



# Migration Policy Brief Nro. 1-09

## Noviembre de 2009

## Economía y migraciones en tiempos de crisis

Andrea Gallina y Bridget Wooding

### Resumen Ejecutivo

No obstante los signos de recuperación en Estados Unidos, los impactos de la crisis financiera, a final del año 2008, no han terminado de manifestarse en la economía real, en particular en los países que tienen vínculos económicos, comerciales y migratorios con los Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (EU).

Los sectores de empleo de la mano de obra migrante han sido los más afectados. Esto significa una mayor vulnerabilidad de las comunidades en el extranjero, una disminución de fuente de ingresos en las comunidades de origen y un empeoramiento general de las condiciones socioeconómicas de los grupos más vulnerables.

En el caso de la República Dominicana, su característica de país de ingresos medianos y con una economía abierta que expulsa mano de obra al exterior y al mismo tiempo la atrae de los países limítrofes, la crisis tiene impactos múltiples que requieren un *mix* articulado de políticas a largo plazo. La cooperación internacional al desarrollo también puede tener un papel de acompañamiento importante en el rol que destaca las intervenciones públicas en los sectores más afectados.

En este Migration Policy Brief, y después de haber presentado la situación actual de la economía del país, el análisis en particular se articula en 4 enfoques: 1) los cambios en las oportunidades de empleo, 2) los cambios en el volumen de las remesas, 3) los cambios en las percepciones de los nativos hacia los migrantes y viceversa, 4) las medidas que se están tomando en República Dominicana y que tienen efectos en la población migrante. Se presentan recomendaciones para las políticas públicas y los proyectos internacionales con el objetivo de influir en las políticas y salir del enfoque actual que hasta ahora ha privilegiado el corto plazo.

El Observatorio Migrantes del Caribe (OBMICA) conduce investigaciones rigurosas sobre importantes asuntos de migración y políticas migratorias en República Dominicana y el Caribe. El objetivo del OBMICA es de informar decisores políticos e influir en la elaboración y aplicación de políticas públicas en materia migratoria. Los Migration Policy Briefs de OBMICA ayudan a informar y difundir los estudios de los/as investigadores/as de OBMICA.

Los OBMICA Migration Policy Briefs reflejan los puntos de vista y opiniones de los autores. OBMICA es un programa no partidaria.

Por favor visite el sitio web de OBMICA en: [www.obmica.org](http://www.obmica.org)

**Cita preferida:** OBMICA (2009) Economía y migraciones en tiempos de crisis, *OBMICA Migration Policy Brief*, Nro. 1/2009 (eds. Andrea Gallina y Bridget Wooding) Obmica, Flacso-CIES Unibe: Santo Domingo.

# Observatorio Migrantes del Caribe



**FLACSO**  
REPÚBLICA  
DOMINICANA

**CIES** CENTRO DE INVESTIGACIONES  
Y ESTUDIOS SOCIALES



## Introducción

La actual crisis financiera está produciendo repercusiones importantes en el mercado laboral a escala mundial. Según el Global Employment Trends Report de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) serán entre 18 y 30 millones las personas que perderán sus puesto de trabajo durante el 2009<sup>i</sup>, y más de cincuenta millones si no se toman medidas eficientes y rápidas. Entre ellos los grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y trabajadores migrantes) serán de los más afectados. Además, a los efectos de contracción del mercado laboral mundial hay que añadirle la disminución de la ayuda internacional al desarrollo (ODA por sus siglas en inglés), las inversiones directas extranjeras (IDE) y de las remesas<sup>ii</sup>.

Los datos sobre el desempleo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestran una tasa de 8.3% en mayo del 2009, 0.3 puntos porcentuales más alto que en el mes anterior y 2.4 puntos más que en el mismo mes del 2008. En la zona del Euro, se registró una tasa de desempleo de 9.5% en mayo del 2009, 0.2 puntos más que en abril y 2.1% más que en mayo del 2008. En EEUU la tasa de desempleo fue de 5.5% en mayo del 2009, o sea 0.2% más que en el mes anterior y 3.9% más en el mismo mes del año anterior. Las previsiones para el 2010 son de un aumento de la tasa de desempleo promedio en toda el área OCDE: 9.8%, o sea 1.5% más que la tasa corriente<sup>iii</sup>.

A pesar de que en la República Dominicana los efectos de la crisis se están ocultando detrás de un velo de optimismo y la falta de datos fiables es un límite fuerte para los analistas, la dimensión global de la crisis, y su epicentro en EEUU y Europa, países donde viven la mayor parte de los y las dominicanas y dominicanos, llama a una reflexión sobre el impacto local y las opciones que se están escogiendo de cara a otras posibles opciones. Al mismo tiempo la amplitud de la crisis en la economía real del país implica una agudización de las tensiones con los grupos de trabajadores migrantes, principalmente de origen haitiano, que están percibidos como competidores en el mercado laboral local.

A su llegada a la República Dominicana, en septiembre del 2008, el huracán de la crisis financiera se ha convertido, asombrosamente, en una ligera lluvia tropical. La falta de análisis, informes y estudios sobre los impactos de la crisis en las finanzas y la economía real del país podrían ser un indicador de que la crisis ha sido verdaderamente mínima, así como podría ser una “estrategia de optimismo” del Gobierno, para ocultar problemas estructurales más profundos. Si así fuera, el tiempo perdido en introducir medidas sistémicas para limitar los efectos negativos de la crisis podría resultar en problemas aún más complejos en un futuro próximo. Lo seguro es que la falta de datos es perniciosa en una situación de corte internacional como ésta.<sup>iv</sup>

En este Migration Policy Brief se analiza el impacto de la crisis sobre las dinámicas migratorias y la cohesión social en la República Dominicana. En virtud de ser uno de los países en la región altamente dependiente de la exportación de mano de obra al extranjero, y del otro lado, de la importación de mano de obra extranjera, el impacto social y económico de la actual crisis financiera es significativo y abarca varios sectores de la economía y de la población, aun sea con efectos diferentes.

Al presentar las posibles propuestas de políticas que podrían mitigar los efectos negativos de la crisis, se discute, al mismo tiempo, las áreas de intervención para la cooperación internacional al desarrollo hacia los sectores más afectados.

Este Migration Policy Brief está organizado en 5 partes: después de haber presentado la situación actual de la economía del país, el análisis se articula en particular en 4 enfoques: los cambios en las oportunidades de empleo, los cambios en el volumen de las remesas, los cambios en las percepciones de los migrantes hacia los nativos y viceversa y las medidas que se están tomando en República Dominicana y que tienen efectos en la población migrante.

## 1. El contexto actual: una mirada a los fundamentos económicos

Los datos más recientes sobre la recuperación de la economía estadounidense proveen un poco de oxígeno a los optimistas que pueden revisar las previsiones hacia arriba. La recuperación de la economía estadounidense será débil para los estándares históricos (con previsión del crecimiento del PIB de 1.4% en 2010) mientras que en 2011 se tendría que tomar en cuenta los estancamientos de los estímulos económicos que se producirán (con previsión del reducción del crecimiento en EE.UU.)<sup>v</sup>.

Considerando que EE.UU. es el primer socio comercial de la República Dominicana (63.1% de las exportaciones y 45.3% de las importaciones en 2008) y que también el turismo, las remesas y las inversiones están afectadas por la recesión de EE.UU. y por la crisis global, la recuperación de la economía real será aun más lenta.

Los datos publicados por el Banco Central de República Dominicana muestran una contracción del comercio en 2009 (-25% de las exportaciones durante el periodo enero-junio y -33% de las importaciones durante el mismo periodo) a la cual se une la disminución de un 5.2% de las remesas del extranjero (o sea, \$US -80.1 millones), una disminución de \$US 453 millones de inversiones extranjeras y una disminución del 5% del flujo de turistas lo que representa una pérdida para el sector de \$US 107 millones durante el mismo cuatrimestre.

Según las estimaciones del Economist Intelligence Unit (EUI, agosto 2009) el crecimiento del PIB será negativo (-2% en 2009) y se recuperará en 2010 con una tasa de 2.2% de crecimiento, mientras que, según la misma fuente, el desempleo continuará subiendo del 16.6 a 17.1%. Estas previsiones son muy probables: los datos del Banco Central indica un aumento del desempleo del 14 al 14.2 durante el periodo abril – octubre 2008, cuando empezó la crisis. Datos más recientes no están disponibles todavía. La creciente informalidad del empleo no se ha registrado, excepto el dato del Banco Central sobre el aumento de las personas que trabajan por cuenta propia (+del 5.7%). Se perdieron empleos en el sector de la agricultura y la ganadería (-4.6%), en la industria manufacturera (-12.5%) debido sobre todo a las clausuras de las fábricas en las zonas francas, y en el comercio al por mayor y menor (-4.8%)<sup>vi</sup>.

Mirando los precios al consumo, las estimaciones muestran que éstos aumentarán del 1.6% en 2009 al 6% en 2010, como efecto del aumento de los precios de las importaciones, mientras al mismo tiempo se espera una caída del consumo privado (debido a la caída de las remesas y del empleo), acompañada de una caída del gasto público (debido a la disminución de los ingresos del estado). El riesgo de aumentos de precios de bajo consumo tendría que ser analizado con mucho cuidado por las autoridades económicas nacionales. Cabe destacar que las previsiones de aumentos en los consumos públicos y privados previstos en 2010

se deberían sobre todo al hecho que es un año electoral, y no a la introducción de medidas sistemáticas.

La falta de ingresos registrada en las cajas del Estado en el primer trimestre de 2009 es estimada en menos 15 por ciento, implicando una disminución con respecto al PIB del 15.8% del 2008 al 13.5% 2009<sup>vii</sup>. El Banco Central de la República Dominicana confirma estas previsiones, afirmando una disminución del 18.1% del gasto público durante los primeros tres meses del 2009.

Las preocupaciones de los analistas sobre las tendencias de la economía real parecen encontrar eco en el Secretario de Hacienda, Vicente Bengoa, que durante la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo el 29 marzo de 2009 constató que “la economía dominicana experimenta un proceso de desaceleración que podría desembocar en una recesión”. Advirtió también que la falta de recursos financieros para apoyar los grupos más desfavorecidos podría resultar en “una peligrosa crisis social que podría desembocar en un grave problema de gobernabilidad”<sup>viii</sup>. A estas posiciones contrasta la del Gobernador del Banco Central, Héctor Valdez Albizu que proyectó un crecimiento del PIB de un 3% en 2009<sup>ix</sup>, mientras un Informe de *The Royal Bank of Scotland* publicado el 29 de julio 2009, sobre las crisis en los países emergentes, citados por varios diarios locales<sup>x</sup> se coloca en una posición intermedia observando que el crecimiento del PIB será de 0.6% en 2009.

Para enfrentar los efectos de esta contracción, el Fondo Monetario Internacional ha aceptado la solicitud del Gobierno y ha aprobado un préstamo de \$US 1,500 millones para un programa específico diseñado a aumentar la inversión pública en sectores sociales y cubrir la caída de los ingresos del gobierno. Al mismo tiempo, el BID se comprometió con unos \$US 200 millones adicionales para apoyo presupuestario. Los préstamos podrían ser desembolsados a partir del final de 2009, o sea casi un año después que la crisis empezara a mostrar sus efectos.

## 2. Crisis, dinámicas migratorias y empleo

Los efectos de la crisis sobre las dinámicas migratorias se analizan en esta sección según la perspectiva de los y las dominicanas migrantes en el extranjero y de los y las trabajadoras migrantes en la República Dominicana.

La crisis está afectando principalmente a los sectores tradicionales (construcción, turismo y otros servicios de bajo valor añadido y a la agricultura) donde se encuentra una amplia presencia de mano de obra migrante no sólo los/as dominicanos que salen sino también los/as migrantes que están en la República Dominicana.

Al mismo tiempo, hay sectores privados como el del cuidado y de la salud que siguen creciendo a causa del envejecimiento de las poblaciones en los países industrializados y por la reducción de los sistemas de bienestar. A título de ejemplo, cabe destacar las medidas recientes de política migratoria en Italia que han creado, en el nuevo marco legal sobre la seguridad pública e inmigración, un espacio para una regularización de alrededor de 950 mil personas (sobre todo mujeres) que trabajan en el cuidado de los/as envejecientes<sup>xi</sup>.

En los EE.UU. el empleo, en el sector de la salud, ha crecido un promedio de 17,000 personas al mes en los primeros tres meses del 2009 -y aún si mucho menos que en los primeros tres meses de 2008, todavía representa un sector con importantes oportunidades para la migración<sup>xii</sup>. Paralelamente, hay que tomar en

cuenta que según la American Hospital Association muchos de los hospitales han recibido menos pacientes, y entonces para reducir los costes, más de la mitad de hospitales encuestados están considerando despedir empleados, sobre todo enfermeras y enfermeros temporales. Esto implica que para los trabajadores migrantes será más difícil entrar en este sector debido a la agudización de la competencia con enfermeras y enfermeros nativos afectados por la reducción de la oferta de empleo en otros sectores y que consecuentemente van a regresar a estos trabajos<sup>xiii</sup>.

Los sectores más afectados en los países industrializados son la construcción y las manufacturas: en éstos se han registrados mayores despidos. Éstos son sectores donde encuentran trabajo principalmente los inmigrantes masculinos. Al principio de 2009, en los EE.UU., se han perdido 104,000 puestos de trabajo en la construcción de viviendas residenciales y no residenciales del sector. En enero del 2009, en la industria ligera se perdieron 207,000 puestos de trabajos, mientras que en el sector de los servicios (hoteles y restaurantes) y otros sectores donde encuentran trabajo mujeres y hombres migrantes, se han perdido 32,000 puestos de trabajo entre enero y febrero.

A pesar de algunos signos de recuperación (el aumento de la demanda de unidades inmobiliarias unifamiliares en Estados Unidos, en el segundo cuatrimestre) al estallarse la crisis en los países industrializados, se están produciendo efectos que se pueden recuperar sólo a largo plazo. Además, la agudización de la competencia en las industrias y la reestructuración de las manufacturas, requieren un cambio en las habilidades de los trabajadores para disfrutar de oportunidades en otros sectores. Para los inmigrantes que llegaron desde hace muchos años y que se encuentran sobre-representados en los sectores en crisis, será particularmente difícil recuperarse.

La situación en los países industrializados no es muy diferente de lo que está pasando en la República Dominicana. Los trabajadores migrantes también en la República Dominicana se encuentran sobre representados en los sectores tradicionales. La diferencia fundamental es que la economía de la República Dominicana está doblemente afectada: al caer el PIB y el empleo en los países industrializados, no solo se reduce la demanda de productos de exportación y las inversiones extranjeras en el país, sino también las remesas, que suelen amortiguar cualquier crisis.

En la República Dominicana los sectores clave para la mano de obra migrante, sobre todos los y las haitianas, son la agricultura, la construcción y el sector del trabajo doméstico remunerado.

La contracción en el mercado de la vivienda debido al aumento de los costos de los materiales de construcción, que son mayoritariamente importados, tiene repercusiones sobre la economía en general y la población inmigrante. Considerando que la mano de obra haitiana predomina en el sector de la construcción, la pérdida de puestos de trabajo afecta principalmente a este grupo.

También en las manufacturas, las noticias sobre las clausuras de fabricas en las zonas francas, donde tan sólo en los meses de enero y febrero se han despedido alrededor de 5000 mil personas, y la clausura de la fábrica de níquel "Falcondo" en Bonao que al final de 2008 despidió a 900 personas; dejan entender que las previsiones para los trabajadores migrantes no son nada favorables.

En la agricultura se registra también una reducción del empleo. Además, los sectores para la exportación de productos "nostálgicos" hacia los Estados Unidos y

la Unión Europea está en declive debido a las dificultades económicas en las cuales se encuentran los dominicanos en el extranjero.

En cambio, el aumento de la demanda de trabajadoras domésticas con tareas de cuidar niños y niñas, ancianos y ancianas, podría aumentar y crear un espacio para los trabajadores migrantes. El aumento de la demanda de mujeres dominicanas en el sector del cuidado, en otros países de la Unión Europea y de Estados Unidos, ofrece oportunidades para mujeres de países limítrofes para integrarse en este sector. Además, considerando el hecho de que si bien en el país una tercera parte de la población es menor de 15 años y por tanto relativamente joven, al analizar su evolución, se observa un evidente aumento relativo de la población de 65 años y mayor, proyectada cerca del 17% para el 2025 (10.9% en 2005)<sup>xiv</sup>. Se produce entonces un espacio amplio para el trabajo de cuidado y doméstico remunerado al cual los y las trabajadoras migrantes pueden integrarse.

En los escenarios actuales la crisis llevará a una informalización del trabajo en muchos sectores, sobre todo en los servicios y en la agricultura, haciendo más vulnerables a los trabajadores (quiere decir los inmigrantes) en una situación aún más difícil y sujetos a potenciales situaciones de explotación. Además sin políticas de cohesión social y políticas aplicadas en cuanto al mercado laboral, será difícil integrar a los inmigrantes recientes y reintegrar a los trabajadores inmigrantes que han perdido sus puestos de trabajo<sup>xv</sup>. En esta situación de falta de oportunidades, no se puede tampoco esperar una migración de retorno significativa, ni de dominicanos residentes en el extranjero, ni de haitianos residentes en República Dominicana. A la vez, se puede detectar una intensificación de los flujos migratorios clandestinos. A pesar de la crisis, hay todavía mayores oportunidades reales y percibidas mediante la movilidad humana. Entre las medidas que están tomando los países europeos incluyen, de una parte, proteger a los trabajadores nativos, pero, por otra parte, endurecer las políticas migratorias que tienden a incentivar los flujos irregulares<sup>xvi</sup>.

### 3. Crisis y Remesas

En 2007 y 2008 los/as migrantes dominicanos en el extranjero enviaron el equivalente de más de 3 mil millones de dólares americanos. Este dato no toma en cuenta el flujo de remesas monetarias enviadas de manera informal. A corto plazo, los efectos de la crisis se han concretizado en una reducción del 5.2% (o \$US -80.1 millones) de las remesas durante los primeros seis meses del 2009 con respecto al mismo periodo del 2008. En consecuencia, ha provocado una disminución de un promedio de alrededor \$US20 mensual por hogares.

La característica global de la actual crisis implica que las remesas, en vez de comportarse de manera anti cíclica (o sea aumentan en tiempo de crisis para ayudar a los hogares en dificultades, como pasó durante la crisis bancaria en 2003-2004) disminuyen a causa de la crisis de empleo en los países donde se encuentran los y las migrantes que tienen así menos oportunidades de ahorro.

Según las encuestas más recientes disponibles, el 69% de los dominicanos tiene al menos a un familiar en el exterior y 37% de los hogares recibe remesas<sup>xvii</sup>.

La importancia de las remesas del extranjero surge también de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2007): las transferencias corrientes provenientes del exterior (alrededor de \$US116 mensual per cápita, en los perceptores en la muestra) representa un 30% del ingreso monetario mensual. En 2004, ENCOVI estimaba un promedio mensual remesas en los hogares

receptores de \$US203. Es decir, se estima un monto per cápita de \$ US 69; aproximando a los cálculos de la encuesta de Bendixen en 2004 entre dominicanos y dominicanas en los EE.UU. que envían remesas (\$ US 75 per cápita)<sup>xviii</sup>. Encuestas más recientes confirman las tendencias, con datos por un monto anual promedio por hogar de \$US 2,350 dividido en diez meses al año (cerca de \$US 240 al mes)<sup>xix</sup>.

En este sentido la reducción del envío de las remesas, aunque no debería tener un gran impacto en términos generales sobre la pobreza (el 20% de los hogares pobres captan solo el 14% de las remesas total)<sup>xx</sup>, su efecto es devastador para la sobrevivencia de los hogares pobres del país, ya que las remesas constituyen dos tercios de sus ingresos. Esto significa que, una reducción de \$US 20 mensual para los hogares pobres receptores de remesas, implica caer por debajo de la línea de pobreza.

Por lo tanto, en esta situación las políticas públicas y los programas de ayudas al desarrollo tienen que tomar en cuenta que las remesas son regresivas en términos de cobertura mientras que son progresivas en términos de ingresos familiares: los más pobres captan menos, pero para ellos significa mucho más. Esto implica una reflexión, sobre todo en el sentido que las intervenciones para estimular los usos de las remesas, para el desarrollo económico local, pueden desviar recursos importantes a programas de lucha contra la pobreza. A menos que, otros instrumentos de intervención no se diseñen para optimizar el uso de las remesas a favor de una estrategia de lucha contra la pobreza.

#### 4. Percepciones sobre los migrantes de Haití

Al estallar la crisis y con la aceleración de la pérdida de trabajos, las tensiones entre grupos étnicos se han agudizadas y se han registrados muchas reacciones intolerantes durante 2009 a escala mundial. En particular, cabe destacar que en la República Dominicana antiguas y profundas tensiones contra los y las haitianas se han vuelto a manifestarse con unos incidentes muy violentos que son esporádicos pero preocupantes.

Según los informes de GARR (Grupo de Apoyo a los Refugiados y Repatriados, ONG haitiana) los haitianos en el territorio dominicano han sido objeto de frecuentes y graves ataques a lo largo de 2009<sup>xxi</sup>, sobre todos en la región del Cibao Central, con motivos ligados al hecho de que se están apoderando de barrios, comunidades rurales, labores de construcción, motoconcho y el mercado informal, provocando daños económicos a los dominicanos<sup>xxii</sup>.

##### Box 1 Efectos de la crisis en Haití

La crisis en Haití se ubica en una situación de fragilidad y vulnerabilidad social, política y económica extrema. Localmente la crisis implica principalmente un estancamiento de las exportaciones hacia EEUU y de las remesas desde EEUU. En un país de infraestructuras sociales limitadas y con tres personas en cuatro de los 9.1 millones de personas que viven con menos de \$EU2 al día<sup>1</sup>, la gravedad de la situación es obvia. Para evitar un empeoramiento económico y mantener la seguridad ya débil en el país, en julio de 2009 la comunidad internacional ha abonado la deuda de \$US1.400 mil millones con acreedores multilaterales y bilaterales, aliviando de esta manera el gobierno de pagar 1 millón de dólares a la semana (50 millones al año) de intereses, monto equivalente al 3% de los

<sup>1</sup> EUI (2009) Haiti Country Report August 2009, The Economist Intelligence Unit: London, p.9.



gastos públicos en 2008. Este evento podría también tener un efecto positivo en la aceleración de la entrega de los fondos para desarrollar las infraestructuras físicas y sociales del país que al momento de la visita de Bill Clinton en el mes de septiembre 2009, fueron solo el 3% de los \$EU700 millones prometidos (o sea 21 millones de dólares americanos). Esta cifra no incluye el costo de la fuerza de estabilización de las Naciones Unidas (MINUSTAH) que son de \$US50 millones al mes por 9000 militares (\$US601.58 al año o \$US1,64 millones al día)<sup>2</sup>.

Gracias a la inyección de ayuda al desarrollo y la cancelación de la deuda, las previsiones por Haití en 2009/2010 son optimistas indicando un crecimiento del PIB del 2.4%<sup>3</sup>. Además hay expectativas creadas por la recuperación de la economía estadounidense, conjuntamente con el nombramiento del ex presidente Bill Clinton estadounidense como enviado especial de las Naciones Unidas en Haití y el “estímulo” que esto ha creado en la comunidad internacional de donantes. Hay que destacar también la continuación de la operación “Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement” (HOPE por sus siglas en inglés) que garantiza acceso preferencial a las exportaciones haitianas de tejidos hacia los EEUU hasta 2018.

Estadísticas fiables no se encuentran sobre las remesas enviadas en el año 2009 por las casi 900mil personas que viven en el exterior, aun si los analistas prevén una baja, lo que significa un freno a los consumos privados. Los efectos de la crisis se manifiestan también con las pérdidas de oportunidades de empleo y una contracción de las inversiones en el sector agrícola. Esto además implica una mayor presión sobre los recursos naturales (cobertura forestal) que al agotarse empuja las personas a migrar al otro lado de la frontera con República Dominicana para “buscar la vida”.

Tomando en cuenta el efecto dominó de la crisis, en Haití las remesas recibidas por más de 1.1 millones de haitianos y haitianas<sup>xxiii</sup> bajaron de más del 30% en un solo mes (de US\$ 104 millones en diciembre 2008 a \$US 69 en enero 2009<sup>xxiv</sup>). En estos tiempos de crisis, no se vaticinan flujos de migraciones de regreso hacia Haití.

Los datos oficiales sobre la repatriación de nacionales haitianos en 2009 no están publicados, aunque las tendencias muestran que la cifra es entre 20,000 – 30,000 de migrantes anualmente, supuestamente sin sus documentos en regla. Según las noticias de prensa en tan sólo el mes de agosto 2009, por lo menos 4,470 personas de nacionalidad haitiana fueron detenidas y entregadas a la Dirección General de Migración para que proceda con la repatriación<sup>xxv</sup>. Sin embargo, es alentador constatar que en el 2009 el gobierno dominicano ha renovado su compromiso a considerar un proceso de regularización del estatus de estos migrantes no autorizados de larga data en el país, bajo criterios bien definidos.

La convivencia en esto tiempo de crisis se hace aun más difícil. Eventos similares en Europa confirman lamentablemente que, es un fenómeno global y que se repite en la historia. La diferencia con los países europeos es de todas formas significativa en el sentido que se trata de casos más aislados, aún si intolerables<sup>xxvi</sup>.

En la República Dominicana la falta de políticas de integración o inclusión de los inmigrantes deja un vacío en el espacio público, permitiendo poco margen de trabajo a las ONG que operan en el sector de la interculturalidad, derechos humanos o inclusión de los inmigrantes. Este asunto limita el fortalecimiento del

<sup>2</sup> Marguerite “Ezili Danto” Laurent (2009), What U.N. Special Envoy Bill Clinton may do to help Haiti, San Francisco Bay View, August 16, 2009, en <http://www.sfbayview.com/2009/what-u-n-special-envoy-bill-clinton-may-do-to-help-haiti/> visitado el 10 de septiembre 2009.

<sup>3</sup> EUI (2009) Haiti Country Report August 2009, The Economist Intelligence Unit: London, p. 12.

capital cultural de los inmigrantes y que podría utilizarse para transformar las diversidades en elementos de integración<sup>xxvii</sup>. En su Informe sobre Desarrollo Humano de 2009, el PNUD ha postulado que la movilidad humana es compatible con el desarrollo humano y, con políticas públicas acertadas, puede ayudar en la reducción de la pobreza. Destaca a la vez que puede haber un desafío mayor en los casos de países limítrofes como la República Dominicana y Haití en que hay diferencias socio-culturales de mucha trascendencia.<sup>xxviii</sup>

## **5. Una evaluación del enfoque actual y recomendaciones para las políticas públicas y la ayuda al desarrollo**

Aún si a mediano y largo plazo las repercusiones son más difíciles de prever, la crisis financiera del 1929, la crisis energética del 1973, y la crisis asiática del 1997, nos enseñaron que los efectos con respecto a las migraciones son imprevisibles<sup>xxix</sup>. La falta de medidas inmediatas del Gobierno, de las Organizaciones internacionales, de las ONGs internacionales y de los grandes donatarios bilaterales y multilaterales es preocupante.

Los estímulos económicos del Gobierno de la República Dominicana son mínimos debido a la falta de recursos - y se debe a una espera de recuperación de la economía estadounidense, sin considerar que a pesar de que las señales son levemente positivas, las estimaciones muestran que la recuperación no será tan rápida y se desacelerará en 2011 con el fin de los efectos producidos por la política de estímulos.

Es también preocupante la falta de medidas de políticas sectoriales para reanimar la economía. A título de ejemplo, en el sector de la construcción, el Gobierno aprobó en agosto del 2009 el decreto 611-09, para dinamizar el sector mediante un plan de construcción de viviendas, que permita reducir el déficit habitacional y generar empleos. Esto daría mucho oxígeno a un sector que emplea trabajadores migrantes. Pero estas medidas fueron fuertemente criticadas por la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Vivienda (Acoprovi), la cual afirma que los beneficios serían insignificantes para la economía, porque no existen proyectos privados de vivienda de menos de RD\$ 2 millones (alrededor de US\$ 55.5 mil), simplemente porque los costos de los materiales no permiten construir por menos de eso<sup>xxx</sup>.

Además, las medidas están llegando muy tarde, y si el préstamo del Fondo Monetario Internacional representa unos recursos importantes para gastos sociales, sus efectos necesariamente tardarán en manifestarse y serán de todas formas para gastos corrientes y no para medidas sistémicas.

Puede ser también que, la falta de medidas sistémicas para aumentar la cohesión social sea ideológica o debida a una falta de capacidades. En este sentido, la asistencia técnica internacional sobre política del mercado laboral o integración de migrantes a éste, podría llenar un vacío en el actual marco legal y de políticas.

Asimismo, enfrentar los cambios estructurales en la economía, causados por la crisis, crearía espacios para programas de capacitaciones profesionales de trabajadores, para que tengan oportunidades de trabajo en otros sectores más dinámicos que en los servicios. Pero también, en sectores menos afectados como el del cuidado y el de la salud, sería oportuno enfrentar los desafíos de manera proactiva, fortaleciendo las habilidades de los y las trabajadoras que están

integradas en el sector en la República Dominicana o que están en plan de migración hacia EE.UU., España o Italia. Esto significa que se necesita invertir en el capital humano de los inmigrantes.

En el sector de las remesas (capital financiero), las medidas podrían abarcar políticas de fortalecimiento del tejido asociativo (capital social transnacional) del extranjero para que se desarrollen formas colectivas y solidarias de ayudas a las comunidades más pobres donde llegan pocas remesas, y también podría abarcar políticas para crear fondos en el Banco Central, que aseguren una parte de los útiles producidos por los movimientos financieros de las remesas (una especie de Tobin Tax sobre las remesas) y que éstos sean destinados exclusivamente a programas de lucha contra la pobreza.

Por último, será importante que el gobierno dominicano concrete un plan de regularización para los migrantes no autorizados de larga data en el país, con criterios claros e involucrando a la sociedad civil, como sea necesario. Entre otras cosas, ayudaría al diseño de políticas públicas más apropiadas, al poder tomar en consideración las necesidades específicas de las personas migrantes y sus descendientes de cara al suministro de servicios públicos como la salud o la educación. Como se sabe, este tipo de medida, utilizado con éxito en otros contextos incluyendo en los EEUU y en España en beneficio de dominicanos/as indocumentados, es un *sine qua non* para allanar el camino hacia la aplicación más integral de la nueva ley de migración, adoptada en 2004.

## APENDICES

**Tabla 1 - Variación del valor mensual de remesas familiares, periodo Enero-Junio 2008-2009 (en millones de US\$)**

| Meses/Años   | 2008*          | 2009*          | Variación %  | Variación absoluta |
|--------------|----------------|----------------|--------------|--------------------|
| Enero        | 241.1          | 225.0          | -6.7%        | -16.10             |
| Febrero      | 260.1          | 234.8          | -9.7%        | -25.30             |
| Marzo        | 276.2          | 262.5          | -5.0%        | -13.70             |
| Abril        | 255.9          | 233.7          | -8.7%        | -22.20             |
| Mayo         | 255.5          | 258.2          | 1.1%         | 2.70               |
| Junio        | 250.7          | 245.2          | -2.2%        | -5.50              |
| <b>Total</b> | <b>1,539.5</b> | <b>1,459.4</b> | <b>-5.2%</b> | <b>-80.10</b>      |

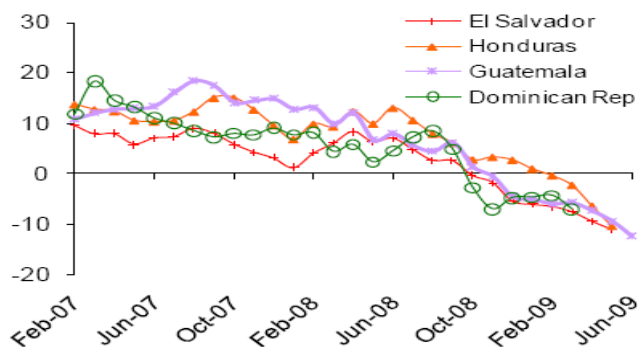
*Fuente:* elaboración propia sobre datos BCRD, Departamento Internacional, Subdirección de Balanza de Pagos, División Análisis de Servicios. \*2008-2009 cifras preliminares.

**Tabla 2 - Variación del valor semestral de exportaciones f.o.b. realizadas por la República Dominicana Enero-Junio 2009 (Valor en miles de US\$)**

| Periodo/Tipologías | Total Nacionales | Zonas Francas | Total General |
|--------------------|------------------|---------------|---------------|
| Enero-Junio 2008   | 1,338,501.0      | 2,208,714.0   | 3,547,215.0   |
| Enero-Junio 2009   | 858,405.6        | 1,794,637.9   | 2,653,043.5   |
| Variación %        | -36%             | -19%          | -25%          |
| Variación absoluta | -480,095.4       | -414,076.1    | -894,171.5    |

*Fuente:* elaboración propia sobre datos Departamento Internacional, Subdirección de Balanza de Pagos, División de Análisis de Exportaciones e Importaciones..

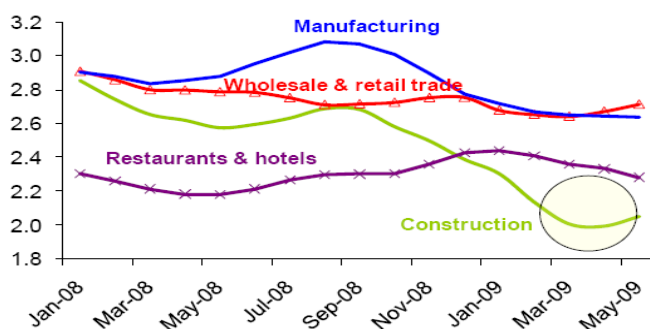
### Evolución de las remesas en algunos países de Centro América y República Dominicana



*Fuente:* World Bank, 2009, Migration and Development Brief #10, p. 2.

### Tendencias del empleo de migrantes en EE.UU.

Migrant employment (millions)



*Fuente:* World Bank, 2009, Migration and Development Brief #10, p. 6.

## NOTAS

- <sup>i</sup> ILO (2009) *Global employment trends: January*, Geneva: ILO.
- <sup>ii</sup> Awad, Ibrahim (2009) *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, Geneva: ILO.
- <sup>iii</sup> [http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_34251\\_43308626\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34251_43308626_1_1_1_1,00.html) visitado el 28 agosto 2009.
- <sup>iv</sup> Edwin Ruiz (2009) Desempleo en República Dominicana: los desocupados, ocultados en las estadísticas oficiales de población no económicamente activa, “clavedigital.com.do”, 06-04-2009 en <http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=28789>, visitado el 25 agosto 2009.
- <sup>v</sup> Economist Intelligence Unit EUI (2009) *Dominican Republic Country Report*, August 2009, London: The Economist Intelligence Unit.
- <sup>vi</sup> Edwin, Ruiz (2009), *op. cit.*
- <sup>vii</sup> EUI (2009), *op. cit.*
- <sup>viii</sup> Edwin, Ruiz, (2009) *op. cit.*
- <sup>ix</sup> La Crisis Financiera Internacional y su Impacto por Héctor Valdez Albizu, Gobernador Banco Central, 6/8/2009, “La crisis financiera internacional y su impacto sobre la economía dominicana: análisis y perspectivas. charla magistral a la asociación dominicana de exportadores (ADOEXPO)”, por Hector Valdez Albizu, Gobernador del Banco Central de la República Dominicana, el 4 de junio del 2009, <http://www.aba.org.do/ABA2/noticiasdet.asp?docid=221>.
- <sup>x</sup> <http://www.hoy.com.do/economia/2009/8/11/289061/Informe-Royal-Bank-Crisis-golpea-con-fuerza-a-la-RD>, aparecido también en: Secretaría de Estado de Industria y Comercio Rutas del Comercio. Síntesis de noticias de la Dirección de Comercio Exterior de la SEIC, 12 de agosto del 2009. <http://www.seic.gov.do/comercioexterior/Sntesis%20de%20Noticias/Mi%C3%A9rcoles%2012%20de%20agosto%202009.pdf>, visitado el 28 de Agosto 2009.
- <sup>xi</sup> La nueva ley N. 733-B del 2009 sobre la seguridad pública en Italia permite a familias regularizar empleados en el sector del cuidado presentando una demanda entre el 1 y el 30 de septiembre 2009 y pagando 500 euros.
- <sup>xii</sup> Awad, Ibrahim (2009), *op. cit.*, pp. 14-15.
- <sup>xiii</sup> Awad, Ibrahim (2009), *op. cit.*, p. 14.
- <sup>xiv</sup> Además si en el 1970 había 5.5 personas con más de 65 años por cada 100 menores de 15 en el 2005 la cifra alcanzó a 16.2 y hacia el 2025 se espera una duplicación de esta cifra, ONE (2007) *Algunas Consideraciones sobre el envejecimiento poblacional dominicano*, Oficina Nacional de Estadísticas, Boletín Mensual, Año 1, No 5, Julio 2007.
- <sup>xv</sup> OECD (2009) *International Migration: Charting a Course through the Crisis*, Policy Brief, June 2009, Paris: OECD.
- <sup>xvi</sup> Algunas medidas tomadas al final de 2008 son ejemplos del estado de “alerta” que se ha creado al darse cuenta de la profundidad de la crisis. El Gobierno de España ha reducido drásticamente el techo para los trabajadores temporales reclutados anónimamente del exterior (Contingente) de más de 15,000 en 2008 a solamente 900 en 2009. El Gobierno de Italia ha disminuido la cuota para los trabajadores no temporales en 2008 a 150,000 y ha anunciado la intención de poner la cuota a 0 en 2009. Corea ha recortado más de la mitad la cuota para trabajadores extranjeros temporales reclutados bajo esquemas bilaterales a 34,000. Y Australia ha reducido la entrada de migrantes calificados (permanentes) poniendo un techo límite del 20% inferior a lo anunciado inicialmente. Al mismo tiempo, otros gobiernos no están afectando directamente el volumen de las entradas, sino que están haciendo más difícil el reclutamiento, como en el Reino Unido y Canadá u otros que están pagando incentivos monetarios para que los emigrantes regresen a sus países de origen (España, Japón, República Ceca).
- <sup>xvii</sup> Orozco (2008) *Migración y Remesas en República Dominicana, Sinopsis de los resultados de la última encuesta sobre remesas y migración realizada en Septiembre 2008*,



---

[http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Encuesta%20de%20Remesas%20a%20RDominicana1108\\_FINAL.pdf](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Encuesta%20de%20Remesas%20a%20RDominicana1108_FINAL.pdf), visitado el 2 de Septiembre 2009.

xxviii World Bank (2006) *Dominican Republic Poverty Assessment. Achieving More Pro-Poor Growth*, World Bank: Washington 2006, pp. 44-45.

xix Orozco (2008), *op. cit.*

xx World Bank (2006) *op. cit.*, pp. 44-45.

xxi [http://www.panoramadiario.com/articulo/articulo/2/garr-reclama-a-gobierno-haitiano-variara-estrategia-diplomatica-con-rd/categoria/3/?no\\_cache=1](http://www.panoramadiario.com/articulo/articulo/2/garr-reclama-a-gobierno-haitiano-variara-estrategia-diplomatica-con-rd/categoria/3/?no_cache=1), visitado el 31 de agosto 2009.

xxii <http://www.primicias.com.do/articulo,27958,html>, visitado el 31 de agosto 2009.

xxiii Inter-American Development Bank Haiti Remittance Survey March 6, 2007.

xxiv Huffington Post - Haitian Remittances Decreasing With Economic Struggle, by Emily Feldman and Damiano Beltram, 05-20-09 [http://www.huffingtonpost.com/2009/05/20/haitian-remittances-decre\\_n\\_205844.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/05/20/haitian-remittances-decre_n_205844.html), visitado el 21 de julio 2009.

xxv <http://eldia.com.do/nacionales/2009/8/30/7445/RD-pide-mas-apoyo-aONU-para-control-frontera-Haiti>, visitado el 31 de agosto 2009.

xxvi Ataques a rumanos en Irlanda del Norte y a estudiantes indios en Australia son las demostraciones más visibles y molestas de la creciente xenofobia. *The Economist* - Limiting Migration: Rich countries respond to the economic downturn by trying to limit the flow of migrants, July 1<sup>st</sup> 2009; *From the streets to the courts*, Jun 25<sup>th</sup> 2009.

xxvii Por ejemplo, las tradiciones de organización sindical de los haitianos podrían ser reforzadas para crear pequeñas cooperativas de trabajadores informales y no informales, y fortalecer el tejido asociativo local.

xxviii PNUD (2009) Informe Sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: Movilidad y desarrollo humanos, New York: UNDP.

xxix Por ejemplo la crisis energética del 1977 terminó con los esquemas de "guest-workers" en algunos países europeos y condujo a la expulsión de trabajadores migrantes. Paralelamente, se daba un crecimiento muy fuerte en los países productores de petróleo en la Península Arábiga con la atracción consecuente de miles de trabajadores migrantes.

xxx A través del decreto, las autoridades aplicarán exenciones en el pago de todos los impuestos que como el ITBIS, Impuesto Sobre la Renta, tasas tributarias y registros, que paga ese sector al Estado y la creación de un mecanismo para que las tasas de interés del sector hipotecario dedicado a las viviendas de la clase media sean fijas, por lo menos durante tres años. Las medidas son dirigidas a la construcción de viviendas económicas que no excedan el RD\$1.4 millones. Senabril Silvestre, Decreto no reactivará economía, *El Día*, 28 agosto 2009, p.4.