Tercera ola	581 370	587 286	-	688 000	360 000*

*Contabiliza solo hasta 1990.
Fuente: Elaboración propia con datos de Babich y Batalova (2021), Báez Evertsz (1985), Grasmuck y Pessar (1991), INM y OIM (2018) y Sagás y Molina (2004).

Las dos últimas olas fueron cualitativamente diferentes de la primera. Estaban compuestas por población de clase media y urbana —hijos de los anteriores campesinos migrantes internos— (Báez Evertsz 1985; Hernández 2002) que se sentía atraída por los salarios más altos de Estados Unidos. Además, durante la última ola, comenzaron a cambiar los patrones emigratorios. La migración irregular y el tráfico de migrantes por vía marítima aumentaron los viajes en embarcaciones informales, comúnmente conocidas como yolas (Moya Pons 1997; Graziano 2013). Estos viajes hicieron de Puerto Rico un nuevo destino de inmigrantes dominicanos. Asimismo, se inició la emigración dominicana hacia España (Nicasio 2011), que se convirtió, hasta el día de hoy, en el segundo país receptor de migrantes dominicanos. Esto coincide con el período en el que las redes de tráfico se hicieron más frecuentes, fortaleciendo su capacidad operativa y beneficiándose de las redes transnacionales ya establecidas. Estas segunda y tercera olas, en gran medida, fueron posible gracias a las redes sociales migratorias y comunidades transnacionales que se establecieron luego de la primera (Levitt 2001; Wooding 2011; Sagás y Molina 2004).

Las dos últimas olas fueron cualitativamente diferentes de la primera. Estaban compuestas por población de clase media y urbana —hijos de los anteriores campesinos migrantes internos— (Báez Evertsz 1985; Hernández 2002) que se sentía atraída por los salarios más altos de Estados Unidos. Además, durante la última ola, comenzaron a cambiar los patrones emigratorios. La migración irregular y el tráfico de migrantes por vía marítima aumentaron los viajes en embarcaciones informales, comúnmente conocidas como yolas (Moya Pons 1997; Graziano 2013). Estos viajes hicieron de Puerto Rico un nuevo destino de inmigrantes dominicanos. Asimismo, se inició la emigración dominicana hacia España (Nicasio 2011), que se convirtió, hasta el día de hoy, en el segundo país receptor de migrantes dominicanos. Esto coincide con el período en el que las redes de tráfico se hicieron más frecuentes, fortaleciendo su capacidad operativa y beneficiándose de las redes transnacionales ya establecidas. Estas segunda y tercera olas, en gran medida, fueron posible gracias a las redes sociales migratorias y comunidades transnacionales que se establecieron luego de la primera (Levitt 2001; Wooding 2011; Sagás y Molina 2004).

Estas olas emigratorias y la adhesión de la población urbana a ocupaciones en el sector terciario ahondaron el vacío de mano de obra para las actividades del sector primario. Asimismo, las crecientes actividades de construcción necesitaban mano de obra que desempeñara pesados trabajos, sobre todo en la etapa gris, que eran muy atractivas para la población nativa. Esto creó nichos para la población haitiana que salió de los bateyes para ocuparse en otros cultivos además de interesarse por la economía urbana.

Quinto período (1970-2000). La diversificación de la migración haitiana

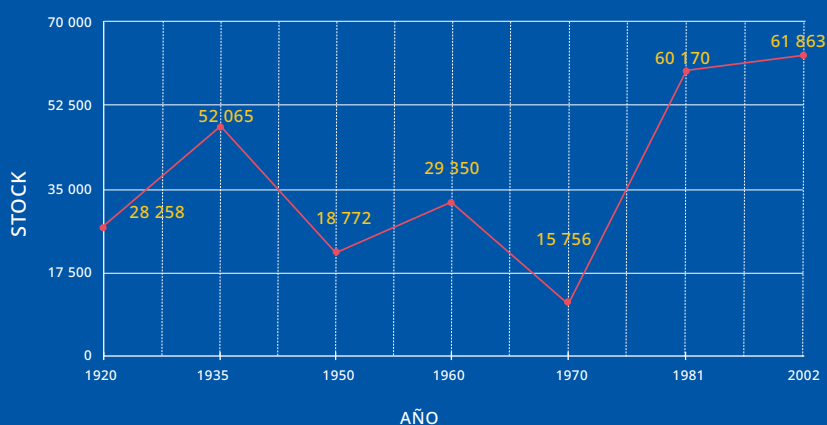
El movimiento de dominicanos del campo a las ciudades a partir de los años 40 y luego al extranjero tras los años 60 provocó necesidad de mano de obra rural que fue llenada con inmigración haitiana. Luego del descenso de la población haitiana en el país durante la dictadura y la turbulencia política luego de su caída, a finales de los años 70 y principios de los 80, esta se reactivó e incrementó constantemente durante el resto del siglo (gráfico 4). Después de la muerte de Trujillo, el sistema de contingentes de trabajadores haitianos fue continuado por la dinastía Duvalier en Haití, y Balaguer en República Dominicana. Esta modalidad tenía básicamente la misma característica y los trabajadores haitianos debían regresar a su país después de la cosecha (Báez Evertsz y Lozano 2008).

La turbulencia política de la década de 1960 que provocó la primera oleada emigratoria también expulsó población haitiana y creó un descenso en ese decenio. No obstante, a partir de la década siguiente, el declive del modelo agroexportador, el surgimiento de una economía basada en servicios, el nuevo modelo neoliberal, la caída de los precios del azúcar en el mercado internacional y la privatización de los ingenios provocaron una escasez aún mayor de la demanda de mano de obra agrícola (Báez Evertsz y Lozano 2008). La industria azucarera comenzó a decaer en la década de 1980 (INM y OIM 2018). En 1986 se abandonan los acuerdos bilaterales que regulaban, aunque de manera deficiente, la contratación de braceros por parte del Estado, tras la caída de la dictadura de Duvalier. A partir de 1985 muchos ingenios azucareros cerraron y la mano de obra haitiana que ocupaban se encontró sin empleo. Al mismo tiempo, la sociedad haitiana, que, según Silié (2008), también tiene una importante cultura migratoria, creció más rápidamente que sus mercados laborales y su cobertura de servicios públicos. El campesinado haitiano quedó muy debilitado por diversos factores, como la concentración de la tierra, la falta de acceso al crédito y la degradación ambiental. Además, Haití atravesaba una crisis política que generó enorme inestabilidad (Báez Evertsz y Lozano 2008; Silié 1998; Wooding y Moseley Williams 2004).

Estados Unidos fue el principal destino en este caso, pero también la República Dominicana, aunque en menor medida, recibió a muchos de estos migrantes. Por un lado, la migración haitiana, que inicialmente se asentó en las zonas fronterizas y luego se extendió a la producción de caña de azúcar en los bateyes, penetró en otras zonas del país y otros cultivos, como el arroz

y el café. Por el otro, la población haitiana que llegó más recientemente al país no solo estuvo compuesta por campesinos, sino también por otros migrantes urbanos provenientes de diferentes zonas de ese país, lo que les empujaba a buscar suerte en la economía urbana. Estos procesos abrieron un período de migración individualizada con un modelo de libre mercado laboral que reemplazó a los contingentes. Los haitianos utilizaban cada vez más los mecanismos irregulares para llegar a la República Dominicana, desde cruces fronterizos hasta la articulación con las intrincadas redes de tráfico que involucraban a personal militar y gubernamental. Incluso, quienes llegaron vinculados a la caña de azúcar pronto pasaron a otros trabajos (Silié 2008; Hernández 1975). Se produjo un aumento de la circulación fronteriza con fines comerciales, que se había detenido después de Trujillo, conformándose los distintos mercados binacionales actuales. Asimismo, aumentó la circulación de trabajadores fronterizos, especialmente entre las localidades vecinas de Oaunamithé y Dajabón, así como Anse-á-Pitre y Pedernales (Dilla 2011). De 1970 a 1981 la población haitiana en el país se cuadruplicó y pasó de 15,756 a 60,863, respectivamente.

Gráfico 4. Stock de migrantes haitianos en República Dominicana, 1920-2002



Nota: la información sobre población inmigrante en la ronda censal de 1993 no se encuentra disponible por lo que no se incluye en el gráfico.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los censos nacionales de población.

La inmigración haitiana se reactivó en el país luego de haber sido reducida durante la dictadura. La población haitiana ya asentada en República Dominicana abandonó los campos de cultivo y se trasladó a otras zonas geográficas y sectores de la economía, mientras que los recién llegados se insertaron directamente en las grandes ciudades del país (Silié 1998; Báez Evertsz y Lozano 2008). Esta migración se integró a empleos mal remunerados y de escaso prestigio social en los que la población dominicana no tenía interés (Hernández 1975) ya que los niveles de vida habían aumentado en el país y las expectativas de progreso de la población habían cambiado. Asimismo, la mejora de la educación permitió que los dominicanos se integraran a mejores empleos en el sector terciario —y en trabajos especializados en el sector construcción—, lo que, sumado a la gran expulsión de los años 1980, creó un desequilibrio en ciertos mercados laborales. Ante esta realidad, la fuerza laboral haitiana se diversificó y aunque muchos permanecieron en la agricultura, muchos otros se integraron a empleos de la economía urbana, específicamente en la construcción y el comercio informal, que ocupa la mayor parte de las mujeres haitianas (Oficina Nacional de Estadística 2017). Es a partir de este momento que Báez Evertsz y Lozano (2008) interpretan que se inició la configuración actual del sistema migratorio dominico-haitiano.

► La migración en la República Dominicana en el siglo XXI: ¿Un cambio en el sistema o un cambio del sistema?

El siglo XXI ha entrado con notorias transformaciones en el sistema migratorio dominicano de tal manera que podría tratarse de un nuevo sistema. Esta nueva configuración es una consolidación de los cambios que ya venían ocurriendo en la década de 1990 y otros nuevos acaecidos en el nuevo milenio. A diferencia de los cambios anteriores en cuanto a volúmenes y mecanismos de entrada, tanto la inmigración como la emigración se han transformado respecto a nacionalidades y perfiles. La migración interna, por su parte, no presenta cambios notorios, sino una continuación de las tendencias observadas desde la segunda mitad del siglo pasado.

Inmigración

La población haitiana en el país ha aumentado a un ritmo notable. La década del 2000 ha visto un incremento de alrededor del 500 por ciento según las cifras de los censos nacionales de población (gráfico 5a). Luego del año 2010 no contamos con cifras censales sobre este grupo poblacional, en tanto la Oficina Nacional de Estadística no ha revelado los datos sobre inmigración colectados en la ronda censal del año 2022. Sin embargo, las encuestas nacionales de inmigración (ENI) han contribuido a la estimación del volumen de extranjeros en el país, brindando la ENI 2017 el número oficial más actualizado a la fecha. Según la ENI 2017, en ese año la población nacida en el extranjero ascendió a 570,933, de las cuales 497,825 nacieron en Haití (gráfico 5b); esto significa que la población haitiana representa una proporción preponderante de los inmigrantes residentes en el país: 85,7 por ciento.

La magnitud de esta población hoy día sigue indeterminada, empero se asume ha aumentado debido, por un lado, al crecimiento observado en las mediciones anteriores y, por el otro, a factores de expulsión en ese país asociados a la crisis del COVID-2019, la escalada de violencia e inseguridad, el magnicidio del presidente Jovenel Moïse en el 2021 y el creciente poder de las bandas criminales. Justamente esa escalada de violencia ha sido heredera de la turbulencia que viene acarreado Haití desde el siglo pasado con las dictaduras duvalieristas, las intervenciones internacionales, el auge de las bandas herederas de los tonton macoute, la inestabilidad política, la degradación ambiental, las catástrofes naturales y los episodios epidémicos que le han dado un matiz humanitario a la migración haitiana en el país. De esta forma, aunque el motivo económico sigue siendo central, los factores políticos y ambientales juegan un papel cada vez más importante en crear flujos mixtos.

La migración haitiana contemporánea presenta un nivel de educación que, aunque bajo, es superior al anterior; es además más joven y viaja en familia y por motivos de reunificación. En lo laboral, la población haitiana sigue teniendo un peso muy fuerte en la agricultura, especialmente en los cultivos de plátanos, arroz, tomates, café y frijoles (Macas 2021; OCDE y OIT 2018; Ciriaco y Gratereaux 2020, estos últimos también para el sector construcción). En el caso de las mujeres el comercio informal y el trabajo doméstico se han convertido en nichos laborales de suma importancia. Asimismo, un segmento de esta población está integrada al sector turismo y es la mayor población extranjera ocupada en ese sector (INM 2023).

Gráfico 5a. Stock de migrantes haitianos en República Dominicana según censo nacional de población, 2002-2010

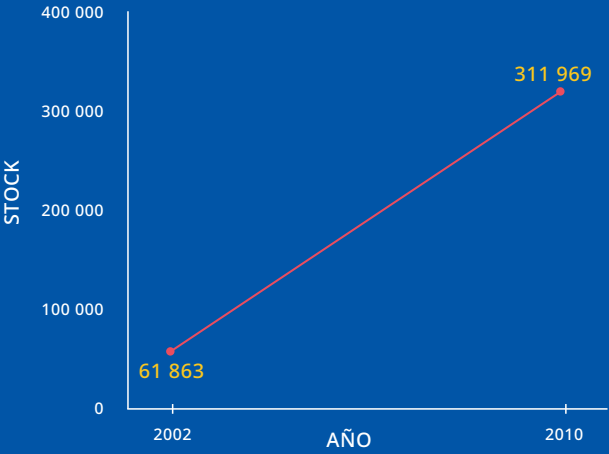
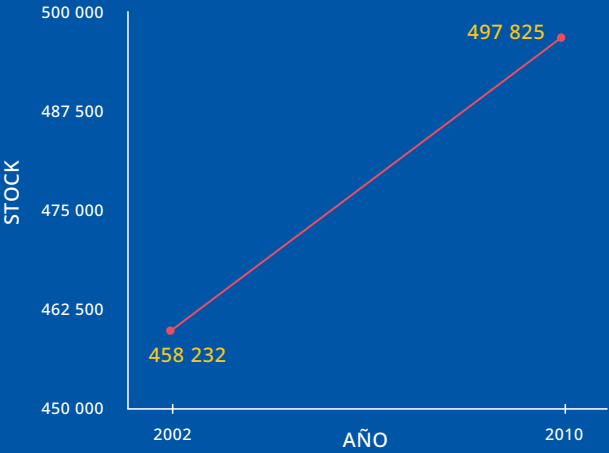


Gráfico 5b. Stock de migrantes haitianos en República Dominicana según encuestas nacionales de inmigración, 2012-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de censos nacionales de población.

La presencia de migrantes haitianos en las ciudades es un giro notorio de esta nueva migración que contrasta con la tradicional en la que estos se anidaban en las zonas fronterizas, los campos de cultivo y los bateyes. Hoy en día, la inmigración a República Dominicana es mayoritariamente urbanas, pues dos tercios (66,3 por ciento) de los migrantes haitianos viven en zonas urbanas. Los inmigrantes haitianos ya no son predominantemente campesinos de áreas específicas, sino que han aumentado los migrantes urbanos del sur y centro de Haití (Báez Evertsz y Lozano 2008). Así, además del crecimiento de esta población en el país, su localización en las ciudades dominicanas hace que la migración haitiana sea mucho más visible, lo que crea la ilusión de ser más numerosa de lo que realmente es.

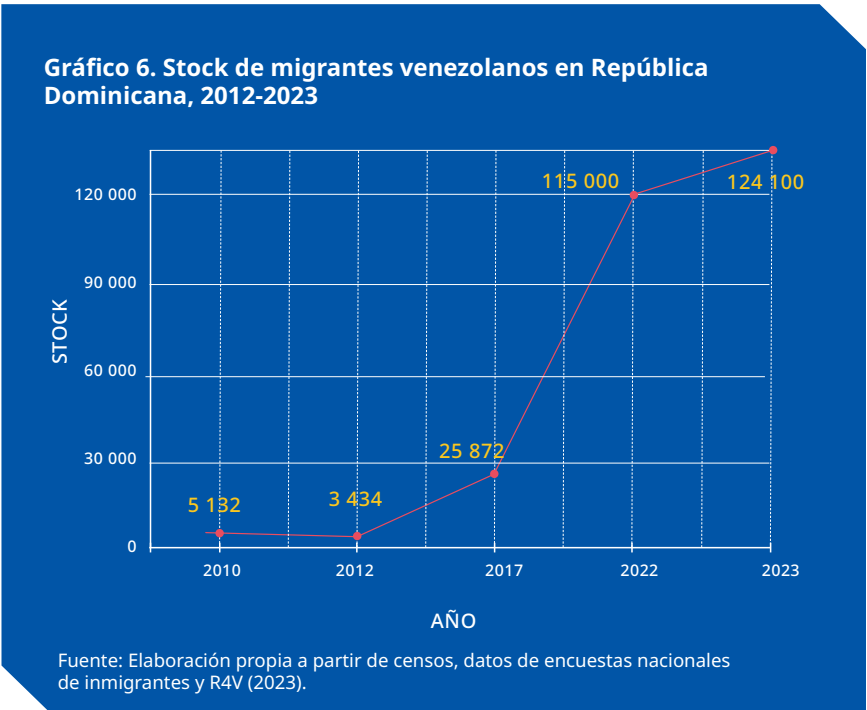
Además de la población haitiana, en la década del 2000 ha habido un incremento importante en la diversidad de nacionalidades que componen la población migrante en República Dominicana, incluidas personas migrantes provenientes de Cuba, Francia, Italia, Colombia, Puerto Rico, Venezuela y España. INM y OIM (2018) sugieren que este cambio es producto de una transformación del modelo económico de finales de siglo y sobre todo de la importancia que ha cobrado el sector turismo. Esto apuntaría a que esta nueva migración es laboral con migrantes insertados en actividades del sector terciario de la economía nacional.

De este grupo de migrantes no haitianos, los venezolanos son los más notorios. Durante la segunda y tercera olas de emigración dominicana, la pujante economía petrolera de Venezuela atrajo a algunos dominicanos que tuvieron dificultades para asentarse en Estados Unidos. Durante el siglo pasado, la migración venezolana hacia República Dominicana era sobre todo orientada por lazos familiares producto de las familias mixtas (Morales 2019). No obstante, desde inicios de la década del 2000, Morales (2019) señala un aumento en la llegada de personas de clase media alta y clase alta de ese país debido al cambio en el ambiente político y atraídos por oportunidades de inversión, lo que invirtió la dirección del flujo al traer población venezolana a República Dominicana. Con la crisis económica, política y social de Venezuela, la emigración se extendió a otras clases sociales y convirtió a República Dominicana en destino. De esta forma, los motivos principales de esta migración responden a razones eminentemente humanitarias, lo que es una transformación importante que, aunque mucho más pequeña respecto de la haitiana, ha tenido un crecimiento vertiginoso.

En los últimos quince años la población venezolana en República Dominicana experimenta un crecimiento neto rampante. La actual cifra de población

venezolana residente en el país es inexacta por razones similares a la haitiana. Por un lado, podemos contabilizarla a partir de los instrumentos que miden el stock –censos, encuestas y el Plan de Normalización de Ciudadanos Venezolanos (gráfico 6)–, que entre 2010 y 2022 muestran un crecimiento exponencial. De 2010 a 2017 hubo un aumento neto de más del 500 por ciento. Estimaciones más recientes de la R4V (2023) apuntan a 124,100 personas venezolanas viviendo en República Dominicana para finales de 2023. Esto supone un crecimiento de más de 3,000 por ciento en poco más de diez años.

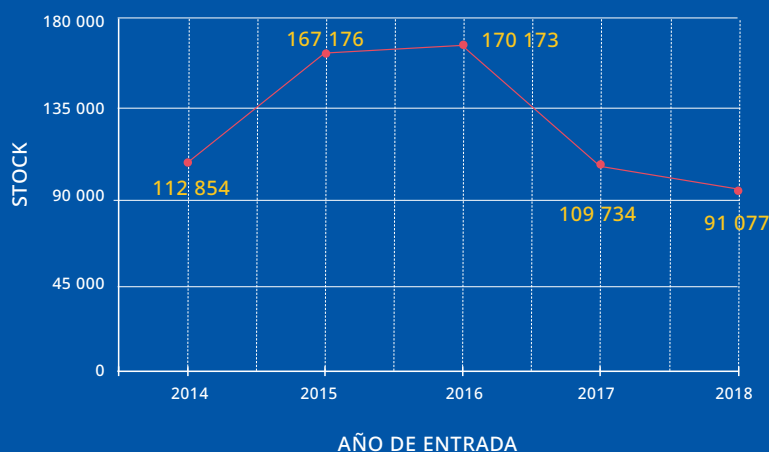
Por otro lado, los registros de la Dirección General de Migración que miden el flujo muestran un incremento y decrecimiento importantes en la entrada de estas personas (gráfico 7) en la década pasada. El arco describe un aumento entre 2014 y 2016 y luego una tendencia a la baja que se mantendría hasta 2018.



No todas las personas que entran permanecen en el país. Morales (2019) estima que del 5,3 por ciento al 5,6 por ciento que ingresaron durante este cuatrienio permanecieron de manera definitiva, aunque nuevas entradas han hecho crecer esa población desde entonces, como se observa en el gráfico 6. Desde esta perspectiva, se sugiere que se trata de una migración eminentemente de crisis que, como señala Salas-Wright (2024), huye de su país de manera expedita y selecciona un destino de acuerdo con las posibilidades de salida, aunque luego se traslade a otro. En ese sentido, existe un sector importante de población venezolana que ingresó en busca de residencia permanente, mientras que hay otro que ve en el país una salida rápida de Venezuela para su posterior reubicación. Desde ambos puntos de vista, se observa un aumento de esta población en el país tanto en calidad de residentes fijos como no-residentes en la última década. Este período coincide con el primer gobierno de Nicolás Maduro durante el cual se agravó profundamente la crisis social y económica de Venezuela.

La migración venezolana es mayoritariamente femenina (53,1 por ciento) y joven (el 57,8 por ciento tiene menos de 29 años y el 93,7 por ciento menos de 49). La población venezolana supone un grupo predominantemente urbano, pues casi en su totalidad (97,1 por ciento) vive en zonas urbanas y

Gráfico 7. Entrada de nacionales venezolanos a República Dominicana, 2014-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Morales (2019).

está ocupada en los sectores comercio y servicios, así como profesionales independientes. Tiene una presencia importante en el sector turismo pues este aglutina el 64 por ciento de las mujeres venezolanas. Esta población posee altos niveles educativos y tiene mayores niveles de integración legal, social y cultural. Esta oleada migratoria propia de este nuevo siglo es parte de las transformaciones cualitativas que ha llevado a la reconfiguración del sistema migratorio dominicano en el ámbito inmigratorio.

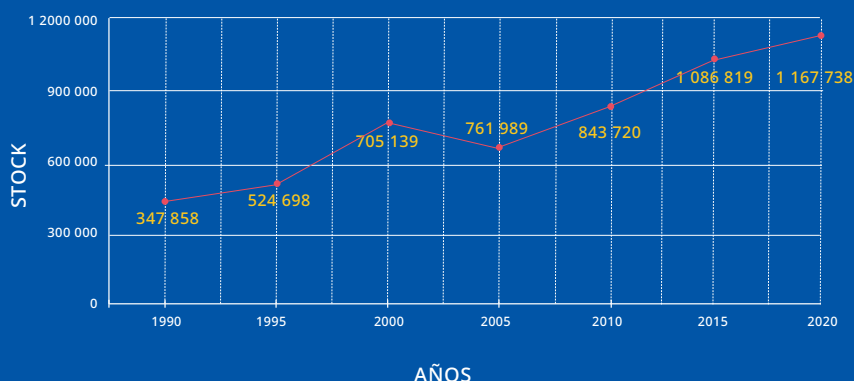
Emigración

En términos de emigración, desde la segunda mitad del siglo pasado, el país ha tenido un saldo migratorio negativo, convirtiéndose en una nación de emigración neta (cuadro 3). Las redes migratorias establecidas desde las primeras oleadas no solo permitieron mantener los vínculos entre quienes se fueron y quienes se quedaron, sino que también facilitaron procesos migratorios posteriores y motivaron nuevas migraciones. Además, las remesas, que reciben más de la mitad de los hogares dominicanos y representan más del 7 por ciento del PIB del país (Ceara Hatton 2021), son un ejemplo concreto del papel económico de la diáspora dominicana.

Bartolomé y Valdez-Castro (2023) hacen referencia a la cultura migratoria que se creó a raíz de la fuerte emigración hacia Estados Unidos que posiciona a la migración como una solución a las necesidades personales de éxito. En República Dominicana, los emigrantes poseen una profunda influencia en las actividades sociales, culturales y económicas de sus comunidades de origen debido a su progreso económico y personal. El intercambio de material mediático, la migración de retorno y las visitas recurrentes arraigaron altas expectativas y convierte la migración en una meta aspiracional para muchas personas, lo que impulsa aún más la emigración. En República Dominicana, la emigración no solo es vista como un medio para alcanzar metas de vida, sino que se convierte en una meta de vida en sí misma por su significado simbólico (Bartolomé y Valdez-Castro 2023).

En el nuevo milenio, la tendencia creciente de la emigración ha continuado, ya que en los períodos 2000-2004 y 2005-2009 la emigración dominicana aumentó un 8 por ciento y un 11 por ciento, respectivamente. El quinquenio 2010-2015 experimentó un impulso al crecer un 28 por ciento (gráfico 8). Esta tendencia migratoria prevalece hasta el día de hoy, excepto en tiempos de COVID-19. En 2020 el stock de migrantes dominicanos fue de 1,7 millones de personas, aproximadamente el 17 por ciento (Departamento de Asuntos

Gráfico 8. Stock de migrantes dominicanos en Estados Unidos, 1990-2020

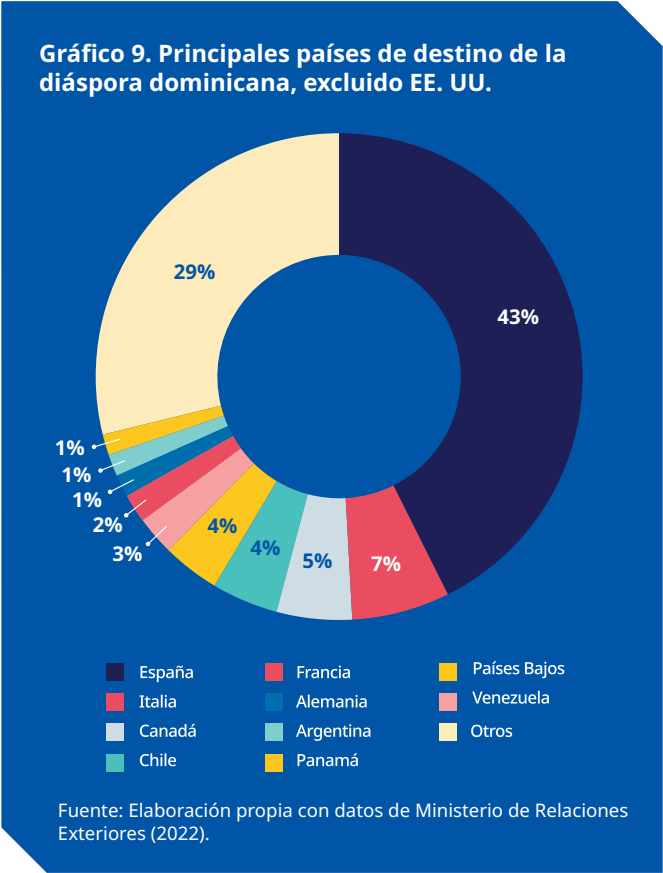


Fuente: Elaboración propia con datos de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) (2021).

Económicos y Sociales de las Naciones Unidas 2021) de la población del país, lo que supone tres veces más que los registrados en 1990. El 73,3 por ciento de estos, 1,2 millones, reside en América del Norte (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas 2021) y la gran mayoría, 1,1 millones, en Estados Unidos (U. S. Census Bureau).

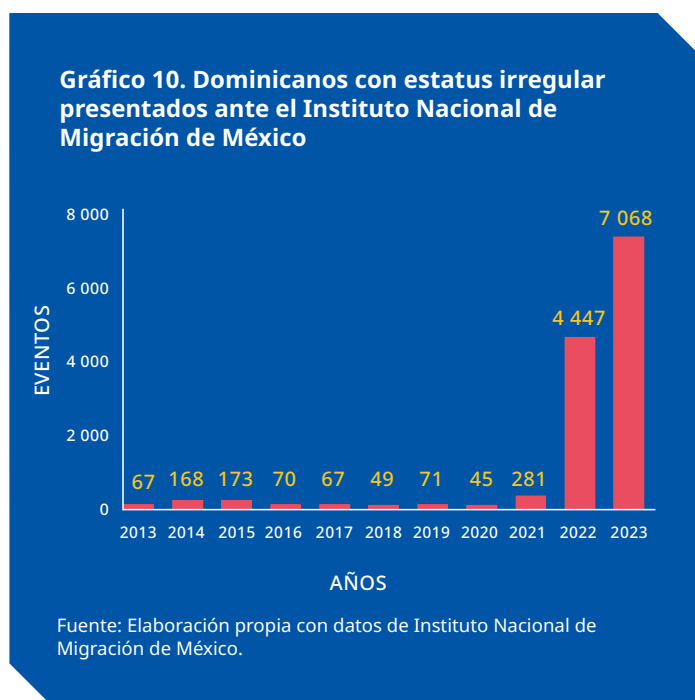
Aunque Estados Unidos sigue siendo el principal país receptor, los destinos se han diversificado: España con 151,369, Italia con 42,269, Chile con 19,632 y Alemania con 11,092. Esto ha disminuido el peso relativo de Estados Unidos que llegó a albergar más del 90 por ciento de la diáspora dominicana durante el siglo pasado. Estos países muestran la alta influencia de los motivos económicos de la emigración dominicana en tanto el 90 por ciento de los emigrantes dominicanos se concentran en países de ingreso alto (Bartolomé y Valdez-Castro 2022). Otro indicador del matiz laboral de la emigración dominicana es la juventud de su población, ya que el 47,4 por ciento son jóvenes (menores de 35 años) y el 63 por ciento están en edad de trabajar (18-65 años). Además, la emigración dominicana es mayoritariamente femenina —aunque la proporción de hombres ha aumentado en las últimas décadas—, en tanto más de la mitad, entre el 53,4 por ciento y el 59 por ciento, son mujeres (Bartolomé y Valdez-Castro 2022).

En la medida en que la emigración dominicana ha ido creciendo, se ha conformado una diáspora⁶ numerosa que aún conserva un fuerte sentido de pertenencia. El Ministerio de Relaciones Exteriores (2022) ha calculado que esa diáspora alcanza casi 3 millones de personas, lo que supone aproximadamente un 26,4 por ciento de la población dominicana. Esta diáspora sigue las tendencias de la emigración dominicana en cuanto a los destinos, en tanto que el 84 por ciento vive en Estados Unidos, mientras que los otros destinos más populares son España, Italia, Canadá, Chile y Países Bajos, países de rentas altas (ver gráfico 9). Asimismo, en concordancia, es una diáspora femenina y joven con 53 por ciento de mujeres y más de la mitad de ellas con menos de 34 años.

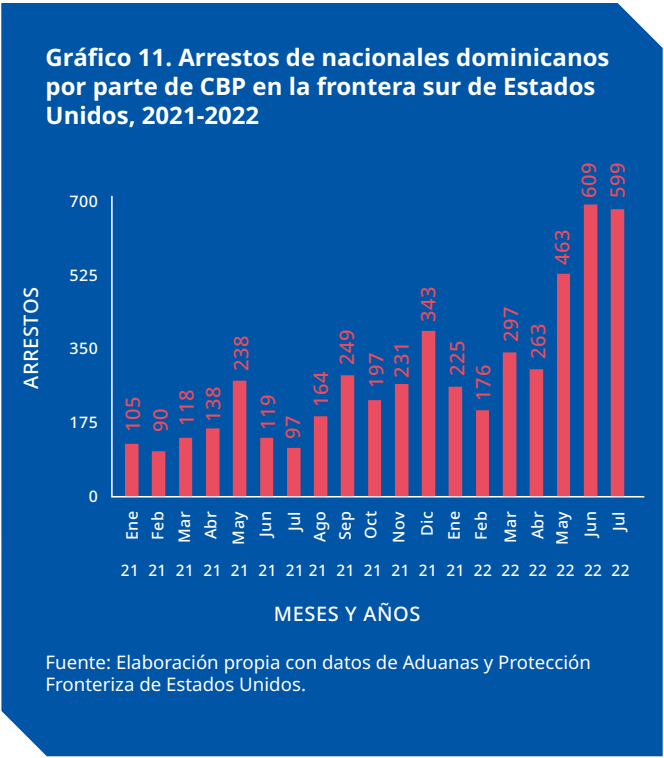


6 En este caso, diáspora incluye a todas las personas de nacionalidad dominicana por nacimiento, consanguinidad o naturalización residentes fuera del territorio dominicano.

En último lugar, un cambio interesante de la emigración dominicana contemporánea es que la migración de tránsito ha cobrado importancia. Históricamente, la movilidad desde República Dominicana hacia Estados Unidos se realizaba por vía aérea, mediante reunificación familiar y visas de turista, o por embarcaciones marítimas utilizando las costas de Puerto Rico como puertos de entrada. Sin embargo, desde el año 2021 se ha observado un incremento de los cruces por la frontera sur de Estados Unidos, un corredor cada vez más popular entre migrantes de todo el mundo. Esta nueva corriente migratoria se conoce en la cultura popular como “la vuelta por México”. Esta ruta es visible en el incremento de la presencia de dominicanos con estatus irregular en territorio mexicano (gráfico 10) que se dirigen hacia Estados Unidos y en la frontera México-Estados Unidos (gráfico 11).



En este mismo tenor, otro cambio notable es el ingreso de migrantes dominicanos hacia Estados Unidos utilizando mecanismos humanitarios (gráfico 12). Este número es reducido y más que apuntar a un incremento de migrantes por razones humanitarias, alude a una utilización de los



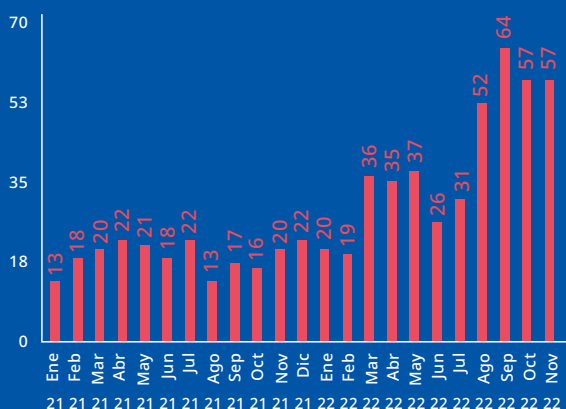
mecanismos de protección internacional por parte de este grupo que migra por razones laborales.

Esta diversidad de destinos, aunque aún muy concentrados en Estados Unidos y rutas migratorias, representa un cambio importante que contribuye a la estructuración del posible nuevo sistema migratorio dominicano.

Migración interna

La migración interna no presenta grandes cambios en el nuevo milenio, pues sigue la misma tendencia de las últimas décadas del siglo pasado. En los últimos 50 años la población dominicana ha aumentado su tamaño al pasar de 7,293,390 en 1993 a 10,773,983 en el año 2022 (gráfico 13). La tasa anual media de crecimiento ha disminuido de 1,78 en el período intercensal 1993-2002 a 1,10 en 2010-2022, como ha venido ocurriendo desde la década de 1960, luego del boom demográfico de los años 40 y 50.

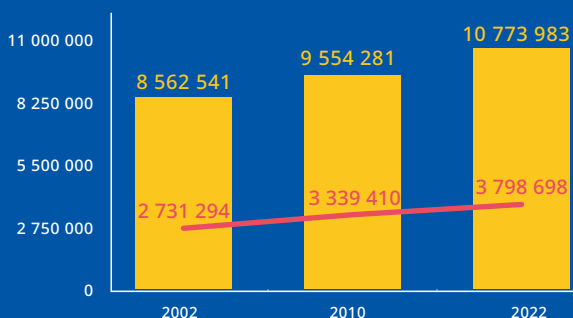
Gráfico 12. Peticiones de asilo por parte de nacionales dominicanos en Estados Unidos, 2021-2022



MESES Y AÑOS

Fuente: Elaboración propia con datos de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos.

Gráfico 13. Evolución de la población del país y del Gran Santo Domingo, 2002-2022



AÑO

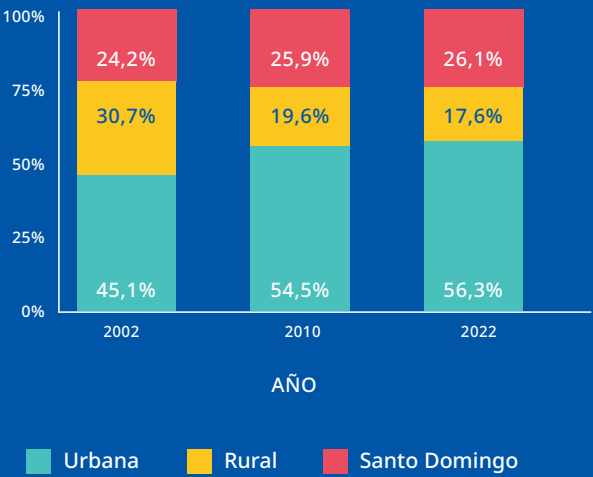
■ Población de República Dominicana

■ Población de Santo Domingo

Fuente: Elaboración propia con datos de censos de población y vivienda.

Santo Domingo concentra hoy día más de un tercio de la población del país (gráfico 14) y la urbanización sigue en aumento con más de tres cuartos de la población que vive en zonas urbanas (Oficina Nacional de Estadística 2022). Una porción importante de la población migrante es parte de este crecimiento urbanístico, pues el 66,3 por ciento de la población inmigrante residía en zonas urbanas en 2017 (Oficina Nacional de Estadística 2017). Esto refuerza la tendencia de la migración urbana característica de este siglo. Sin embargo, es menester notar que, aunque netamente se ha reducido la población y ha aumentado la población de Santo Domingo, los resultados preliminares del censo de 2022 muestran que en el período 2010-2022 hubo un crecimiento menos acelerado que en el período intercensal anterior (gráfico 14).

Gráfico 14. Evolución de la población del país según zona de residencia y en Santo Domingo, 2002-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de censos nacionales de población.

► Conclusiones

En el presente trabajo se argumenta la necesidad de analizar de forma conjunta la emigración, inmigración y migración interna como movimientos poblacionales complementarios en el marco de un macrosistema migratorio dominicano. El objetivo ha sido identificar los cambios en el sistema migratorio dominicano ocurridos durante el siglo XX relacionando la emigración dominicana a Estados Unidos, la inmigración haitiana a República Dominicana y la migración interna rural-urbana desde el enfoque de sistema migratorio. Se identifican cinco periodos importantes en el sistema migratorio dominicano durante esos años: dos inmigratorios, dos emigratorios y uno interno. En adición, se plantea que en el nuevo milenio el sistema migratorio dominicano se encuentra en un momento de reconfiguración, posiblemente dando paso a un nuevo sistema.

Los asentamientos fronterizos informales que caracterizaron la migración haitiana a la República Dominicana desde la independencia del país comenzaron a cambiar en la década de 1920 con las intervenciones militares estadounidenses tanto en República Dominicana como en Haití. A partir de aquí, se formaron los bateyes a finales de los años 1920 y 1930. Los trabajadores haitianos se establecerían en ingenios de propiedad estadounidense y nacional y luego se adherirían a los acuerdos binacionales en una modalidad circular-estacional. A mediados de siglo, la industrialización que sustituyó al modelo económico agroexportador impulsó un rápido, pero inestable, proceso de urbanización que movilizó a un gran número de campesinos dominicanos hacia las grandes ciudades del país. A esta migración interna le siguió una primera ola emigratoria a Estados Unidos después de la caída de la dictadura de Trujillo en los años 1960 y las subsiguientes segunda y tercera olas entre los años 1970 y 1990 cualitativamente distintas de la primera.

Estos procesos de emigración, sumados al colapso de la industria azucarera que empleaba la mayor parte de la fuerza laboral haitiana, la necesidad de mano de obra para oficios poco remunerados y con escaso prestigio social de la economía urbana y los factores de expulsión en Haití, sacudieron los patrones de inmigración haitianos. Esto provocó el movimiento de inmigrantes haitianos de las zonas rurales a las ciudades, quienes se incorporaron a otros cultivos y a la creciente economía urbana del sector de servicios. En la antesala del nuevo siglo menguó la migración agraria

estacional y desapareció el régimen interestatal que regulaba la demanda de mano de obra, contratación, distribución, entrada y salida. Los flujos inmigratorios se diversificaron geográficamente, los perfiles sociales de los inmigrantes cambiaron y la diferenciación laboral produjo una diferenciación socioeconómica entre los migrantes (Báez Evertsz y Lozano 2008).

Se ha evidenciado que los tres flujos —inmigración haitiana a la República Dominicana, emigración dominicana a los Estados Unidos y migración interna rural-urbana— están interconectados por la misma estructura global del sistema mundo moderno. En el caso de República Dominicana es especialmente importante la escasez de población nativa en ciertas áreas geográficas, la falta de mano de obra local ofrecida en sectores económicos específicos, así como las expectativas de progreso personal de una sociedad en desarrollo que busca ingresos más altos y unos ciertos imaginarios sociales respecto a la idea de progreso. El país ha sido parte de un sistema económico global capitalista a gran escala que impulsó la transferencia de capital y mano de obra entre estos países.

República Dominicana es parte de un sistema migratorio que, debido a su posición semiperiférica, ha requerido simultáneamente recibir mano de obra barata desde la zona periférica (Haití) y enviar mano de obra al centro (Estados Unidos). Por un lado, la inmigración haitiana fue impulsada en parte por una escasez de población real y percibida (Moya Pons 1997; Grasmuck y Pessar 1991) y una falta de oferta laboral local para los empleos más bajos en los sectores agrícola y construcción. En el otro extremo, la emigración dominicana resultó de las transiciones económicas —agraria-industrial-servicios—, el neoliberalismo, la globalización (Grasmuck y Pessar 1991; Hernández 2002; Levitt 2001; Sagás y Molina 2004) y la urbanización desorganizada. Estas presiones estructurales junto con algunas coyunturas políticas permitirían los cambios en las tendencias migratorias observadas en el siglo pasado. En este sentido, República Dominicana pasó de ser un país de inmigración neta a principios de siglo a tener una doble naturaleza inmigración-emigración, superando esta última a la primera. Así, en la última mitad del siglo XX se convirtió en un país de emigración neta con orientación económica y laboral.

Eventos claves moldearon los cambios en el sistema migratorio dominicano. Entre ellos son destacables los cambios de modelo económico y la composición demográfica de República Dominicana —producción de caña de azúcar, economía agroexportadora, proceso de urbanización, industrialización, neoliberalización y tercerización económica—, los regímenes

políticos en República Dominicana y Haití, las intervenciones de Estados Unidos en ambos países, el trujillato, las dictaduras de los Duvalier, los acuerdos binacionales dominico-haitianos y la política migratoria de Estados Unidos —Ley Hart-Celler y la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA)— y su repunte económico posguerra.

En el nuevo milenio la reconfiguración del sistema migratorio presenta cambios importantes en términos de inmigración y emigración, aunque no en cuanto a la migración interna que sigue las mismas tendencias de crecimiento y urbanización desde la década de 1960, con excepción del desaceleramiento de la urbanización y el crecimiento poblacional de Santo Domingo en los últimos quince años. La inmigración presenta una diversificación de las nacionalidades y transformación de los perfiles, motivaciones y formas de incorporación socioeconómicas. Unos de los cambios más notorios son la urbanización de la migración internacional, el auge de la migración venezolana y las motivaciones humanitarias⁷. Por su parte, en cuanto a la emigración, desde la década de 1990 se han diversificado los destinos perdiendo Estados Unidos su peso relativo, pero manteniendo el primer lugar. Asimismo, las rutas migrantes han variado y la migración de tránsito comienza a cobrar importancia en los años recientes.

Es necesaria más investigación para comprender mejor la realidad actual de la relación inmigración y emigración en el país. El enfoque de sistemas migratorios supone un marco útil para asumir esta tarea a la luz de la compleja realidad social. La migración contemporánea responde a un conjunto de condiciones materiales que conectan a países y eventos. Tanto los fenómenos históricos que aún repercuten en nuestra configuración social como los fenómenos actuales (la crisis del COVID-19, la vuelta por México y las crisis latinoamericanas de las últimas décadas) deben ser tomados en cuenta en el examen de la migración contemporánea. La migración no puede ser entendida por fuera de su contexto sociohistórico, pues este marca la naturaleza de las tendencias migratorias.

7 Nótese que durante el siglo XX hubo proyectos de poblamiento de las zonas fronterizas por parte de la dictadura que involucraba refugiados asiáticos y europeos. No obstante, esta migración es mucho menos cuantiosa que la migración humanitaria observada en la actualidad, tiene mecanismos de entrada diferentes y utilizó herramientas y categorías propias de los sujetos con protección internacional.

► Referencias bibliográficas

Arango, J. 2000. Explaining migration: a critical view. *International Social Science Journal*, 165(285-296).

Acosta, E. 2014. La vida cotidiana. Cassá, R., *Historia general del pueblo dominicano*, vol. 5. Academia Dominicana de la Historia.

Amezquita, G. (2013). Migración caribeña: una mirada a los movimientos desde, entre y hacia la región. Amézquita, G. & Salazar, L. (eds.). *El Gran Caribe en el siglo XXI. Crisis y respuestas*. CLACSO.

Aponte, S. 1999. *Migración dominicana a Estados Unidos, 1970-1997: una bibliografía comentada*. Trabajos Académicos CUNY.

Audebert, C. y Joseph, H. 2022. Introducción. Joseph, H. y Audebert, C. (coord.). *El sistema migratorio haitiano en América del Sur. Proyectos, movilidades y políticas migratorias*. CLACSO.

Báez Evertsz, F. 1984. *Las migraciones internacionales en la República Dominicana*. Oficina Nacional de Planificación de la República Dominicana.

———. 1985. *La emigración de dominicanos a Estados Unidos*. Fundación Friedrich Ebert.

———. 1986. *Braceros haitianos en la República Dominicana*. Instituto Dominicano de Investigaciones Sociales.

Báez Evertsz, F. y Lozano, W. 2008. La inmigración haitiana contemporánea a la República Dominicana. Lozano, W. y Wooding, B. (eds.), *Los retos del desarrollo insular. Desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas*. FLACSO/República Dominicana-CIES/UNIBE.

Bakewell, O. 2014. Relanzamiento de los sistemas de migración. *Estudios de Migración*, 2(3), 300–318.

Banco Mundial. 2022a. Población urbana (% de la población total). República Dominicana. Datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de cuentas nacionales de la OCDE. Banco Mundial. <https://data>.

worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZJ&most_recent_value_desc=true

Banco Mundial. 2022b. PIB (US\$ corrientes) América Latina y el Caribe. Datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de cuentas nacionales de la OCDE. Banco Mundial. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZJ&most_recent_value_desc=true

Bartolomé, R. y Valdez-Castro, P. 2022. Emigración y diáspora dominicana (Parte II/II). *Instituto Nacional de Migración*. <https://inm.gob.do/emigracion-y-diaspora-dominicana-parte-ii-ii/>

Bartolomé, R. y Valdez-Castro, P. 2023. *Carro, casa y negocio. La aspiración de emigrar en el noreste rural dominicano*. Instituto Nacional de Migración.

Batalova, J. y Babich, E. 2021. Immigrants from the Dominican Republic in the United States. *Migration Policy Institute*. Consulted. <https://www.migrationpolicy.org/article/dominican-immigrants-united-states-2019>

Betances, E. 2018. Movimientos sociales y estructuras de poder. Cassá, R., *Historia general del pueblo dominicano*, vol. 5. Academia Dominicana de la Historia.

Bissainthe, J. 2002. *Paradigma de la migración haitiana en la República Dominicana*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Bullock, B. y Toribio, A. 2013. *De Trujillo al terremoto: el efecto de las ideologías lingüísticas en las actitudes y comportamientos lingüísticos de la juventud rural del norte de la República Dominicana*. De Gruyter Mouton (227).

Cáceres Ureña, F. 2018. Dinámica de la población dominicana. Cassá, R., *Historia general del pueblo dominicano*, vol. 5. Academia Dominicana de la Historia.

Cadeau, S. 2022. *More than a Massacre: Racial Violence and Citizenship in the Haitian–Dominican Borderlands*. Prensa de la Universidad de Cambridge.

Candelario, G. 2007. *Negro detrás de las orejas. Identidad racial dominicana. De museos a salones de belleza*. Prensa de la Universidad de Duke.

Cassá, R. 1998. *Historia económica y social de la República Dominicana*, t. II. Editora Alfa y Omega.

Cassá, R.. 2000. *Historia social y económica de la República Dominicana*, t. I. Editora Alfa y Omega.

———. 2014. El proceso político de la segunda mitad de la dictadura (1945-1961). Cassá, R., *Historia general del pueblo dominicano*, vol. 5. Academia Dominicana de la Historia.

Castor, S. 1983. *Migración y relaciones internacionales* (el caso haitiano-dominicano). Impresos Lamac.

Castro, Max. 1985. *Dominican Journey: Patterns, Context, and Consequences of Migration from the Dominican Republic to the United States*. [Tesis doctoral]. University of North Carolina, Chapel Hill.

Ceara Hatton, M. 2014. La economía dominicana en transición 1980-1996. Cassá, R., *Historia general del pueblo dominicano*, vol. 5. Academia Dominicana de la Historia.

———. 2021. *Desarrollo y remesas: la diáspora dominicana en EEUU y las propuestas del gobierno del cambio*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

Ciriaco, A. y Gratereaux, C. 2020. *Estimación de la demanda de trabajadores extranjeros en los sectores construcción y agropecuario en República Dominicana*. Instituto Nacional de Migración.

Cowie, L. 2006. Cocolos, emigración y narrativa dominicana. *Cuadernos del Centro Interdisciplinario de Literatura Hispanoamericana* (CILHA), nro. 7/8 (2005-2006). Mendoza, Argentina. Universidad Nacional de Cuyo.

Cuello, J. 1997. *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana 1952-1986*. Editora Taller.

Darío, R. 2014. La matanza de haitianos del 1937. Cassá, R., *Historia general del pueblo dominicano*, vol. 5. Academia Dominicana de la Historia.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. 2021. Stock de migración internacional, (base de datos). Naciones Unidas. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

De Haas, H. 2010. The Internal Dynamics of Migration Processes: A Theoretical Inquiry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(1587-617)

Di Chairá. 1988. *Le dossier Haïti. La ONU paga en peligro*. Edición Tallandier.

Dilla, H. 2011. *La migración transfronteriza urbana en la República Dominicana*. Fundación Friedrich Ebert.

García-Peña, L. 2020. *Bordes de la dominicanidad: Raza, nación y los archivos de la contradicción*. Ediciones MSC.

Grasmuck, S. y Pessar, P. 1991. *Entre dos islas. Migración internacional dominicana*. Editorial de la Universidad de California.

Graziano, F. 2013. *Migración dominicana indocumentada*. Editorial de la Universidad de Texas. Hernández, F. 1975. *La inmigración haitiana*. Ediciones Sargazo.

Hernández, R. 2002. *La movilidad de los trabajadores bajo el capitalismo avanzado*. Migración dominicana a Estados Unidos. Editorial de la Universidad de Columbia.

Inoa, O. 2013. *Historia dominicana*. Editorial Príncipes.

INM. 2023. *Mercado laboral y mano de obra extranjera en el sector turismo en República Dominicana*. Instituto Nacional de Migración

INM y OIM (Instituto Nacional de Migración y Organización Internacional para las Migraciones). 2018. *Perfil migratorio de la República Dominicana*.

Kritz, M., Lam, LL. y Zlotnik, H. 1992. *Sistemas de migración internacional*. Un enfoque global. Prensa de Clarendon.

Leal, D. y Harder, N. 2021. Dinámica global de los sistemas migratorios internacionales en los flujos Sur-Sur, Norte-Norte y Norte-Sur, 1990-2015. *Ciencia de Redes Aplicada* 6(8). <https://doi.org/10.1007/s41109-020-00322-x>

Lee, E. 1966. Una teoría de la migración. *Demografía*, 3(1). Editorial de la Universidad de Duke. <https://doi.org/10.2307/2060063>

Levitt, P. 2001. *Los aldeanos transnacionales*. Editorial de la Universidad de California.

Mabogunje, A. 1970. Enfoque sistémico de una teoría de la migración rural-urbana. Análisis geográfico, (2). Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.1970.tb00140x>

Macías, M. 2021. *Estudios descriptivo-exploratorio sobre el mercado laboral en el sector agrícola*. Instituto Nacional de Migración.

Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 3(19).

Massey, D. y Pren, K. (2012). "Unintended consequences of US immigration policy: explaining the post-1965 surge from Latin America". *Popul Dev Rev*, 38(1)1-29.

Matibag, E. 2003. *Contrapunto haitiano-dominicano. Nación, estado y raza en la Española*. Palgrave Macmillan.

MIREX. 2021. *Informe República Dominicana 2020 sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes*. Ministerio de Relaciones Exteriores.

———. 2022. *Dominicanos en el exterior: Informe del Registro sociodemográfico de los dominicanos residentes en el exterior*. (2da edición)

Moya Pons, F. 1993. *Las tres fronteras: introducción a la frontera dominico-haitiana*. Ediciones del Instituto del Libro.

———. 1997. *Manual de historia dominicana*. Editores caribeños.

———. 2009. *La otra historia dominicana*. Librería La Trinitaria.

———. 2017. *Otras miradas a la historia dominicana*. Librería La Trinitaria.

Morales, M. 2019. Población migrante venezolana. Informe final. *Estudio Complementario ENI-2017*. Editora Ortega.

Muñoz, M. 1995. *Las relaciones dominico-haitianas: geopolítica y migración*. Editora Alfa y Omega.

Nicasio, I. 2011. *Cuatro décadas de migración femenina, remesas e impacto en la economía dominicana (1970-2010)*. Computhen Todo Impreso S. A.

OCDE y Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales. 2017. *Interrelations between Public Policies, Migration and Development in the Dominican Republic*, OECD Development Pathways. Publicaciones de la OECD.

OCDE y OIT. 2018. *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía* 1ª 1368de la República Dominicana. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Editions OCDE. Oficina del Censo de Estados Unidos. 2019. Encuesta sobre la comunidad estadounidense (base de datos). <https://data.census.gov/table?t=Lugar+de+Nacimiento&tid=ACSDT1Y2019.B05006&hidePreview=false>

ONE (Oficina Nacional de Estadística). 2012. *Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana*. ENI 2012. Oficina Nacional de Estadística.

———. 2017. *Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana*. ENI 2017. Oficina Nacional de Estadística.

———. 2020. *Los censos dominicanos*. 100 años contando nuestra gente. 1920-2020. Oficina Nacional de Estadística.

Organización Internacional para las Migraciones. 2020. *Informe sobre migraciones globales*. Naciones Unidas.

Paulino, E. 2005. Erasing the Kreyol from the Margins of the Dominican Republic: The Pre- and Post- Nationalization Project of the Border, 1930-1945. *Wadabagei: A Journal of the Caribbean and Its Diaspora*. 8(2), 39-75. Pérez, P. (1976): *La comunidad mulata. El caso socio-político de la República Dominicana*. Ediciones Cielo Naranja

Pérez Vargas, A. 2018. El estado trujillista, la masacre del 37 y la cuestión racial. Bosch et al. *Masacre de 1937. 80 años después: Reconstruyendo la memoria*. CLACSO.

Portes, A. y Walton, J. 1981. *Labor, class and the international system*. Academic.

Price-Mars, J. 2000. *La República de Haití y la República Dominicana*, t. II. Editora Taller.

Rivera, N. 2014. *Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación*. OBMICA.

Rodríguez. 2023. *Capitalism and Migration: The Rise of Hegemony in the World System*. Springer.

Sagás, E. y Molina, S. 2004. *Introducción a la migración transnacional dominicana*. Sagás, E. y Molina, S. (eds). *Migración dominicana. Perspectivas transnacionales*. Editorial de la Universidad de la Florida.

Sassen, S. (1988) *The mobility of capital and labor: a study in international investment and labor flow*. Prensa de la Universidad de Cambridge.

Salas-Wright, C., Schwartz, S., Mejía-Trujillo, J., García, M., Sahbaz, S., Bates, M., Andrade, P., Pérez-Gómez, A. y Maldonado-Molina, M. 2024. The Crisis Migration Experience Scale: Developing and validating a tool for Venezuelan youth and adults residing in Colombia. *Psychol Trauma*.

Santana, A. 2023. Impacto de la migración interna en la estructura poblacional del Gran Santo Domingo, 2002-2010 [Tesis de maestría]. Universidad Autónoma de Santo Domingo.

Santana, I. 2018. El desarrollo económico interno de la época pos-Trujillo. Cassá, R., *Historia general del pueblo dominicano*, vol. 5. Academia Dominicana de la Historia.

Silié, R. 1998. Aspectos sociohistóricos sobre la inmigración haitiana a la República Dominicana. Silié, R., Inoa, O., Antonin, A., *La República Dominicana y Haití frente al futuro*. FLACSO-Programa República Dominicana.

Silié, R. y Segura C. 2002. *Hacia una nueva visión de la frontera y las relaciones fronterizas*. FLACSO.

Stepick, A., y Portes, A. 1986. Flight into despair: profile of recent Haitian refugees in South Florida. *International Migration Review*, 20(2), 329-350.

Théodat, J. 1998. Quisqueya: frontera y relaciones haitiano-dominicana. Lozano, W. y Wooding, B. (eds.), *Los retos del desarrollo insular. Desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI*. FLACSO/CIES.

Vega, B. 2014. La coyuntura económica tras la Segunda Guerra Mundial. Cassá, R., *Historia general del pueblo dominicano*, vol. 5. Academia Dominicana de la Historia.

Wallerstein, I. 1974. *El sistema mundial moderno I: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundial europea en el siglo XVI*. Editora Académica.

———. 1978. Análisis del sistema mundial: cuestiones teóricas e interpretativas. BH Kaplan (ed.), *Cambio social en la economía mundial capitalista*. Publicaciones Sabias.

———. 2004. *Análisis del sistema mundial. Una introducción*. Editorial de la Universidad de Duke.

Wooding, B. 2011. *Mujeres en el camino*. Editora Búho.

Wooding, B. y Moseley-Williams, R. 2004. *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes.

Zlotnik H. 1992. Identificación empírica de sistemas migratorios. Kritz, M., Lam, LL., Zlotnik, H. (eds.), *Sistemas de migración internacional*. Un enfoque global. Prensa de Clarendon.



Organización
Internacional
del Trabajo

**Organización Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para
América Central, Haití,
Panamá y República Dominicana
San José, Costa Rica
Teléfono: (506) 2207-8700
Correo: sanjose@ilo.org
www.ilo.org/sanjose



Instituto Nacional de Migración
de la República Dominicana

**Instituto Nacional de Migración
de la República Dominicana**

C/ Manuel Rodríguez Objío,
núm. 12, Gascue,
Santo Domingo, República Dominicana
Teléfono: +1809 412-0666
Correo: info@inm.gob.do
www.inm.gob.do

ISBN 978-9945-634-47-1



9 789945 634471 >