

**UNA DISCRIMINACIÓN ORGANIZADA:  
LAS LEYES DE INMIGRACIÓN DOMINICANAS  
Y LA CUESTIÓN HAITIANA EN EL SIGLO XX**

**LAURO CAPDEVILA**  
(Universidad de París VIII; Inspector académico, Rennes)

## 1. SOBRE FUENTES Y DOCUMENTOS PARA LA HISTORIA LATINOAMERICANA

La inmigración de haitianos en la República Dominicana en el siglo XX no es tema nuevo. Se ha escrito y se sigue escribiendo mucho sobre los diferentes aspectos de esta cuestión; abundan los libros, ensayos políticos, discursos electorales, estudios sociológicos y económicos, artículos de prensa, etc. El tono es a menudo polémico, cuando no agresivo. En resumidas cuentas, se trata de un tema candente.

Por lo tanto resulta realmente sorprendente constatar que no existe ningún estudio de conjunto sobre la evolución de las leyes, reglamentos y contratos que vinieron rigiendo la inmigración haitiana a lo largo del pasado siglo<sup>1</sup>. ¿Por qué, entre tanto estudio y polémica, se ha dejado de lado el conjunto de textos que sirvieron para fomentar, canalizar, reprimir y, en definitiva, organizar el tráfico de mano de obra haitiana? ¿Por qué descartar las «fuentes abiertas», o sea los documentos oficiales y públicos? Estas preguntas no dejaron de obsesionarme en 1999, mientras recopilaba sistemáticamente los textos legales del siglo XX, tratando de analizarlos según los criterios de la historiografía contemporánea, con el fin de desentrañar los mecanismos y contradicciones de un fenómeno que ha afectado a millones de personas en la isla caribeña, causando un sinnúmero de víctimas asesinadas, esclavizadas, maltratadas o deportadas y que plantea hoy por hoy unos problemas insoslayables en los terrenos económico, social y político.

---

<sup>1</sup> El libro de José Israel Cuello H., *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana. 1952-1986*, Santo Domingo, Taller, 1997, es una brillante excepción, ya que examina detenidamente los acuerdos entre el Gobierno de Haití y el Gobierno dominicano o el Consejo Estatal del Azúcar durante el periodo señalado. La documentación que recoge con esmero y sus acertados comentarios constituyen un valioso aporte para la historiografía contemporánea.

Poco a poco se hizo evidente que la tradición había considerado que las fuentes oficiales y los documentos públicos carecían de interés y de valor por ser la máscara que ocultaba el rostro de la escalofriante verdad. De ahí el gusto por las confidencias secretas y los testimonios no siempre verificados. Un joven investigador que trataba de desenterrar documentos inéditos tuvo esta frase definitiva al verme enfrascado en la lectura de las sucesivas leyes migratorias: «Ahí no encontrará nada, doctor, eso no sirve, es pura basura.» La paradoja es que la historia se construye justamente en gran parte a partir de la «basura» dejada por las generaciones anteriores. Para el historiador no hay «basura», como tampoco hay fuentes que se pueden aceptar sin examen crítico: sólo hay documentos que, manejados con la necesaria prudencia, permiten remontarse a los hechos.

Lo más inquietante es que este prejuicio se da con inusitada frecuencia en la historiografía caribeña y centroamericana. A todos nos parece obvio que el estudio de las leyes promulgadas por Mussolini es imprescindible para entender qué fue el fascismo o que un examen serio del nazismo supone el conocimiento exacto del papel de la propaganda organizada por Goebbels. Pero, a juzgar por el poco interés que han despertado, no parece tan evidente que los discursos de Somoza o las leyes de Trujillo sean documentos fundamentales para la historia.

Cabe reaccionar contra esta tendencia que insinúa de modo implícito que la historia del Caribe es algo «diferente», especialmente cuando se trata de regímenes autoritarios. Como si los documentos públicos fueran meros artículos de importación, sin contenido ni alcance real. Los acontecimientos sólo se explicarían por la idiosincrasia peculiar de los pueblos de la región. De hecho, la historia del Caribe no formaría parte de nuestra historia universal. El consabido esquema colonial o imperial no está muy lejos: «fantasías exóticas que no tienen nada que ver con la historia de las naciones civilizadas».

Es tarea impostergable estudiar los documentos producidos y publicados por los gobiernos y autoridades de turno, sometiéndolos a la crítica histórica. Es preciso, por ejemplo, considerar que no se pueden dejar sin respuesta varias preguntas obvias: ¿Por qué la Segunda República, la ocupación militar norteamericana, la Tercera República, la dictadura de Trujillo y los gobiernos posteriores movilizaron y siguen movilizando con tesón ejércitos de doctores y de licenciados para redactar y enmendar leyes, reglamentos de aplicación, decretos y resoluciones sobre migración? ¿Cómo se explica esta continuidad? ¿Qué intereses económicos están en juego? ¿Qué estrategias y contradicciones políticas, nacionales e internacionales se perfilan tras los textos?

Trataremos de esbozar algunas contestaciones a estas preguntas a partir del estudio del marco legal instaurado y perfeccionado durante todo un siglo. De este modo, queremos contribuir a afirmar que los crímenes en el Caribe no se han de considerar como ominosos secretos de familia, sino como motivos de vergüenza internacional.

## 2. ENTRE SUEÑO Y PESADILLA

A finales del siglo XIX, las capas dirigentes de la República Dominicana experimentan la honda sensación de ir a la zaga del continente en la carrera hacia el desarrollo y el progreso. Las grandes corrientes migratorias se dirigen a Argentina, Chile o Cuba, dejando arrinconado al país. Rebrotan viejos rencores que se remontan a la época de la Conquista, cuando el primer asentamiento español en América quedó desbancado por Cuba y luego México, vaciándose de gran parte de su población. De ahí, un anhelo permanente: hay que propiciar la llegada al territorio nacional de inmigrantes, europeos claro. Éste es el sueño pertinaz. Así es como aparecen las primeras leyes de inmigración. El objetivo es nítido: se trata de poblar, de ocupar el suelo y de cultivarlo. La ley de 1879 prevé incentivos de consideración para los inmigrantes que vengan contratados. Serán exentos de «todo cargo consejil, en caso de que adopten la nacionalidad dominicana, así como del servicio militar, durante los primeros seis años de su residencia en el territorio de la República, posteriores a su naturalización»<sup>2</sup>. En cuanto a aquellos que lleguen por cuenta propia, «recibirán, a título de propietarios, treinta acres de tierra, de las pertenecientes al Estado» estipula la ley<sup>3</sup>. En resumidas cuentas, las primeras leyes de inmigración apuntan a favorecer la llegada y el asentamiento de colonos que desarrollen el país.

Pero ya entrados en el siglo XX, el sueño toma visos de pesadilla. En un opúsculo fundamental publicado en 1909 y titulado *Por la inmigración*,

---

<sup>2</sup> *Ley de inmigración*, n.º 1780 del 5 de junio de 1879, art. 1.º, § 2, *Colección de leyes, decretos y resoluciones de los poderes legislativo y ejecutivo de la República*, p. 511. En adelante, nos referiremos a esta recopilación oficial de textos legales reunida y publicada por el Estado dominicano año tras año, de forma abreviada: *Colección...* La página indicada corresponde siempre al volumen del año considerado.

Es de notar aquí que, de modo implícito, se concede la nacionalidad dominicana a estos inmigrantes, tras simple petición.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, art 2.º. Refrenda la ley el Presidente de la República Francisco Gregorio Billini.

el abogado Francisco J. Peynado, uno de los hombres de mayor influencia, comenta de este modo el mensaje anual del Presidente:

La discreción a que lo obliga el alto cargo de que está investido, le vedó –quién sabe– el decir que, a más de esas razones económica y biológica, existe la de la defensa nacional pacífica y científica; pues oponiendo una barrera de gente blanca, sana y laboriosa, a la invasión paulatina de los haitianos, solucionaremos definitivamente el conflicto fronterizo sin la necesidad –que de otro modo será imperiosa tarde o temprano– de recurrir al desastroso medio de las armas<sup>4</sup>.

El jurista revela la otra cara de la moneda. Contrastando con los sueños, una tendencia inquietante se manifiesta, pues las palabras sirven para echar leña al fuego y reavivar la hostilidad hacia los haitianos con quienes comparten los dominicanos la isla. Los rasgos racistas, apenas velados en el discurso presidencial, se exponen sin tapujos, en términos bélicos. Francisco Peynado, invocando la amenaza de una avalancha demográfica, justifica una política de inmigración claramente discriminatoria: la deseada oleada europea corre pareja con la exclusión de los negros procedentes del país vecino. El estadista<sup>5</sup> no vacila en predecir la violencia armada en contra de los desarraigados haitianos si no se implantan mecanismos para poner coto a su entrada incontrolada en el territorio nacional. A principios del siglo XX, las perspectivas políticas y legales se perfilan ya de modo explícito como alternativas de la represión brutal y masiva. La dictadura de Trujillo llevará a cabo esta represión a gran escala en 1937, asesinando a miles de pretendidos haitianos<sup>6</sup> y, en época más reciente, el Presidente Joaquín Balaguer hará expulsar hacia Haití 35.000 «ilegales» en 1991.

### 3. LA ORGANIZACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

El mecanismo de la discriminación aparece de forma explícita en 1905. En un texto que instaura una tasa de inmigración, el legislador

---

<sup>4</sup> Peynado, Francisco J., *Por la inmigración. Estudio de las reformas que es necesario emprender para atraer inmigrantes a la República Dominicana*, Santo Domingo, Imprenta y librería de JR Viuda García, 1909, p. 5.

<sup>5</sup> Francisco J. Peynado fue el máximo negociador del plan de evacuación de las tropas norteamericanas en 1922. Tras fracasar en las elecciones a la Presidencia de la República en 1924, llegó a Secretario de Estado de Relaciones Exteriores del Gobierno de Horacio Vásquez.

<sup>6</sup> Siguen barajándose muchas cifras a este respecto. Las hipótesis más serias admiten unos 12.000 muertos.

apunta en conclusión: «Para los efectos de esta Resolución, se concede un plazo de sesenta días a los extranjeros procedentes de Europa y de los Estados Unidos, y de treinta días a los que procedan de las Antillas»<sup>7</sup>. Abandonando la universalidad de principio de las reglas jurídicas, el texto empieza a instituir dos categorías de personas con derechos diferentes: los europeos y norteamericanos por una parte, y los antillanos por otra<sup>8</sup>. La ley dispone que en el Caribe, los antillanos son gente de segunda.

Esta discriminación con criterios racistas velados, que aflora en la resolución de 1905, se impone abiertamente como mecanismo legal en 1912. La ley de inmigración define los rasgos distintivos y los derechos diferentes de los dos tipos de emigrantes:

- Necesitan previo permiso para inmigrar al país los naturales de colonias europeas en América, los de Asia, los de África y los de Oceanía, así como los braceros de otra raza que no sea la caucásiana<sup>9</sup>.
- El Gobierno creará [...] agencias de inmigración en Europa, los Estados Unidos de América y las Antillas que fueron españolas hasta el final del siglo pasado, para que promuevan la emigración a República Dominicana<sup>10</sup>.

La diferencia se establece en base a la raza: «caucásianos» deseados versus no «caucásianos» que deben estar bajo control. La inmigración blanca que anhela Francisco J. Peinado sigue siendo un sueño, mientras se organiza realmente la importación de una mano de obra negra temporera —aparece la noción de «braceros»— con derechos restringidos.

Cumplidos estos pasos legales decisivos, el texto que establece de modo práctico las reglas jurídicas fundamentales para organizar la inmigración se promulga en 1919. Cabe destacar las circunstancias: económicas, primero, ya que al año siguiente culmina la «Danza de los millones», así llamada por los extraordinarios provechos que genera la agroindustria

---

<sup>7</sup> Resolución n.º 4627 del 11 de noviembre de 1905, art. 2.º, *Colección...* p. 190. El Presidente es Carlos F. Morales Languasco.

<sup>8</sup> En 1905, los braceros inmigrantes provienen fundamentalmente de colonias británicas, especialmente Jamaica. Son los *cocolos*. También se emplea mano de obra procedente de las islas francesas, aunque en menor cantidad.

<sup>9</sup> Ley de migración, n.º 5074 del 7 de mayo de 1912, art. 3.º, p. 59, refrendada por el Presidente Eladio Victoria.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, art. 4.º. El lector habrá observado la diferencia de hecho entre los naturales de las Antillas británicas o francesas y los que proceden de Cuba o Puerto Rico. Para el legislador, aquéllos son negros, éstos descendientes de españoles.

del azúcar; pero sobre todo políticas, pues los *Marines* de Estados Unidos ocupan Haití y la República Dominicana<sup>11</sup> y han instaurado sendos gobiernos militares. La Orden ejecutiva militar sienta lo siguiente:

Queda prohibido [sic] en la República Dominicana la inmigración de braceros de cualquier raza que no sea la caucásica, sus familiares inmediatos y otros dependientes, a menos que sea por los puertos habilitados y puntos de la frontera que se prescriban por la Secretaría de Estado de Agricultura e Inmigración. Todo bracero, familiar o dependiente de éste que se encuentre en el país sin un permiso emitido por dicha Secretaría de Estado de Agricultura e Inmigración, debidamente obtenido en cualquiera de los puertos, o puntos de la frontera, de acuerdo con los reglamentos promulgados por dicha Secretaría, sufrirá pena de multa no menor de diez dólares (\$10) ni mayor de cien dólares (\$100), o encarcelamiento de un día por cada dólar que deje de pagar, y será deportado<sup>12</sup>.

Los elementos decisivos del sistema discriminatorio que imperará durante casi todo el siglo están reunidos en este texto. Veamos cuáles son:

- La ley no facilita sino que prohíbe y excluye.
- Las restricciones se fundamentan en criterios racistas, quedando los blancos exentos de ellas.
- El dinero es elemento esencial para la aplicación de dichas restricciones<sup>13</sup>, bajo forma de multa o de impuesto, ya que el bracero no dispone de cantidades elevadas por definición.
- Al centrarse en la represión contra grupos discriminados, la ley otorga el papel predominante al aparato policial y militar que surge como cuerpo del que depende el *rightdoing*<sup>14</sup>, o sea la buena marcha de la economía y del país.
- La frontera, terrestre y marítima, se convierte en zona militarizada clave. Ahí es justamente donde se debe impedir el libre acceso de la mano de obra.

---

<sup>11</sup> La ocupación de la República Dominicana por las tropas norteamericanas dura desde 1916 hasta 1924, y la de Haití desde 1915 hasta 1934.

<sup>12</sup> *Orden ejecutiva relativa a la inmigración de braceros*, n.º 372 del 16 de diciembre de 1919, art. 1.º, firmada por el Gobernador militar Thomas Snowden, *Gaceta Oficial* n.º 3075 del 16 de diciembre de 1919.

<sup>13</sup> Por aquel entonces, el monto inferior de la multa, 10 dólares, podía representar el salario mensual de un peón.

<sup>14</sup> El *Corolario Roosevelt* de 1905 justificaba la intervención directa de Washington en el Caribe en caso de «*Chronic Wrondoing*». Este texto se invocó para la ocupación de la República Dominicana por las tropas norteamericanas en 1916.

Una barrera jurídica se alza ante el bracero haitiano y le impide ofrecer su fuerza de trabajo al mayor postor. El mercado está cerrado y controlado. Los militares lo garantizan.

La dictadura de Trujillo no hará más que perfeccionar el sistema al disponer, en 1932, que los inmigrantes se verán gravados con las siguientes tasas en concepto de entrada y residencia:

Los individuos de raza mongólica y los naturales del continente Africano, que no sean de raza caucásica, pagarán los siguientes impuestos:

- a) por permiso para entrar en el territorio de la República.....\$ 300.00
- b) por permiso para permanecer en el territorio de la República.....\$ 100.00<sup>15</sup>.

Las cantidades, elevadísimas, quedan fuera de alcance para cualquier bracero, por supuesto. Pero también podrían resultar disuasorias para el turista e incluso el hombre de negocios. El párrafo siguiente de la ley estipula:

Los individuos que no sean de raza mongólica, ni naturales del continente Africano, de raza negra, pagarán los siguientes impuestos:

- a) por permiso para entrar en el territorio de la República.....\$ 6.00
- b) por permiso para permanecer en el territorio de la República.....\$ 6.00<sup>16</sup>.

O sea que a los que no tienen dinero se les exigen desproporcionadas cantidades y se grava con una mínima tasa a quienes disponen de medios suficientes.

La paradoja sólo es aparente. En realidad, la ley permite discriminar dos flujos migratorios. Se favorece la entrada de «gente blanca, sana y laboriosa», si retomamos las palabras ya citadas de Francisco J. Peynado, y se opone drásticamente a la «invasión paulatina de los haitianos».

#### 4. EL MECANISMO DE LA TRATA

Ahora bien, este cierre del mercado laboral al bracero como individuo libre no corresponde en absoluto a un rechazo de la fuerza de trabajo extranjera, haitiana fundamentalmente a partir de la ocupación de la isla por el ejército estadounidense en 1915-1916.

---

<sup>15</sup> Ley n.º 279 del 29 de enero de 1932, § 1, *Colección...*, p. 51. El dólar estadounidense seguía siendo la divisa de curso legal.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, § 2.º.



Al contrario, se trata de proporcionar a los ingenios la mano de obra que necesitan. Pues a principios de siglo, la agroindustria azucarera se desarrolla de forma rápida en la República Dominicana, bajo dominación de capitales norteamericanos<sup>17</sup> y de Washington. Justamente en este momento, Estados Unidos se hace con la administración exclusiva de los ingresos recaudados por las aduanas dominicanas, al crear la Receptoría general en 1905. Las condiciones están reunidas para legislar y organizar la inmigración de braceros. Este mismo año, una resolución dispone que a cada inmigrante se le exigirá: «una suma que no podrá ser menor de *treinta pesos oro*, sin cuyo requisito no obtendrá permiso de desembarque, excepto el caso de que venga en virtud de contrato con algún establecimiento agrícola o industrial o por cuenta del Gobierno»<sup>18</sup>.

El texto legal sienta las primeras bases jurídicas para la importación y el control de esta mano de obra. En resumidas cuentas, el bracero, que de ningún modo puede entregar 30 pesos oro, dependerá por completo de la empresa contratista. La única vía de acceso para él es el contrato previo.

O sea que las prohibiciones no tienen más objeto que crear un cauce sin escapatoria. La fórmula «excepto el caso» que introduce la disposición esencial es significativa: la función de la ley es crear y encuadrar la excepción.

Este carácter «excepcional» del estatuto del bracero inmigrante es constante en la legislación posterior. En 1917, en vísperas de la zafra, el gobierno militar norteamericano prevé que se deroga la obligación de inscribirse en un consulado «en el caso de trabajadores contratados traídos a la República Dominicana con el consentimiento del Jefe del Gobierno Militar»<sup>19</sup>.

En 1932, la legislación trujillista confirma a su vez que los haitianos y *cocolos* son objeto de un trato singular. La excepción cobra la forma de una exoneración:

Se exonera del pago del impuesto a los braceros destinados a trabajar en las factorías industriales o agrícolas del país siempre que su introducción y permanencia en él tenga efecto bajo contrato, durante el lapso comprendido entre el 1.º

---

<sup>17</sup> Los primeros inversores, a finales del siglo XIX, fueron exiliados cubanos que se marcharon a la República Dominicana durante la Guerra de los diez años (1868-1878).

<sup>18</sup> Resolución n.º 4627 del 11 de noviembre de 1905 ya citada, *Colección...*, p. 190.

<sup>19</sup> Orden ejecutiva n.º 87 del 24 de octubre de 1917, art. 1.º, *Colección...*, p. 95, siendo Gobernador militar interino Adwin A. Anderson. Quedan derogadas de este modo las disposiciones de la Orden ejecutiva n.º 62 del 30 de junio de 1917, *Colección...*, p. 70, firmada por el Gobernador H. S. Knapp.

de Diciembre y el 31 de Julio del año siguiente y se haya cumplido con las leyes y reglamentos de Inmigración<sup>20</sup>.

Como se echa de ver, esta legislación «de excepción» permanente es fruto de un continuo esfuerzo por crear una mano de obra que se ajuste exactamente a los requerimientos del momento de la agroindustria azucarera. En la década de los 10, el ramo conoce un verdadero boom, multiplicándose por cuatro el precio del azúcar en seis años<sup>21</sup>. Si bien los precios se desploman a partir de las crisis de 1921 y 1929, el azúcar que sale de los puertos dominicanos pasa a representar más de la mitad del valor total de las exportaciones del país<sup>22</sup> en los años 30. Los centrales necesitan una mano de obra abundante, barata y obediente. La población local no puede de ningún modo satisfacer una demanda con estas características. Primero por ser insuficiente, luego por su independencia. El campesino dominicano es capaz de abandonar la zafra en cualquier momento para ir a cultivar su conuco o a cortar leña<sup>23</sup>. Las persecuciones policiales por ruptura de contrato resultan de poca eficacia, pues tarde o temprano hay que soltar al que, como ciudadano dominicano, vive legalmente en su país. Lo que necesitan los ingenios es una mano de obra que, al no disponer de tales oportunidades, no esté en condiciones de discutir el precio de venta de su trabajo o de abandonar el puesto. La prohibición no tiene más objeto que permitir la excepción, creando un entorno represivo que la encuadra. El trasvase estacional de braceros haitianos para las labores cañeras en la República Dominicana, rigurosamente canalizado, ha encontrado el marco legal que lo autoriza y organiza.

La *Ley de inmigración* de 1939<sup>24</sup> recoge los diferentes aspectos examinados y fija de forma definitiva el mecanismo legal que sigue vigente hasta hoy, a pesar de las enmiendas sucesivas: todos los extranjeros en el

---

<sup>20</sup> Ley n.º 331 del 26 de abril de 1932, *Colección...*, p. 128, refrendada por Trujillo.

<sup>21</sup> El precio del quintal, que se situaba en 5,5 \$ en 1914, alcanzó los 22,5 \$ en 1920. Cf. Franck Moya Pons, *Manual de historia dominicana*, Santo Domingo, Caribbean Publishers, 1992, p. 481.

<sup>22</sup> En 1932, año de la citada ley, 7 millones de \$ (dólares) sobre un total de 11,2 millones, según Luis Gómez, *Relaciones de producción dominantes en la sociedad dominicana. 1875-1975*, Santo Domingo, Alfa y Omega, 1979, cuadro n.º 26.

<sup>23</sup> Véase a este respecto Luis F. VIDAL, *Apuntes sobre inmigración*, Santo Domingo, Imprenta Montalvo, 1926.

<sup>24</sup> *Ley de Inmigración* n.º 95 del 14 de abril de 1939. Secretaría de Estado de lo Interior y Policía. Dirección General de Inmigración. *Ley n.º 95 de Inmigración y Reglamento n.º 279 de Inmigración, con todas sus modificaciones, y leyes y disposiciones conexas*, Ciudad Trujillo, Editorial Stella, 1947 (también, *Colección...*, p. 50). El Presidente es Trujillo.

país se clasifican como «inmigrantes» o «no inmigrantes». Los jornaleros temporeros forman parte de la segunda categoría, siéndoles negada por lo tanto la residencia prolongada en el país<sup>25</sup>. Para evitar que el haitiano pueda introducirse en el territorio por cuenta propia, o quedarse en él tras terminar la zafra, el texto dispone que el derecho por un permiso de residencia es de 500 \$, cuando el de estancia temporal no pasa de 4 \$<sup>26</sup>.

## 5. HECHA LA LEY, HECHA LA TRAMPA: LA «DOMINICANIZACIÓN DEL TRABAJO»

La evolución y perfeccionamiento de la ley se traduce por una disposición legal que aparece por primera vez a finales de 1933, completando las primeras leyes de inmigración del trujillato promulgadas a principios del año anterior. El nuevo texto legal prevé que más de los dos tercios de la mano de obra ha de ser dominicana en cualquier caso:

Toda persona física o moral, y toda empresa que ejerza en la República actividades comerciales, industriales o agrícolas, estará obligada a colocar dominicanos en proporción no menor de setenta por ciento del personal que utilice<sup>27</sup>.

Las estipulaciones son terminantes, su aplicación parece ineludible y sobre todo la proporción exigida es impresionante. La propaganda de la dictadura presenta la ley como una heroica medida de corte nacionalista: el Jefe ha decidido frenar la avalancha haitiana y fomentar el desarrollo de la mano de obra nacional. Pero quien conoce la realidad notará en seguida que el objetivo proclamado es a todas luces inalcanzable y se preguntará

---

<sup>25</sup> *Ibid.* art. 3.º, p. 7.

<sup>26</sup> *Ibid.* art. 9.º. Es de notar la minuciosidad del legislador que dispone lo siguiente: «Para los inmigrantes que no sean predominantemente de origen caucásico o de las razas autóctonas de América, o para aquellos que hubiesen perdido su nacionalidad o que sus derechos políticos o civiles hubiesen sido restringidos en su país de origen, o para aquellos que siendo predominantemente de origen caucásico pertenezcan a la raza semítica, sin haber estado establecidos de manera continua, durante los tres años anteriores a la publicación de esta ley en países o territorios del Continente Americano, el derecho por el expresado permiso de residencia será de \$ 500.000». De este modo, los ciudadanos norteamericanos de origen judío no quedan excluidos, pero sí los que huyen de las persecuciones en Europa. Es interesante observar también la referencia a «las razas autóctonas de América» que excluye a los negros, aunque llevan siglos en el continente.

<sup>27</sup> *Ley n.º 597 del 2 de noviembre de 1933*, art. 1.º, *Colección...*, p. 347. *Ley refrendada por Trujillo*.

qué significa esta desmedida pretensión. El segundo artículo de la ley da la clave:

El Presidente de la República podrá conceder permisos para que sean colocados en empresas agrícolas braceros extranjeros en exceso de la proporción que esta ley autoriza<sup>28</sup>.

Se implantan las condiciones legales de un enorme mecanismo de corrupción.

Las leyes sucesivas no harán más que confirmar las disposiciones oficiales, bautizándolas con énfasis «Dominicanización del trabajo»<sup>29</sup> y clasificándolas bajo el título «De la nacionalización del trabajo»<sup>30</sup>.

Lo que más llama la atención es la permanencia del dispositivo, que sobrevive a las crisis más profundas. En 1992, Joaquín Balaguer llega incluso a disponer que el porcentaje exigido de dominicanos empleados se eleve «por lo menos» al ochenta por ciento<sup>31</sup>. Más lejos, no sin cinismo, un artículo inspirado en el texto de 1933 agrega:

El Poder Ejecutivo puede conceder permisos, válido (sic) por no más de un año, para que sean empleados en empresas (sic) agrícola-industriales, braceros extranjeros en exceso de la proporción legal<sup>32</sup>.

La «dominicanización del trabajo» revela el protagonismo de un poder político autoritario, cuando no dictatorial.

Como hemos visto, primero la ley prohíbe. A continuación se crea la excepción, dejando entre las manos del poder absoluto y arbitrario la concesión de un derecho siempre provisional y renovable. En resumidas cuentas, el poder garantiza que el haitiano no tiene existencia legal fuera de la jurisdicción de la empresa azucarera. No puede entrar por cuenta propia. Tampoco puede escaparse, puesto que se convierte en ilegal. Las compañías pagan por un servicio prestado imprescindible. El poder tiene una clara conciencia de ello y trata de sacar el mayor provecho de su posición estratégica.

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*, art. 2.º.

<sup>29</sup> *Dominicanización del trabajo*, Ley n.º 837 del 12 de febrero de 1935, *Colección...*, p. 46, firmada por Trujillo.

<sup>30</sup> *Código Trujillo de Trabajo*, Libro 3.º, Título 1.º, Ley n.º 2920 del 11 de junio de 1951, *Colección...*, p. 218. Héctor B. Trujillo, Vicepresidente, firma como «Encargado del Poder Ejecutivo».

<sup>31</sup> Ley n.º 16-92 del 29 de mayo de 1992, art. 135.º, refrendada por Joaquín Balaguer. *Gaceta Oficial* n.º 9.836.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, art. 145.º.

La ley no es una cortina de humo que disimula la corrupción, como se ha venido diciendo, sino que la permite y la justifica. Un detenido estudio de las resoluciones que autorizan la entrada al país de los braceros –haitianos a partir de 1915– lo demuestra sin lugar a dudas. La forma varía apenas. En 1913, el Presidente José Bordas Valdés escribe:

Se autoriza al señor Francisco Sanz, Administrador del Ingenio «Angelina» de San Pedro de Macorís a introducir al país, por el mismo puerto, «setecientos cincuenta braceros» procedentes de las Antillas vecinas, los que serán empleados en la zafra de 1913-1914<sup>33</sup>.

En 1961, tras la caída de Trujillo, el Presidente Balaguer firma a su vez:

Se concede permiso válido por un año, a contar de la fecha del presente Decreto, al Central Romana Corporation, para que pueda colocar braceros extranjeros en una proporción de hasta un setenta por ciento<sup>34</sup>.

O sea que el Presidente da permiso para que se rebase el máximo legal del treinta por ciento de braceros extranjeros. La norma fijada por las leyes de «dominicanización del trabajo» se multiplica por más de dos sin ningún rubor<sup>35</sup>.

Entre estas dos fechas se publican nada menos que 121 resoluciones o decretos que autorizan la entrada de braceros al país<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Resolución n.º 5267 del 7 de agosto de 1913, firmada por José Bordas Valdés, *Colección...*, p. 172.

<sup>34</sup> Decreto n.º 7183 del 16 de octubre de 1961, refrendado por Joaquín Balaguer, *Colección...*, p. 975.

<sup>35</sup> Este porcentaje es con mucho el más frecuente. Se puede considerar que es la norma real, detrás de la norma legal, bajo la dictadura de Trujillo. En dos casos extremos, aislados, se admite una proporción del 95% (*Decreto* n.º 1253-35, firmado por Trujillo. *Colección...*, p. 533) y del 36,35% (*Decreto* n.º 1299-55 del 18 de noviembre de 1955, firmado por Héctor B. Trujillo. *Colección...*, p. 873).

<sup>36</sup> La evolución del número de permisos es un criterio de gran interés para entender cómo se modifican los equilibrios políticos en el país. Entre 1913 y 1930, al comienzo de la dictadura, sólo se publican cinco resoluciones, cuando entre 1934 y 1954 se descuentan 99. Resulta claro que Trujillo ha transformado lo que era una relación de simple parasitismo en una función esencial para el régimen. Sus antecesores se contentaban con sacar tajada, él convierte en oficio el cobro del soborno por vigilar a los haitianos. La función policial del Estado prevalece sobre todas las demás. Ahora bien, a partir de la zafra de 1955-1956 el número de permisos concedidos decae rápidamente: tres para este año, tres para la zafra siguiente, dos en 1957-1958 y sólo uno por año hasta 1961-1962. La explicación es que Trujillo ha pasado a ser dueño directo de las empresas azucareras, con excepción del cen-

La continuidad es obvia y testimonio de la profunda relación de dependencia que une el poder central con la agroindustria azucarera. Cada entrada de haitiano da lugar a cobro, pero las tasas públicas —cuatro pesos per cápita según la ley fundamental de 1939<sup>37</sup>— no son más que una parte de las cantidades que los centrales abonan a las autoridades. Resulta claro que se abre un amplio margen de chantaje para exigir pagos ocultos, puesto que los centrales no pueden postergar la entrada de haitianos al llegar la época de la zafra. El famoso «impuesto mudo», es decir, los sobornos a las autoridades, representa cantidades mucho más elevadas que las que constan en los registros fiscales.

A partir de la zafra de 1933-1934, las leyes de «dominicanización del trabajo» llevan este sistema de corrupción a su mayor grado de perfección: la empresa tiene que solicitar cada año una derogación de la ley y negociar con el poder los permisos que necesita.

## 6. PERSPECTIVAS ACTUALES

En mayo de 2000, en medio de violentas polémicas en la prensa sobre el pretendido «peligro haitiano», empezó a discutirse un *Anteproyecto de ley de migración* destinado a sentar nuevas bases legales<sup>38</sup>.

Merece la pena cotejar el nuevo texto con lo que se escribió a lo largo del siglo.

• El objetivo perseguido es doble: «Proponer planes y programas destinados a captar las corrientes migratorias que sean de interés para el desarrollo del país. [...] Recomendar acciones que tiendan a desalentar o disminuir la inmigración ilegal o indeseada»<sup>39</sup>. El lector reconocerá sin dificultad las ideas expresadas por Francisco J. Peynado en 1909, cuando preconizaba la inmigración de «inmigrantes, sanos, inteligentes y laboriosos» para oponerla a «la invasión paulatina de haitianos»<sup>40</sup>, plasmadas en la ley de 1912<sup>41</sup>.

---

tral Romana: el Estado se convierte en propietario, debilitando su vínculo con el capital norteamericano.

<sup>37</sup> *Ley de Inmigración* n.º 95 del 14 de abril de 1939, ya citada, art. 9.º D.

<sup>38</sup> Le debemos un muy caluroso agradecimiento a José R. «Chepe» Núñez Mármol, miembro de la Comisión encargada de examinar dicho anteproyecto y responsable de la revista *Estudios Sociales* publicada en Santo Domingo, por habernos proporcionado el documento íntegro.

<sup>39</sup> Gobierno Dominicano, *Anteproyecto de Ley de migración*, 2000, Santo Domingo, art. 15.º, § 3 y 5.

<sup>40</sup> *Op. cit.*, Peynado, Francisco J., *Por la inmigración...*, p. 5.

<sup>41</sup> *Op. cit.*, *Ley de migración*, n.º 5074 de 1912. Cf. a este respecto «La organización de la discriminación».

• Se crean las dos categorías de «residente» y «no residente»<sup>42</sup> y se incluye entre éstos a los braceros. El redactor parece copiar la ley de migración de 1939 que creó los estatutos de «inmigrante» y «no inmigrante»<sup>43</sup>, privando de derechos a los haitianos.

• Para justificar esta marginación legalizada, el anteproyecto de ley invoca el «ánimo de permanecer en el territorio» o la falta de «intención de radicarse en él»<sup>44</sup>. Desentiéndose de las reglas jurídicas más elementales, el texto se fundamenta en las supuestas intenciones de la persona. Agréguese una evidencia: si los braceros haitianos regresan a su país no suele ser por no tener «ánimo» de quedarse en la República Dominicana, sino porque se les veda rigurosamente esta posibilidad. Es interesante notar que esta noción está retomada de la resolución de 1905. El texto ya se refería al extranjero «que venga a la República, con ánimo de pasar algún tiempo en el país o de fijar su residencia en él», por oposición al «que venga en virtud de contrato con algún establecimiento agrícola o industrial o por cuenta del Gobierno»<sup>45</sup>.

En resumidas cuentas, el anteproyecto de ley se ciñe a los criterios discriminatorios elaborados hace casi un siglo. Sin embargo, sería un error concluir que no hay evolución. La meta del anteproyecto es normalizar una situación cada vez más incontrolable: centenares de miles de «ilegales» se hallan en el territorio nacional. Se trata a menudo de poblaciones que llevan en el país decenas de años, cuando no residen en él desde hace varias generaciones<sup>46</sup>. En contradicción abierta con la Constitución que dispone: «Son dominicanos: Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén en tránsito en él»<sup>47</sup>, el anteproyecto se opone a reconocer como dominicanos «al niño nacido ilegalmente (sic) en el país»<sup>48</sup>. El anteproyecto llega al extremo de denegar la atención médica a las parturientas, amenazando: «Serán sancionados con multas de

---

<sup>42</sup> *Op. cit.*, *Anteproyecto de ley...*, arts. 29.º, 31.º y 39.º.

<sup>43</sup> *Op. cit.*, *Ley n.º 95 de inmigración...*, art. 3.º. Véase «El mecanismo de la trata».

<sup>44</sup> *Op. cit.*, *Anteproyecto de ley...*, arts. 29.º y 31.º.

<sup>45</sup> *Op. cit.*, *Resolución n.º 4627 de 1905...*, art. 2.º.

<sup>46</sup> Uno de los casos frecuentes es el de los campesinos afincados en los bateyes de los ingenios azucareros que el poder central desconoce con pertinacia. Pueblos enteros no constan en los mapas oficiales.

<sup>47</sup> *Constitución*, Título III, art. 11.º, § 1 1994. Como las constituciones francesa y estadounidense, la constitución dominicana se fundamenta en el *jus solis*. Casi todas las constituciones latinoamericanas siguen este mismo patrón. En cambio, la constitución haitiana se ajusta al *jus sanguinis*.

<sup>48</sup> *Op. cit.*, *Anteproyecto...*, art. 166.º, § 1.

diez mil pesos a veinticinco mil pesos por infracción, los hospitales o centros de salud que fuera de los casos de estricta emergencia, atendieran partos de extranjeras ilegales en el país»<sup>49</sup>. El texto legal obliga a violar el propio juramento hipocrático.

Más allá de alguna frase de apariencia democrática, la discriminación xenófoba y racial parece ser cada vez más el eje de las leyes de inmigración dominicanas.

## 7. UN AMBIENTE INQUIETANTE

La actitud general de las autoridades políticas, militares y policiales se inscribe en esta misma perspectiva. Tergiversando la Constitución, no se duda en considerar «en tránsito» a personas afincadas en la República desde siempre, si no tienen cédula de identidad, con el fin de expulsarlas. Se niega la nacionalidad dominicana a los hijos de matrimonios dominico-haitianos y, como hemos visto, no se conceden actas de nacimiento a los hijos de inmigrantes ilegales. De este modo se viene creando una población sin estatuto, declarada «apátrida». Según periódicos de gran tirada, las más sombrías amenazas se ciernen sobre el país. He aquí lo que se escribe y difunde:

Aunque jurídicamente puede haber cantidad de niños apátridas, o sea, sin nacionalidad, muchos de los niños de uniones de padres dominicanos y haitianos pueden ser declarados por diferentes manejos.

Lo cierto es que estamos formando un embrión de dominicos-haitianos, porque además de los intereses comunes de tener una situación legal parecida, los hijos de haitianos y dominicanos tienen un proceso de socialización donde hay una interacción de normas y valores diferentes.

No somos paranoicos si alertamos que estos conflictos están por esperarse, tanto en lo cultural, en lo social y en lo jurídico.

Las soluciones en un marco legal y de política migratoria son las únicas vías que podrían definirnos las perspectivas futuras, si estamos frente a la paz o la guerra<sup>50</sup>.

Como Francisco J. Peynado, hace noventa años, el articulista pronostica el conflicto armado si la ley no rechaza el cuerpo extraño. Como el estadista de principios de siglo, preconiza una legislación de discriminación étnica abierta que no haga caso de los más elementales derechos de los se-

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*, art. 166.º, preámbulo.

<sup>50</sup> Reyes Montás, Sócrates, *Hoy*, 11 de abril de 1999.



res humanos. La referencia a las «normas y valores diferentes» no deja lugar a dudas. Ojalá este eco de las famosas «esencias nacionales» que solía invocar Trujillo no desemboque en las mismas trágicas consecuencias.

## 8. ORIENTACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Además de los documentos citados, las siguientes obras y artículos podrán orientar al lector:

CAPDEVILA, Lauro, *La dictadura de Trujillo, República Dominicana 1930-1961*, Santo Domingo, Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 2000.

CASTILLO, José del, *La inmigración de braceros azucareros en la República Dominicana, 1900-1930*, Santo Domingo, UASD, 1978. Cuadernos del CEN-DIA, vol. CCLXII, n.º 7.

GARDINER, Clinton Harvey, *La política de inmigración de Trujillo: estudio sobre la creación de una imagen humanitaria*, Santo Domingo, Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, 1979.

MARIÑEZ, Pablo A., *Relaciones dominico-haitianas (y raíces culturales africanas en la República Dominicana. Bibliografía básica)*, Santo Domingo, UASD, 1986. Colección Historia y Sociedad, n.º 70.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OEA/Ser.L/II.104. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*, 1999.

RED DE ENCUENTRO DOMINICO HAITIANO (REDH) «Jacques Viau», *Documento de análisis crítico del anteproyecto de código de migración*, Santo Domingo, s. f.

VERAS, Ramón Antonio, *Inmigración, haitianos, esclavitud*, Santo Domingo, Taller, 1983. Biblioteca Taller, n.º 152.