

~ CAPÍTULO V ~

SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUS
DESCENDIENTES

— *Por Vita Randazzo* —

Este capítulo pertenece a la siguiente publicación, la cual está disponible en www.obmica.org. Para consultar las referencias citadas, se recomienda descargar la publicación completa.

Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015

Una publicación anual del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA) | www.obmica.org

OBMICA es un centro de investigación para la acción enfocado en las migraciones y el desarrollo social en el Caribe, que incide a favor de los derechos humanos de migrantes y sus familiares, como clave para el desarrollo, la consolidación democrática y una ciudadanía incluyente.

Editora:

Allison J. Petrozziello

Autores invitados:

Adriana Salcedo, capítulo 1

Eddy Tejeda, capítulos 2 y 3

Allison J. Petrozziello y Bridget Wooding, capítulo 4

Vita Randazzo, capítulo 5

Citación sugerida:

Randazzo, V. 2016. “Situación de derechos humanos de las personas migrantes y sus descendientes”, en Petrozziello, A. (Ed.). *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015*. OBMICA. Santo Domingo: Editora Búho..

Edición: Noviembre 2016

ISBN: 978-9945-16-771-9

Diseño de portada: Williams Kaza

Diagramación: Jesús Alberto de la Cruz

Impresión:

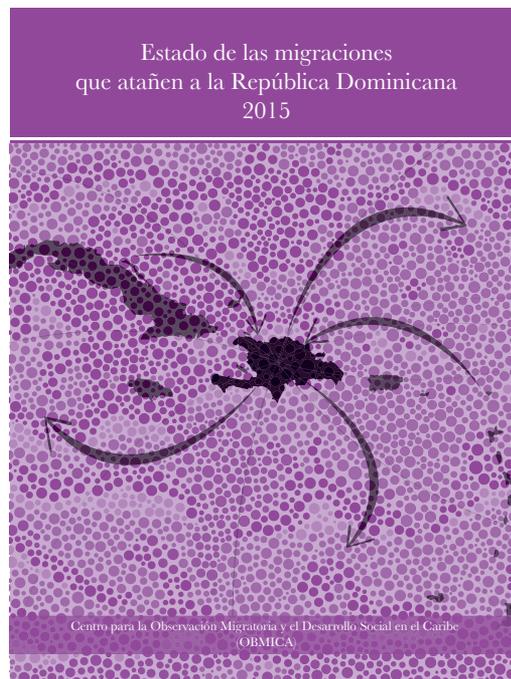
Editora Búho

Tels: 809-686-2241 / 809-686-2243

Fax: 809-687-6239

E-mail: editorabuho@yahoo.com

Impreso en República Dominicana



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea y la cooperación de Noruega. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de OBMICA y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o la cooperación de Noruega.



SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUS DESCENDIENTES

— Por Vita Randazzo —

República Dominicana es signataria de los tratados básicos de las Naciones Unidas y del sistema interamericano sobre derechos humanos, además de otros específicos que conciernen el compromiso del Estado por erradicar todas las formas de discriminación de género y racial.⁸³ Aún así, diversas instancias que dan

⁸³ Cronológicamente, algunos de los tratados internacionales que República Dominicana ha ratificado: el 4 de enero de 1978, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR, por sus siglas en inglés) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR); el 21 de enero de 1978, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); el 2 de septiembre de 1982, la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); el 25 de mayo de 1986, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el 11 de junio de 1991, la Convención de Derechos de la Niñez; el 06 diciembre de 2006, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; el 18 de agosto de 2009, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD); y el 24 de enero de 2012, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes aunque su firma data del 4 de febrero de 1985.

seguimiento a estos compromisos internacionales reiteradamente han realizado observaciones y recomendaciones encaminadas a que el Estado dominicano ratifique la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, así como la *Convención para reducir los casos de apatridia*,⁸⁴ además de exhortar a República Dominicana a que realice acciones positivas que respondan a la obligación de “*prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional...*” (CERD art. 5(d)(iii)). Aun así, como lo señalan las Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), debido a los compromisos adquiridos por República Dominicana en virtud del

⁸⁴ El Estado dominicano es signatario de la Convención para reducir los casos de Apatridia desde el 5 de diciembre de 1961, pero aún está pendiente su ratificación.

derecho internacional de los derechos humanos, la apatridia es un hecho jurídicamente relevante:

...por ejemplo en relación con la protección contra la detención arbitraria (artículo 9(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el derecho de las mujeres a la igualdad de trato que los hombres, en lo que respecta a la nacionalidad (artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) y el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad (artículo 24(3) de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 7(1) de la Convención sobre los Derechos del Niño) (ACNUR 2012:párr. 69).

En ese contexto de compromisos adquiridos frente al Sistema de Naciones Unidas, durante el 2015 el Estado dominicano participó de varios diálogos formales con tres comités que dan seguimiento a dos convenciones internacionales y uno de los pactos originarios que derivaron de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: entre enero y marzo de 2015, con el Comité de los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés) que da seguimiento a la Convención de los Derechos de la Niñez; entre febrero y mayo de 2015, con el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que vigila el cumplimiento a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD); y entre agosto de 2015 y continuando hasta entrar el 2016, con el Comité de Derechos Humanos que da seguimiento al Pacto de Derechos Civiles y Políticos (CCPR, en inglés) que esperaba respuestas del Estado a observaciones realizadas por esa instancia desde el 2012. El Estado también debía contestar para julio de 2015

a las Observaciones finales realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que da seguimiento a los compromisos adquiridos tras la firma de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, en inglés); ante la falta de respuesta esta instancia envió un recordatorio amistoso en diciembre de 2015 priorizando algunos aspectos de preocupación y reiterando que se sigue a la espera de respuestas.

Si bien estas interacciones registran una de las dimensiones más formales del diálogo sistemático que nutre al sistema internacional de protección de derechos humanos, su objetivo máximo es garantizar la dignidad humana, razón por la cual los balances, observaciones y recomendaciones para cualquier Estado parten del examen de las acciones u omisiones que ha impulsado en materia de derechos humanos en períodos de tiempo predeterminados. En tal sentido, los órganos que dan seguimiento a los tratados internacionales que ratifican los Estados también toman en cuenta comunicaciones y análisis desde las instancias regionales del sistema de protección, informes alternativos de organizaciones civiles y ONG, así como de relatores especiales, misiones y comisiones que realizan visitas *in situ* para analizar aspectos particulares.

En tal sentido, desde el ámbito interamericano, destacan los intercambios formales que giraron alrededor de dos eventos regionales y dos informes presentados por instancias del sistema: en abril del 2015, la Séptima Cumbre de las Américas realizada en Panamá; a finales de junio de 2015, la XLV Cumbre del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), realizada en Guatemala; a finales de julio de 2015, el informe de la misión técnica de la OEA que visitó el país para dar cuenta sobre

la situación en la zona fronteriza; y finalmente, la publicación del Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el último día del año.

A su vez, otras interacciones formales e informales respondieron a análisis coyunturales vinculados a la ejecución de las políticas públicas en materia migratoria y de naturalización implementadas por República Dominicana en dos fases durante el año: el primer semestre de 2015, que culminó el 17 de junio de 2015, con el cierre del proceso de aplicación al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular (PNRE); y el segundo semestre de 2015, que comenzó tras la finalización del Plan y que en agosto dio inicio formal a las deportaciones de personas migrantes que quedaron al margen de esta política estatal y del mecanismo especial creado por la Ley 169-14 de Naturalización para responder a las personas de ascendencia haitiana nacidas en el país antes del cambio constitucional del 2010. Estos temas colmaron los medios de comunicación, tradicionales y alternativos, nacionales e internacionales, polarizando por un lado las posiciones favorables, primordialmente desde el discurso oficial; y por el otro, dando espacio a voces críticas, desde las ONG y colectivos de personas afectadas que canalizaban sus inquietudes a través de un grupo de comunicadores con amplio reconocimiento a nivel nacional quienes, en algunos casos, fueron removidos o cambiaron el escenario mediático desde donde ejercían el periodismo. Paralelamente, las redes sociales se nutrieron de un grupo de videos que colocaron, aunque brevemente, el tema del racismo al centro del debate, interpelando a un público general amplio pero abarcando sobre todo a cierto

sector juvenil con nivel de estudios medios y superiores, sugiriendo nuevos escenarios para discutir el tema migratorio y su vinculación-desconexión con la propia noción de identidad nacional.

Ante este panorama, el 2015 también impulsó la ejecución de iniciativas para promover la vigencia y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus descendientes. Paralelamente estos sucesos estimularon el despliegue de equipos de investigación jurídicos, académicos, institucionales y periodísticos quienes fueron responsables de la elaboración de extensos y detallados artículos, ensayos, informes y reportajes. Los mismos recogen, con una importante carga testimonial, el proceso que vivieron las personas migrantes que lograron regularizar su estatus, aquellas que voluntaria o forzosamente terminaron en campamentos fronterizos en Anse-a-pitre, Haití en condiciones de extrema precariedad y, especialmente, la realidad que aún viven sus descendientes cuya nacionalidad dominicana ha sido en algunos casos retenida, en otros alienada, e incluso fragmentada en grupos, sin dejar de ser la única con la cual esperan ser reconocidos.

Este capítulo está organizado en seis acápite que agrupan los temas principales en cuanto a los derechos humanos de migrantes y sus descendientes: discriminación, situación de personas refugiadas, tráfico y trata, detención y deportación, derechos de trabajadores/as migrantes y la situación de descendientes de migrantes haitianos afectados por la sentencia 168-13.

5.1 Discriminación contra la población migrante haitiana y de ascendencia haitiana

La discriminación contra la población migrante haitiana y de ascendencia haitiana sigue siendo un tema de preocupación, tanto desde el enfoque de niñez como el de la mujer y de los derechos humanos en general. La relación entre la discriminación y la vulneración del derecho a la nacionalidad fue el tema más debatido en el 2015. Este acápite se enfoca en los aspectos discriminatorios que causan y se desprenden de la falta de reconocimiento de ese derecho, mientras que el acápite 5.6 hace un recuento del debate nacional e internacional sobre la temática de la apatridia en sí.

Desde el enfoque de los derechos de niños y niñas, varios organismos internacionales y estudios han señalado la manera en que la discriminación contra la población de ascendencia haitiana vulnera su derecho a la educación. El Comité de los Derechos del Niño señaló la “prevalencia de la discriminación contra los niños de origen haitiano, en particular respecto de su derecho a la educación” (Comité de los Derechos del Niño 2015:párr.17c) contrario a uno de los preceptos generales que sustentan la Convención, es decir el principio de la no discriminación.⁸⁵ Justamente entre julio y agosto de 2015, el ACNUR realizó una encuesta en siete países del mundo, que incluyó a República Dominicana, acerca de las experiencias de niñas, niños y jóvenes, hasta la edad de 24 años, que da cuenta sobre cómo niñas, niños y jóvenes de ascendencia haitiana, al confrontar dificultades para obtener su documentación, no pueden acceder al nivel secundario de educación en República Dominicana. El informe de ACNUR también

señala cómo esto ha impactado sus vidas incluso tras reintegrárseles la nacionalidad dominicana, ilustrándolo a través del testimonio de María, una joven de ascendencia haitiana quien relató: “No pude asistir a la escuela por cuatro años porque no tenía acta de nacimiento. Cuando al fin me la dieron, me sentí aliviada, pero también sentí que había perdido cuatro años de mi vida” (UNHCR 2015:10, traducción nuestra desde el inglés).

Coincidentemente otra de las inquietudes expresadas por el Comité de Derechos de la Niñez en sus observaciones sobre el derecho a la educación fue: “el hecho de que no se permita a los niños sin acta de nacimiento y a los niños de ascendencia haitiana que no tienen un documento oficial presentarse a los exámenes nacionales necesarios para graduarse de la educación primaria y secundaria” (Comité de los Derechos del Niño 2015:párr.57). Por lo tanto, recomienda al Estado dominicano que asegure:

la igualdad de acceso a todos los niveles de enseñanza, independientemente de la nacionalidad y la documentación, en consonancia con las obligaciones internacionales, en particular a los niños de ascendencia haitiana y a los niños que carecen de un acta de nacimiento, y les permita presentarse a los exámenes necesarios para graduarse de la educación primaria y secundaria (Comité de los Derechos del Niño 2015:párr.58).

En ese mismo orden, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer toma nota favorablemente del mayor acceso de las mujeres a todos los niveles de la educación, pero lamenta la falta de datos desglosados por sexo y de información sobre los cursos que siguen las niñas, y de datos sobre el acceso a la educación de las refugiadas, las mujeres de origen haitiano y sus descendientes, y las mujeres y niñas con discapacidad (Co-

⁸⁵ Ver Convención de los Derechos del Niño arts. 2, 3, 6 y 12.

mité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015:párr. 32). En tal sentido, el Comité recomienda entre otras medidas, que el Estado parte: “realice investigaciones y establezca un sistema para reunir información desglosada acerca de la situación de las mujeres de ascendencia haitiana, las refugiadas y las mujeres y niñas con discapacidad con respecto a la educación” (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015:párr. 33b).

Por su parte, el Departamento de Estado de los Estados Unidos destaca en su *Informe 2015 de República Dominicana sobre Derechos Humanos* como a pesar de que la Constitución dominicana por un lado prohíbe la discriminación basada en la raza, el género, la discapacidad, el idioma y el estatus social, y por otro, garantiza la educación pública, gratuita y obligatoria hasta los 18 años, la realidad es que la falta de documentación y la discriminación limitan que muchos niños y niñas de origen haitiano accedan a la enseñanza primaria y posteriormente a la escuela secundaria (Departamento de Estado de los Estados Unidos 2015).

El vínculo entre la discriminación contra personas de ascendencia haitiana y el derecho a la educación fue el tema de una investigación sobre migración y educación publicada en 2015 por Lesley Bartlett et al. Basándose en entrevistas con 40 jóvenes entre 12 y 23 años de edad, de ascendencia haitiana, nacidos en República Dominicana y quienes vivían en el área metropolitana de Santo Domingo, su análisis vincula la falta de actas de nacimiento en niñas y niños de ascendencia haitiana con la negación de sus derechos en general, y al derecho a la educación en particular. Este estudio de caso observa desde su introducción que al momento de realizar las entrevistas, 13 de las niñas, niños y jóvenes no tenían ninguna documentación de identidad y casi la mitad

de los participantes del estudio la obtuvo casi al finalizar la infancia e iniciar la adolescencia, primordialmente gracias a la solidaridad de algunas personas dominicanas o también a través de cobros irregulares exigidos por funcionarios públicos. Asimismo, según precisa el estudio, la mayoría de las entrevistas sugieren causales de discriminación racial como lo evidencia el testimonio de Carline, una joven de 20 años:

Cuando mi mamá fue a inscribirme a una escuela en Sabana Perdida, no me aceptaron porque no tenía un documento, y se dieron cuenta que mi mamá era haitiana. Mi mamá no pudo hacer nada, y no pude entrar a la escuela. Después de [siete] años, hablando con unas amistades, nos dijeron que en algunas escuelas no pedían ningún documento para inscribirse. Así que, finalmente, una amiga de mi mamá me llevó [a la escuela] y me inscribió sin ningún problema.... Era la misma escuela en la que se negaron a aceptarme y conozco otras personas que están estudiando allí sin ningún documento. Pienso que el problema no fueron los documentos; más bien fue la discriminación, por racismo” (Bartlett & al, 2015: 1159, traducción nuestra desde el inglés).

Las autoras señalan que si bien los datos confirman que la falta de documentos constituye un obstáculo clave para acceder a la educación, también concluyen que:

las entrevistas con los estudiantes de ascendencia haitiana indican una fuerte presencia de ‘fronteras raciales’ y estigmatización basada en el color de la piel en el ámbito escolar dominicano. En concreto, la posición del estudiante dentro de la jerarquía racial influye significativamente en su derecho a la plena inclusión en las escuelas

(Bartlett & al, 2015: 1159, traducción nuestra desde el inglés).

En cuanto a los derechos de la mujer, se ha mostrado preocupación por la discriminación múltiple que enfrentan mujeres de origen haitiano. En ausencia de respuestas por parte del Estado, siguen vigentes las Observaciones realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el 2013, las cuales mencionan “*la persistencia de múltiples formas de discriminación contra la mujer en el Estado parte, especialmente contra las mujeres de origen haitiano*” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 2013:párr.10). Por ello recomienda al Estado que:

Vele por la aplicación efectiva de la prohibición constitucional de la discriminación por razones de sexo; Introduzca en la legislación el concepto de discriminación múltiple y garantice reparaciones adecuadas para las víctimas de este tipo de discriminación (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 2013:párr. 11a/b).

A su vez, en sus observaciones referidas a *Estereotipos y prácticas discriminatorias*, aunque el Comité valora debidamente los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por el Estado parte acerca de los cambios de comportamiento cultural también “*expresa su profunda inquietud por el hecho de que el Estado parte niegue las múltiples formas de discriminación contra las mujeres de origen haitiano, en particular la discriminación por motivos de raza y sexo*” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 2013:párr. 22). En tal sentido, el Comité recomienda al Estado dominicano que “[p]romueva un debate público sobre la situación de las mujeres de origen haitiano que viven en el Estado parte, a fin de

promover el respeto pleno de sus derechos humanos y dar a conocer mejor sus contribuciones a la sociedad” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 2013:párr. 23c).

También persiste la discriminación racial, que afecta tanto dominicanos como migrantes haitianos y sus descendientes. De acuerdo al *Informe 2015 de República Dominicana sobre Derechos Humanos* publicado por el Departamento de Estado de Estados Unidos:

Hubo evidencia significativa de los prejuicios raciales y de la discriminación contra las personas de tez oscura... el Gobierno negó que tales prejuicios o discriminación existían y, en consecuencia, hicieron poco para abordar el problema. [El informe continúa precisando que p]ermanece el prejuicio contra los haitianos, contra los haitianos desfavorecidos, y contra los dominicanos de ascendencia haitiana, así como otros extranjeros de tez oscura. Los funcionarios les negaron servicios básicos de salud y documentación a las personas de ascendencia haitiana (2015:44).

Esta narrativa señala además que diversas ONGs locales reportaron casos dónde a personas de piel más oscura se les negó acceso o servicios en bancos, locales comerciales y de entretenimiento, en escuelas privadas e incluso en el registro de nacimientos de los hospitales (Departamento de Estado de los Estados Unidos 2015:44).

El problema más grave sigue siendo la discriminación contra personas inmigrantes haitianas y sus descendientes nacidas en República Dominicana debido a los efectos de la Sentencia 168-13 del TC⁸⁶ en su derecho a la nacionalidad dominicana ((Departamento de

⁸⁶ Para más información sobre la Sentencia 168-13 y la situación de personas afectadas, ver sección 5.6 de este capítulo.

Estado de los Estados Unidos 2015). Tanto el Comité de Derechos de la Niñez como el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se pronunciaron en este sentido.

El Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones se refiere a la forma en que “*las reformas legales relativas a la nacionalidad... contravienen los principios y derechos consagrados en la Convención*” (Comité de los Derechos del Niño 2015:párr. 7), al igual que precisó que son contrarios al derecho al nombre y nacionalidad consagrado en la misma. Por ende expresó estar...

...profundamente preocupado por la sentencia del Tribunal Constitucional de 2013 que puede privar a decenas de miles de personas de ascendencia haitiana de su nacionalidad, incluidos los niños que han nacido en el país de padres que se encuentran en situación migratoria irregular. Si bien toma nota de la aprobación en 2014 de la Ley de Naturalización [169-14] para paliar las consecuencias de esta sentencia, preocupa al Comité su baja tasa de aplicación y que el proceso de naturalización no se ajuste plenamente a la Convención. También le preocupa que el Estado parte haya rechazado oficialmente la sentencia de 2014 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso conexo⁸⁷, en la que se orde-

⁸⁷ Tal como lo precisa Riveros en el Estado del Arte de las Migraciones 2014 (Riveros 2015: 144-145), la Corte Interamericana se pronunció sobre la Sentencia 168-13 y la Ley 169-14 a través de su sentencia sobre *el caso de personas haitianas expulsadas vs. República Dominicana* del 28 de agosto de 2014. “La Corte nota que los dos instrumentos parten de considerar como extranjeras a personas hijas de personas extranjeras en situación irregular y que este entendimiento, aplicado a personas nacidas antes de entrar en vigencia la Constitución de 2010, conlleva a una privación retroactiva de la nacionalidad.” Riveros recapitula la forma en que “la Corte concluye que esta Ley [169-14], al igual que la Sentencia 168-13, son contrarias a las obligaciones convencionales del país de adoptar disposiciones de derecho interno respecto a los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre y a la nacionalidad, así como el derecho a la identidad y

nó proporcionar medidas de reparación (Comité de los Derechos del Niño 2015:párr. 27).

Inmediatamente el Comité *insta encarecidamente al Estado* dominicano a que:

- a) *Garantice el restablecimiento de la nacionalidad a todas las personas, incluidos los niños, que hayan nacido antes de la Constitución de 2010 y se hayan visto afectadas por la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de septiembre de 2013;*
- b) *Vele por que no se expulse a ninguna persona, incluidos los niños, que se haya visto afectada por la sentencia del Tribunal Constitucional;*
- c) *Aplique políticas y prácticas en materia de ciudadanía que no tengan carácter retroactivo ni sean discriminatorias;*
- d) *Ratifique la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961;*
- e) *Solicite asistencia técnica a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros, para la aplicación de estas recomendaciones* (Comité de los Derechos del Niño 2015:párr. 28).

Coincidentemente, entre las Observaciones finales sobre el informe inicial de la República Dominicana al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, una de las principales inquietudes versa sobre la libertad de desplazamiento y nacionalidad, expresando que:

la igual protección de la ley”, disponiendo como medidas reparatorias que “la sentencia señalada y los artículos 6,8 y 11 de la Ley 169-14 dejen de surtir efectos jurídicos al ser contrarias a la Convención Americana”.

le preocupan profundamente las restricciones en el acceso a servicios para la inclusión en la comunidad de personas con discapacidad de ascendencia haitiana como consecuencia de la legislación que limita sus derechos de nacionalidad... [y] recomienda al Estado parte que agilice la restitución de todos los derechos de las personas con discapacidad a las personas de origen y/o ascendencia haitiana, para que puedan ser beneficiarias de todos los servicios y programas dirigidos a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015:párr.36-37).

Si bien las respuestas a las observaciones y recomendaciones realizadas por el Comité de Derechos de la Niñez y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad competen formalmente al Estado dominicano y aún están pendientes de acceso público, representantes del más alto nivel gubernamental realizaron extensas declaraciones que directa o indirectamente, respondían a algunas de las inquietudes expresadas durante el primer semestre del año, antes que culminara el plazo para aplicar al Plan de Regularización. De tal forma, desde inicios del año, el Portavoz del Gobierno Roberto Rodríguez Marchena explicó que:

Ser patriota es defender con inteligencia los intereses de nuestro país, como lo ha venido haciendo el gobierno... el presidente Danilo Medina explicó que su gobierno va a hacer de las relaciones exteriores un instrumento efectivo para proteger derechos y promocionar el bienestar de nuestra gente... Un gobierno no puede deshumanizarse cuando los seres humanos son el centro de sus políticas públicas (Presidencia 2015).

Para más información sobre el debate en torno al tema de la nacionalidad, ver acápite 5.6 de este capítulo.

La relación entre el trato discriminatorio y la vulneración del derecho a la nacionalidad se recalcó en varios informes. El Comité de Derechos Humanos, el cual revisa el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mencionó entre los principales motivos de preocupación “*la situación de extrema vulnerabilidad en la cual se encuentran los migrantes haitianos y sus descendientes, así como por el trato discriminatorio, la violencia y las agresiones de las cuales son víctimas...*” (Comité de Derechos Humanos 2012:párr. 7). Recomendó al Estado dominicano llevar a cabo campañas de sensibilización además de velar por que los casos fuesen sistemáticamente investigados, enjuiciados y que se otorgara indemnización adecuada a las víctimas. En su respuesta oficial de agosto de 2015, el Estado se abstuvo de responder a esta observación. Esta inquietud hace eco en la encuesta global realizada por ACNUR en 2015, donde se recalca como el vivir en condiciones de apatridia desde la infancia provoca efectos psicológicos graves que resultaron evidentes en la forma en que las y los jóvenes se expresaban de sí mismos, describiéndose como “*invisible*”, “*extranjero*”, “*vivir en la sombra*”, “*como un perro de la calle*” y “*sin valor*” (UNHCR 2015:15, traducción nuestra desde el inglés). La encuesta justamente seleccionó entre los testimonios recogidos en los siete países consultados, el de Paloma (16), nacida en República Dominicana de ascendencia haitiana, para ilustrar esta dualidad: “*Me siento dominicana, independientemente de los documentos, pero la gente me ve como menos dominicana debido a mi falta de documentos*” (UNHCR 2015:15).

5.1.1 Actos de violencia y manifestaciones de rechazo

En el 2015 varios periodistas que habían adoptado una postura respetuosa de los derechos humanos de la población migrante y sus descendientes sufrieron acoso a consecuencia de ello. A inicios de febrero de 2015 Amnistía Internacional (2015b) difundió un comunicado sobre las amenazas que estaban recibiendo los periodistas Juan Bolívar Díaz, Huchi Lora, Amelia Deschamps y Roberto Cavada “a consecuencia de su activismo en favor de que se respeten los derechos de las personas dominicanas de ascendencia haitiana”, según la misiva. El comunicado refiere detalles denunciados por los periodistas en una conferencia de prensa realizada días antes:

Roberto Cavada denunció que, el 10 de enero, un desconocido lo había seguido por un supermercado y le había llamado en voz alta “traidor de la patria”, para después gritar: “les vamos a dar muerte a los traidores y los primeros muertos serán los periodistas”. El 16 de enero, un hombre no identificado gritó a Amelia Deschamps en un supermercado de Santo Domingo: “¡A ti es la primera que hay que darle para abajo, traidora! ¡Y después a Huchi y a Juan Bolívar! Son todos unos traidores a la Patria”. Además, el 26 de enero, durante una protesta organizada por grupos nacionalistas en la ciudad de Santiago, un hombre dijo por televisión que “los traidores antidominicanos merecen la muerte”, y nombró específicamente a Juan Bolívar Díaz, Huchi Lora y Roberto Cavada. Los periodistas denunciaron también que, a principios de 2014, una empresa de publicidad había intentado sin éxito imprimir un gran número de panfletos en los que aparecían caricaturas de Juan Bolívar Díaz y Huchi Lora, calificándolos de “traidores de la

patria”, y en los que se decía: “Muerte a los traidores” (Amnistía 2015b).

El comunicado también detalla dos denuncias presentadas por el grupo de periodistas en la procuraduría de Santiago y del Distrito Nacional de Santo Domingo a la vez que señala que de manera expedita Juan Bolívar Díaz había informado a Amnistía Internacional que “el ministro del Interior y un alto mando de la policía le habían visitado y le habían dicho que el presidente de la República les había ordenado que llevaran a cabo una investigación exhaustiva” (Amnistía 2015b).

El Comité de Derechos del Niño también hizo notar su preocupación en relación a informes sobre “la hostilidad y el acoso a que hacen frente los defensores de los derechos humanos que luchan en favor de los derechos de los migrantes haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana, incluidos los niños, o que denuncian la explotación y la trata de niños” (Comité de los Derechos del Niño 2015:párr. 15), instando al Estado a tomar todas las medidas necesarias para “prevenir, investigar, enjuiciar y castigar el acoso” (Comité de los Derechos del Niño 2015:párr.16).

En diciembre de 2015, fueron cancelados los comunicadores Marino Zapete y Edith Febles del programa “El Despertador” que realizaban para el Grupo SIN, aparentemente debido a presión política que no estaba de acuerdo con su defensa de las libertades públicas y de los derechos humanos (El Día 2015). Por su parte el presidente del Grupo SIN, Fernando Hasbún, negó haber recibido cualquier presión y afirmó que la salida de los periodistas obedecía “estrictamente a razones de sostenibilidad financiera y de reenfoque del espacio televisivo que en nada cambiará su actual amplitud y libertad editorial” (Diario Libre 2015a). El presidente del Colegio Dominicano Periodistas (CDP), Olivo De León, lamentó la despedi-

da de Zapete y Febles, resaltando: *“la forma... frontal, crítica, analítica, independiente, de denuncias, por confrontar situaciones, hechos, acontecimientos... de hacer periodismo de los comunicadores”* (El Día 2015b).

Grupos populares de la ciudad de Santiago quemaron la bandera haitiana en un acto público en repudio a unos supuestos videos colgados por organizaciones de Haití amenazando con una revolución contra la República Dominicana el 10 de febrero de 2015. Los organizadores solicitaron al gobierno *“tomar medidas urgentes para que se respete la soberanía nacional y se valoren las acciones solidarias que históricamente ha hecho la República Dominicana en favor de los haitianos”* (Bueno 2015). A la mañana siguiente, el 11 de febrero del 2015, fue encontrado el cuerpo de Claude Jean Harri (conocido como *“Tulile”*), un joven de nacionalidad haitiana, quien fue asesinado y posteriormente colgado en el parque Ercilia Pepín, en la ciudad de Santiago. Un mes después, una fuente consultada por acento.com.do, aseguró que *“el tema ha[bía] sido prohibido en el Comando Cibao Central. Para saber que pasó se ha[bía] encargado a una comisión de oficiales, mientras se guardan[ban] con celos los resultados de la autopsia, practicada al cuerpo”* (Bueno 2015). Al respecto las autoridades manejaron varias hipótesis, descartando que se tratara de un crimen de odio o racismo (Hoy 2015a). Harri, según la nota periodística, tenía dos hijos que residían en Haití al momento del hecho y era muy conocido en los negocios y casas de familias cercanas al parque donde fue encontrado su cuerpo. En este momento *“a todas luces las tensiones raciales en República Dominicana estaban en su punto más álgido desde la Sentencia”* (Nolan 2015).

Otro hito de importancia durante el 2015, que desafortunadamente también fue mar-

cado por actos de violencia, fue el cierre del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE).⁸⁸ A medida que se acercaba el 17 de junio de 2015, la cantidad de personas migrantes que se abocaban a las 25 oficinas del Plan fue gradualmente incrementándose. A pocas horas de la culminación del Plan, varios incidentes violentos se registraron en las filas de los Centros de Registro del Distrito Nacional y el municipio Santo Domingo Este (Diario Libre 2015). En el centro principal que estuvo ubicado en la sede del Ministerio de Interior y Policía (MIP), una manifestación fue dispersada con bombas lacrimógenas por agentes policiales durante dos días consecutivos. Los sucesos ocurrieron en el marco de protestas realizadas por grupos de trabajadores cañeros de origen haitiano quienes denunciaban que unas 50 mil personas que se dedican a esa actividad quedarían fuera del plan (Nacional 2015).

En una situación similar, en el centro de regularización ubicado en la urbanización Los Ángeles de Santo Domingo Este y en diversas gobernaciones del país donde funcionaban otros centros, hubo varios conatos de violencia en la fila de interesados en sumarse al PNRE. Múltiples personas se acercaron a periodistas expresando que tenían entre cuatro y cinco días visitando los centros de regularización sin lograrlo debido a que nunca les llegaba su turno. Se quejaron de que se estaban generando desórdenes para meter a otros delante en las filas. En tal sentido, el Centro Bonó al hacer balance sobre la implementación del Plan señala en su Informe sobre los Derechos Humanos del 2015:

⁸⁸ Para más información sobre el PNRE, ver capítulo 4, sección 4.1.

[los] preocupantes niveles de vulneración de los derechos de los migrantes, especialmente al de los migrantes haitianos... en situaciones tales como: Acceso privilegiado a otras nacionalidades para la entrega y recepción de los documentos requeridos; El trato personal dado por los encargados de implementar el Plan, los cuales hicieron uso de términos y comentarios discriminatorios para con los migrantes haitianos, los cuales no aplicaban a los de otras nacionalidades; La implementación de prácticas corruptas alrededor de las filas de acceso a los centros de recepción de la documentación, en la que se pedía dinero a los migrantes para asegurarle el turno de entrada, cuestión que no se evidenció con otras (2015: 51 y 52).

Asimismo, la finalización del plazo para depositar documentos para el PNRE dio pie a la publicación de una serie de informes, comunicados y videos que en algunos casos fueron refutados por el gobierno y en otros sirvieron para hacer eco de la “*estrategia mundial de comunicación de los resultados de la política migratoria del gobierno dominicano*” (MIREX 2015g), encabezada por la Cancillería de la República en coordinación directa con la Presidencia. Un caso interesante fue el video “Los dominicanos somos racistas”, el cual fue elaborado por el joven comediante Manuel (Manny) Pimentel (2015), mejor conocido como Thatsdominican⁸⁹, quien lo subió a su canal de YouTube en fecha 26 de junio, una semana después del cierre del PNRE, obteniendo un récord sin precedente de vistas.⁹⁰ Manny, nacido en USA

⁸⁹ Actualmente “Thatsdominican.com”, cuenta con más de 100,000 suscriptores en YouTube con más 80 mil seguidores y 10 millones de vistas durante la trayectoria de solo 3 años.

⁹⁰ A la fecha de elaboración de este informe el video de 10min-40seg ha superado las 818.578 visualizaciones

de padres dominicanos y criado en La Vega, RD hasta los 11 años, comparte en el video (Pimentel 2015) informaciones claves (aunque no del todo ciertas) sobre la problemática migratoria entre Haití y la República Dominicana, dando su opinión con un estilo que él define como “*en Broma y en Serio*”. El comediante niega la existencia de racismo por parte del pueblo dominicano, enfatizando la ayuda humanitaria que el país brindó tras el terremoto en Haití del 2010 y relativizando los hechos en comparación con el comportamiento de Estados Unidos.

Otro videoblogger dominicano radicado en México, conocido como Sauartur, también publicó en su canal su “*opinión sobre campaña en contra de República Dominicana*” (Sauartur 2015) incluso unos días antes que Thatsdominican, el 23 de junio de 2015. Su postura es crítica ante la supuesta injerencia extranjera, particularmente de Estados Unidos y “*su imperialismo*”, pero a su vez señala que por...

el lado humano creo que todos estamos claros, los dominicanos por supuesto que también lo estamos... Y espero que las autoridades actúen de la mejor forma en caso de deportaciones porque lamentablemente estamos bajo la lupa de las críticas de millones de personas que lo único que conocen sobre esta historia es la que los medios les muestran.⁹¹

Otros dos videos que intentaron hacer un balance desde República Dominicana, reconociendo y valorando la potestad del Estado para regularizar a la población migrante pero también procurando separarlo del tema de la nacionalidad de las personas nacidas en

⁹¹ El video de Sautur de 12min52seg de duración alcanzó 19.179 visualizaciones al momento de realización de este informe.

República Dominicana de ascendencia haitiana fueron: “El video del Dominicanos & Haitianos”(Paulino 2015) publicado por el bloguero Wilson Paulino en su canal de YouTube I’m Sorry Wilson, el 29 de junio. El video de Wilson, quien se define como un publicista nunca ejercido y retirado, misántropo-humanista, tiene el mérito de debatir alrededor de los dos videos antes mencionados y otros que circularon al respecto. Finalmente está el video del joven cineasta dominicano José María Cabral del 15 julio de 2015 (Cabral 2015) donde dialoga informalmente con la abogada Altair Rodríguez Grullón, integrante de Cerito y Cruz, para desmentir algunas ideas avanzadas por ThatsDominican, por ejemplo, que los inmigrantes no pagan impuestos o que los descendientes de migrantes nacidos en la RD son haitianos.

Volviendo al plano de las comunicaciones oficiales entre gobiernos, el 2 de julio de 2015, el primer ministro de Haití, Evans Paul acusó a República Dominicana de apresar a un grupo de ciudadanos haitianos en las viviendas donde residían para repatriarlos a su país, a pesar de que poseían documentos que avalaban su inscripción en el PNRE. “*El tratamiento para este grupo de migrantes es inaceptable. Más de 15 horas de un largo viaje sin parar, sin la posibilidad de comer y beber; un calvario, sobre todo para los más jóvenes*”, expresó el primer ministro Evans Paul en un comunicado colgado en la página digital del Gobierno haitiano (Primature Rep. Haïti 2015).

Paralelamente, la Cancillería de República Dominicana había iniciado ya una ronda de visitas a instancias y personalidades a nivel internacional durante el mes de julio de 2015 para presentar el balance oficial del Plan en el marco de su campaña internacional de comunicaciones, iniciando con una audiencia ante

el Consejo Permanente de la OEA para exponer los resultados del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, donde el canciller Andrés Navarro calificó de “*totalmente falso y un error quizás sin mala intención*” (MIREX 2015h), el planteamiento de algunas organizaciones internacionales y medios de comunicación que habían repetido la “teoría” de que más de 200 mil personas habrían quedado en situación de apatridia y en peligro de expulsión del territorio dominicano. Dos días más tarde, el 3 de julio expresó ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU el compromiso con el respeto a los derechos humano por parte del gobierno a la vez que informó sobre

la disponibilidad del gobierno de recibir misiones que puedan verificar en campo, los datos y las versiones que nosotros estamos dando del proceso... [ya que el gobierno] más que causar daño, ha venido a resolver un grave problema a los extranjeros que residen de manera irregular en la República Dominicana (MIREX 2015i).

También hizo notar que el proceso requirió de una “*inversión de más de mil 700 millones de pesos, ha permitido que más de 288 mil personas con situación migratoria irregular hayan podido iniciar su proceso de regularización y están en camino de recibir su estatus legal*” (MIREX 2015i). Para el 5 de julio, el Canciller se encontraba en la Santa Sede, intentando exponerle al Papa Francisco los avances del Plan Nacional de Regularización que encamina el gobierno del presidente Danilo Medina. El canciller se reunió con el Cardenal Prieto Parolin, secretario de Estado de la Santa Sede, para exponerle al papa Francisco los avances y positivos alcances del Plan Nacional de Regularización (MIREX 2015j). Finalmente, el 21 de julio se reunió con el Grupo Latinoamericano y Caribeño (GRULAC)

en la sede de las Naciones Unidas (ONU), para abogar por un “*cese de campaña internacional de descrédito en contra de la reforma migratoria que ejecuta el gobierno dominicano*” refiriéndose a la denuncia “*sin pruebas*” del embajador permanente de Haití ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Denis Regis, quien habló después de la exposición de la delegación dominicana, en el sentido de que en la República Dominicana se violan los derechos humanos. Navarro ratificó que:

[la] realidad comprobada por todos es que no es cierto, tampoco lo es cuando se habla de que existe apatridia o desnacionalización... Hemos sido una sociedad con autocrítica, con capacidad de asumir responsabilidades y reconocer nuestros errores cuando ha sido necesario, lo cual nos ha permitido seguir avanzando en el proceso de desarrollo... por eso entendemos que las autoridades haitianas deben asumir una actitud autocrítica y reconocer la responsabilidades que tienen para con su población, dejando sus acusaciones contra la República Dominicana (MIREX 2015k).

A su vuelta al país, el Canciller Navarro dirigió sus esfuerzos a promover los logros de las políticas implementadas en el ámbito nacional, iniciando el 27 de julio con una reunión con representantes de las universidades dominicanas motivándolas a jugar un rol “en defensa del país” dando a conocer lo que denominaba la Política Migratoria⁹² y el Plan Nacional de Derechos Humanos (ver capítulo 4), que aún no ha sido aprobado o lanzado oficialmente.

⁹² Al parecer, el canciller utilizaba el término política migratoria para referirse al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros. Aún la RD no ha elaborado propiamente una política migratoria como tal.

El 8 de agosto se reunió con el Senado y la Cámara de Diputados motivándoles a formar parte de “*la unidad del Estado dominicano ante el cuestionamiento de nuestra soberanía por parte de algunos sectores externos, y representa un mensaje claro ante la nación de la importancia vital de la política migratoria que se está aplicando en el país*” (MIREX 2015m). Finalmente, el 21 de julio de 2015 el Canciller se reunió con el Ministerio de Asuntos Extranjeros y de Cultos de Haití, para asegurar que el proceso de repatriaciones de extranjeros en condiciones irregulares continuaría con normalidad y respeto a los derechos humanos, asegurando que “*ningún dominicano será expulsado de su país, y si se presenta algún caso dudoso ante nuestras autoridades, será debidamente examinado y solucionado como ha instruido el presidente Medina*” (MIREX 2015n).

5.2 Situación de personas refugiadas

La garantía de los derechos humanos de personas refugiadas también fue motivo de preocupación ante la comunidad internacional. El último informe del Comité de Derechos Humanos mencionaba “*la falta de claridad de la situación de los refugiados en el Estado parte, inclusive en términos del acceso a documentos de identidad temporales que legalicen la estancia en el país*” (Comité de Derechos Humanos 2012:párr. 8) y recomendaba otorgar sistemáticamente los medios de identificación para proteger a las personas solicitantes de una deportación indebida, además de garantizarles acceso a oportunidades sociales y económicas.

En la respuesta oficial de agosto de 2015, el Estado dominicano refiere que hasta el 2014 se había convocado y decidido 475 expedientes de solicitudes de reconocimiento de

la condición de refugiado, estimados en 99% del total de las solicitudes recibidas a partir del año 2000. No obstante, otra de las preocupaciones expresadas por el Comité de Derechos del Niño fue que:

el funcionamiento ineficaz de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) menoscaba considerablemente los derechos de los niños solicitantes de asilo y sus familias, la inmensa mayoría de los cuales son de nacionalidad “haitiana”, inquietándole así mismo “la falta de acceso a los documentos de identidad de los niños refugiados y los niños solicitantes de asilo y/o sus familiares los ponga en peligro de detención y expulsión y les impida el acceso a la atención de la salud y la educación (Comité de Derechos Humanos 2012:párr. 61).

Por su parte, el informe sobre la situación de derechos humanos en 2015 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, detalla como el ACNUR presentó recomendaciones para determinar la condición de refugiados en casos individuales para la consideración de la CONARE sin que se le permitiera participar en las sesiones de la comisión donde se dirimían las solicitudes de refugio. En cuanto a la perspectiva de las propias personas refugiadas, la Asociación Lazos de Dignidad, señala entre los principales desafíos para los refugiados y solicitantes de refugio, la resolución No.008-13 emitida del 12 diciembre de 2013, la cual establece un tiempo límite para requerir el status después que el individuo ingresa al país. Su presidenta, Yira Bolaños Arturo, propone:

la implementación de una campaña informativa en los puntos fronterizos, puertos y aeropuertos, como en otros lugares que se estimen apropiados, a fin de informar a potenciales refugiados sin de-

mora sobre sus derechos y deberes al momento de ingresar al territorio dominicano... [de manera que se puedan tener en cuenta] los plazos administrativos que dan lugar a la declaratoria del abandono de la solicitud y al cese del reconocimiento como refugiado plasmado en la resolución No.004-14, con fecha 30 de abril del 2014 (INM 2016c).

5.3 Riesgo de trata

La trata es otra vulneración de derechos de migrantes en la RD que ha sido señalada como preocupante por organismos internacionales. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en sus observaciones del 2013, si bien valoró positivamente el marco jurídico existente para combatir la trata y el tráfico de personas, expresó su preocupación por “[e]l elevado riesgo que corren las mujeres de origen haitiano de ser víctimas de la trata de personas” (Comité de la CEDAW 2013:párr. 26b), por lo que pidió al Estado dominicano...

[q]ue incluya en su estrategia de lucha contra la trata medidas para prestar asesoramiento letrado a las mujeres, incluidas las de origen haitiano, y reforzar la vigilancia y la imposición de sanciones a los miembros de las fuerzas de seguridad involucrados en casos de trata (Comité de la CEDAW 2013:párr. 27b).

Coincidentemente, aunque el Comité de Derechos del Niño en sus observaciones de 2015 celebró el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2010-2014, a su vez expresó preocupación por “su escasa aplicación y la elevada prevalencia de la trata de niños en el Estado parte” (Comité de Derechos de la Niñez 2015:párr.

69). Particularmente señaló inquietudes en relación a...

El número de niños haitianos que entraron al país mediante operaciones de trata con fines de trabajo forzoso, que ha aumentado desde 2010; Los niños haitianos de familias pobres que son dados en adopción por sus padres a familias dominicanas y trabajan en esas familias en condiciones similares a la esclavitud (Comité de Derechos de la Niñez 2015:párr. 69 a/b).

En consonancia recomienda al Estado que...

...[i]nvestigue con diligencia los casos de adopción por parte de familias dominicanas de niños haitianos de familias que viven en la pobreza, y asegure que los niños sean liberados sin demora de las situaciones abusivas y que todos los casos que puedan considerarse como venta de niños sean debidamente enjuiciados (Comité de Derechos de la Niñez 2015:párr.70d).

Para más información sobre la trata de personas, favor referirse a las secciones correspondientes en capítulos 1, 2 y 4.⁹³

5.4 Detención y deportación de migrantes

Durante el período de 18 meses en que fue ejecutado el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), periodo concurrente en el tiempo con el registro de descendientes

⁹³ Puede consultarse capítulo 1, acápite 1.5.6 Lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en el Caribe insular; capítulo 2, sección 2.5.1 Detenciones y condenas por tráfico ilícito de migrantes y trata de personas dominicanas en el exterior; y capítulo 4, sección 4.7 Respuesta institucional al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

de migrantes para la Ley 169-14, el gobierno había dispuesto, mediante el Decreto 327-13, la prohibición de deportación para que migrantes en situación irregular pudieran acogerse al Plan sin temor a ser deportados. Sin embargo, no se especificaron medidas para garantizar que las personas registradas o elegibles para registrarse no fuesen deportadas. Como resultado, no se suspendieron por completo las deportaciones durante la ejecución del PNRE y el registro para la Ley 169-14.

El Centro Bonó hace un recuento de las trabas, retenciones y negativas que derivaron en la deportación, aunque temporal, de grupos de personas dominicanas de ascendencia haitiana mientras intentaban abocarse al procedimiento creado por la Ley 169-14 para el Grupo B, mientras la Ley aún estaba vigente. Uno de los casos reseñados relata la experiencia de 33 niñas y niños quienes, en compañía de siete madres y dos religiosas de la congregación Hijas de Jesús, intentaron trasladarse desde el Distrito Municipal de El Llano, Elías Piña, hasta la oficina del Plan Nacional de Regularización de San Juan de la Maguana, el 27 de enero de 2015. Aunque el grupo contaba con documentación de respaldo para realizar el viaje⁹⁴ agentes del G2 y militares de la 3ª Brigada del Ejército de República Dominicana (ERD), impidieron en diversos tramos que los autobuses en que viajaban pudieran llegar a su destino y obligaron a grupo a retornar a la Fortaleza del ERD en el municipio fronterizo de Comendador, “a fin de que... se les tramitara un salvoconducto y pudieran continuar su viaje a San Juan de la Maguana y registrar a los niños/as conforme

⁹⁴ El Informe detalla que el grupo contaba con Actos de Notoriedad que certificaban que las y los niños habían nacido en República Dominicana y que el viaje había sido organizado con el respaldo del Obispado de San Juan de la Maguana tras asesorarse con personal del PNRE en esa localidad.

a lo establecido en la ley 169-14” (Centro Bonó 2015a). No obstante:

... al llegar a la oficina de migración, el inspector del ERD... presentó un documento... en el que se indicaba que todas las personas... habían sido encontradas deambulando por las calles del municipio en situación migratoria irregular y por lo tanto comunicaban formalmente a la dirección local de migración la orden de deportarlos inmediatamente... que en cuestión de minutos fue ejecutada por los agentes de migración, sin realizar ningún tipo de expediente y sin tener en cuenta las garantías al debido proceso, ni la protección debida a los menores (Centro Bonó 2015a).

Como consecuencia de la acción, los niños y niñas y sus acompañantes, estuvieron deportados hacia Haití, obligados a dormir detrás de la puerta fronteriza, desde las 2 P.M. del martes 27 de enero hasta las 8.30 A.M. del miércoles 28 de enero, cuando gracias a intermediaciones de alto nivel el grupo pudo reingresar a territorio dominicano y reanudar su viaje. Aun así, los episodios de retención, revisión y acoso volvieron a ocurrir en todos los puntos de chequeo, según el informe debido a que “[e]n todo momento los militares implicados en la retención de las guaguas [autobuses] alegaban recibir órdenes de la Dirección General de Migración y del General ERD Felipe Henríquez Molina, comandante de la 3ª Brigada del ERD, al momento de ocurrir los hechos” (Centro Bonó 2015a). Al respecto el recuento concluye explicando que finalmente el grupo pudo llegar al Centro de Registro para el PNRE en la Gobernación Civil de San Juan de la Maguana, a las 6.30 P.M. el miércoles 28 de enero, dos días después de haber iniciado su viaje para efectuar la solicitud de registro y residencia conforme lo indicado en la Ley 169-14. Otro caso referido por un informe de

sociedad civil, *Balance General de la Ley 169-14 a un año de estar en vigor* (Centro Bonó 2015), detalla cómo el 31 de enero de 2015 un grupo de 32 niños que viajaban desde Jimaní hacia la Gobernación de Barahona para aplicar a la Naturalización fueron detenidos y llevados por agentes de Migración al destacamento de Jimaní para ser deportados a Haití; entre las personas se encontraba el Secretario General de Reconoci.do, Jairo Polo.

A medida que se acercaba la fecha de cierre del plazo de inscripción para el PNRE el 17 de junio, iba aumentando la expectativa de que el gobierno retomara las deportaciones, tal como anuncia el artículo 4 del Decreto 327-13: “Consecuencias. El extranjero radicado irregularmente, que en el tiempo de duración previsto para este Plan no califique o no se acoja a las previsiones de regularización establecidas quedará sujeto a deportación de conformidad con la Constitución y las leyes”. Muchos actores nacionales e internacionales expresaron su desacuerdo con que se hiciera la deportación de forma masiva e insistieron en que se respetaran los derechos humanos, especialmente el de debido proceso (ver, por ejemplo, Listín Diario 2015b). Entonces el gobierno informó que se reanudarían a mediados de agosto del 2015, después de un periodo de 45 días que permitiera al MIP producir los carnets y sticker para migrantes inscritos en el PNRE (Almomento.net 2015).

Efectivamente, miles de personas migrantes no pudieron realizar sus trámites para acogerse al PNRE antes de la fecha límite, muchas de las cuales empezaron a retornar a Haití de forma “voluntaria”. Desde la perspectiva oficial, a una semana de haber cerrado el plazo del Plan de regularización, la Dirección General de Migración (DGM) registró el regreso “voluntario” a su país, de 12,165 personas asistidas por un “Plan de retorno voluntario asistido

para extranjeros en situación irregular” puesto en marcha por el gobierno. Según publicaciones en medios locales la iniciativa tenía *“el propósito de ayudar a quienes, tras el vencimiento del plan de regularización el pasado 17 de junio, decidan retornar voluntariamente a su país de origen”* (7 días 2015). Para ello la DGM proporcionaba asistencia logística, principalmente en materia de transporte que se preveía disponible hasta el 6 de julio, *“exceptuando los domingos”*. En las comunicaciones también se destaca que *“el retorno voluntario eximir[ía] al extranjero de las sanciones legales, pudiendo el inmigrante, eventualmente, regresar al país sin más impedimentos que los impuestos por los requerimientos de visado.”* Una nota de prensa de la Presidencia de la República (2015c) informó que para el 29 de junio, 25,517 personas habían regresado de manera voluntaria a sus países de origen, en base a datos de la DGM. De estas personas, mil 100 habían aprovechado las facilidades que ofrecía el gobierno a través de este organismo. También se precisaba que además de los autobuses para transporte de personas, el Programa de Regreso Voluntario de la DGM ofrecía camiones de carga para el traslado de las mudanzas y ajuares de quienes deciden regresar a su patria de manera voluntaria.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) hizo su propio monitoreo de los retornos de diferente índole que se produjeron tras la conclusión del PNRE. Recopiló informaciones levantadas por sus equipos de vigilancia en nueve puntos de cruce fronterizo entre Haití y la República Dominicana, desde el 16 de junio de hasta el 3 de julio de 2015 (IOM 2015). Aunque no son datos oficiales o absolutos sobre el número de personas retornadas a Haití, los equipos de campo de la OIM lograron entrevistar a 1,133 personas que habían cruzado la frontera en condiciones

variables. La mayoría (665 personas, correspondiente a un 58.7%) dijo haber regresado espontáneamente a Haití, mientras que 408 personas (correspondiente al 36%) informaron que habían sido repatriadas por distintas entidades, incluyendo a militares, policía, funcionarios de inmigración y civiles. Este grupo mixto también incluyó a trabajadores agrícolas que habían sido despedidos por sus empleadores. Aproximadamente la mitad de las personas consultadas (579 personas, correspondientes a 51.1%) dijo haber nacido en Haití, mientras que 380 personas (33.9%) dijeron que habían nacido en la República Dominicana. Solo 93 individuos (o 8.2%) afirmaron haberse registrado al PNRE. Casi el 75% de las personas entrevistadas (847 individuos) tenían menos de 30 años. De éstos, el 20.7% (234 individuos) eran niños menores de cinco. Se encontraron seis casos de menores no acompañados y estos fueron referidos a las autoridades haitianas pertinentes para el seguimiento.

“Se observaron diferentes dinámicas y tendencias del movimiento en cada punto de entrada”, dijo Emmanuelle Deryce, un analista de datos de la OIM en Haití. *“En Malpasse, hemos observado sobre todo los retornos voluntarios, mientras que en los retornos por Belladère fueron principalmente involuntarios. En Anse-à-Pitre, en la comunidad de Tête à l’Eau, la mayoría de los inmigrantes [retornados] eran originarios de esta zona y viven en asentamientos informales con sus familias. Muchos hombres todavía cruzan la frontera todos los días para ir a trabajar”* (IOM 2015).

El gobierno de Haití solicitó apoyo a la OIM y a la comunidad internacional para ser asistidos en sus esfuerzos de identificación, registro y asistencia a las personas repatriadas, que podrían incluir personas en riesgo de apatridia. *“El desafío más urgente es establecer un sistema eficiente a lo largo de toda la frontera que permita monitorear, elaborar de perfiles y referir casos. Resulta*

Dos casos reseñados por OIM Haití

San Soi, de 35 años, está casado y tiene cuatro hijos. Vivió en República Dominicana desde la edad de siete años. Antes de ser repatriado a Haití, solía trabajar como agricultor en Neyba. También viajaba frecuentemente a Haití para comprar y vender mercancías, volviendo siempre a República Dominicana. San Soi dijo a la OIM que, después de que su casa fue allanada por desconocidos y sus pertenencias robadas, se encontró con militares en su puerta, quienes los repatriaron a él y su familia a Haití.

“Me registré en el plan de regularización, pero no tengo los medios para obtener todos los documentos solicitados,” dijo San Soi. *“Conozco personas que han invertido hasta 20.000 pesos (USD 442) y quienes les siguen rechazando su aplicación. La vida sin papeles es difícil, no podía enviar a mis hijos a la escuela en República Dominicana. Ahora espero obtener ayuda para encontrar trabajo y poder ubicarme con mi familia en Haití.”* - **Fond Bayard, Fond Parisien**

Olicile Orisma, 27 años, está casada y tiene cuatro hijos. Ella y su marido, ambos agricultores, vivían en un batey, una zona residencial para trabajadores de las plantaciones de caña de azúcar, cerca de Barahona.

“Cuando llegó el ejército, no nos dejaron llevar nada. Por suerte, mi marido y cuatro hijos estaban conmigo en ese momento. Nos subieron a un camión en la mañana y nos dejaron en la frontera Malpasse por la tarde. Los niños estuvieron todo el día sin comer y beber. Cuando llegamos, alguien nos dijo que había una escuela en Fond Bayard, donde los repatriados estaban recibiendo asistencia. Entonces se nos ocurrió tomar un motoconcho (moto taxi) para llegar al lugar,” relató ella.

“Como muchos otros aquí, salí de Haití hace mucho tiempo. Vengo de Fond Verettes; mis padres ya están muertos y un huracán destruyó su casa. No tengo donde ir. No sabemos por cuánto tiempo estaremos aquí, si es para un día o un mes. Dormimos todos juntos -12 a 15 personas en el mismo cuarto. Necesito un lugar donde podamos estar con mis hijos,” añadió.- **Fond Bayard, Fond Parisien**

Fuente: IOM 2015

esencial apoyar al gobierno de Haití en el establecimiento de un sistema de control adecuado para superar la actual incertidumbre sobre los retornos”, expresó en el marco de ese balance Gregoire Goodstein, Jefe de Misión de OIM en Haití.

La sociedad civil también hizo reclamos por el trato hacia personas detenidas y/o deportadas hacia Haití. Si bien el informe del Centro Bonó reconoce que el Estado preparó y acondicionó los centros de acogida o retención que se usarían para la detención preventiva de los migrantes irregulares que no se acogieran al Plan, a la vez señala que: *“hay que observar que el derecho al tratamiento humano durante la detención, no se puede circunscribir al espacio físico donde se recluirá al migrante detenido, pues la detención inicia*

en los lugares donde son apresados” (Centro Bonó 2015a). Asimismo, destaca que:

“sus organizaciones [a]sentadas en las regiones fronterizas, así como el Movimiento Reconocido han venido denunciando malos tratos por parte de los agentes de migración a la hora de realizar la detención, para quienes el criterio de la negritud parece ser el fundament[al] o único para la detención (Centro Bonó 2015a).

Este informe precisa que tampoco se ha cumplido con el derecho al debido proceso y el acceso a la justicia, resultando según su interpretación que:

el modo de operar de los funcionarios y agentes que ejecutan en la actualidad los procesos de deportación vulneran el debido proceso, ya que el tiempo transcurrido entre la detención y la deportación suele ser no mayor a las 48 horas, lo que impide en ocasiones que el detenido pueda entrar en contacto con las autoridades consular[es] de su país, con algún abogado que le pueda asistir, y esto a su vez impide el ser oído por el juez natural, es decir impide el acceso a la justicia. No se conoce un solo caso, entre los miles de deportados en ocasión del Plan Nacional de Regulación que haya hecho uso del derecho a ser oído por un juez para la valoración de su caso. En el proceso de retención y deportación a migrantes haitianos/as hemos observado que no existe la más mínima igualdad ante las leyes, ya que existen diferentes principios que se vulneran: el derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita, el derecho a recurrir ante una tutela judicial efectiva, además de no existir un órgano judicial que pueda revisar y emitir un veredicto ante las detenciones y deportaciones de migrantes. Los detenidos en procesos de deportación tampoco tienen la posibilidad de la asistencia de un abogado, ni pueden solicitar otra medida aleatoria a la retención o deportación (Centro Bonó 2015a).

Basándose en sus robustas operaciones de monitoreo en los cuatro puntos de cruce fronterizo oficiales, el informe del Centro Bonó señala que muchas detenciones y deportaciones se llevaban a cabo al margen de la situación familiar, sin indagar si la persona estaba en unión libre o casados, si tenía hijos o hijas en el país. De tal forma el informe precisa que:

se pudo observar en el monitoreo, madres que eran ingresadas al Centro de Retención con sus hijos/as lactantes. Muchas de ellas son deportadas con sus niños/as, y en otros casos tienen que dejar a sus hijos en República Dominicana al amparo de la buena voluntad de vecinos y allegados... a pesar que el reglamento de la ley de Migración (631-11) establezca que 'la detención nunca será utilizada en los casos de menores de edad, mujeres embarazadas o lactantes' (Centro Bonó 2015a).

El informe además sistematiza algunos casos de detenciones realizadas en el marco de redadas ejecutadas por autoridades de la DGM donde dominicanos y dominicanas de ascendencia haitiana fueron retenidos y en algunos casos trasladados a centros de acogida

Tabla 5.1
Repatriaciones monitoreadas por el Centro Bonó por los puntos fronterizos terrestres de Haití y República Dominicana

Periodo de monitoreo	Total personas	Hombres	Mujeres	Niños/as	Zona de monitoreo
18 de agosto al 3 de diciembre	2,637	2,630	7	-	Jimaní
18 de agosto al 3 de diciembre	1,845	1,800	43	2	Comendador
18 de agosto al 23 de noviembre	423	305	110	8	Pedernales
18 de agosto al 23 de noviembre	3,429	3,258	126	45	Dajabón
Total	8,334	7,993	286	55	

Fuente: Centro Bono (2015). Informe sobre Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana

Casos de detenciones de personas dominicanas de ascendencia haitiana durante redadas de la DGM detectadas por el monitoreo del Centro Bonó

27 de agosto del 2015

Juan Francisco Corporán Reyes, trabajador de la construcción, detenido en Villa España, San Pedro, y retenido varias horas en la Fortaleza de San Pedro de Macorís; fue amenazado de deportación pese a mostrar su cédula de identidad a las autoridades. Fue trasladado al Centro de Retención de Haina hasta que la presión en las redes sociales de los defensores de Derechos Humanos, de RECONOCIDO y sus familiares incidió por su libertad.

27 de agosto del 2015

Clenor Boni, detenido varias horas en la fortaleza de San Pedro de Macorís, pese a mostrar su acta y solicitud de cédula. Al momento de su detención le sobaron una escopeta, porque se oponía a subir en la “camiona”. Luego de las presiones en las redes sociales y la divulgación internacional de su detención arbitraria, fue liberado antes de llevarlo al Centro de Haina.

16 de septiembre de 2015

Los dominicanos **Maikal Dessiné**, **Yasmin Guy**, **Pedro Ruiz** y **Wille Joseph** fueron detenidos y retenidos por las autoridades de migración en La Romana durante una redada. Todos fueron amenazados de deportación y de ser trasladados al Centro de Retención de Haina. Dessiné mostró sus documentos de identidad; Guy presentó su volante de solicitud de que se acogió a los beneficios para el Grupo B de la Ley 169-14 y comunicó que estaba a la espera de la salida de su carnet de residente; Ruiz informó que era un ex militar hasta recientemente y que por eso no portaba la cédula en ese momento; y Joseph, de 16 años, informó que era menor de edad y que tenía constancia de nacido vivo. Fueron transportados al Centro de Retención de Haina, y luego de permanecer bajo arresto por varias horas, ante la exigencia de familiares y activistas de derechos humanos, fueron liberados.

2 de octubre de 2015

El joven dominicano de ascendencia haitiana **Robinson Pie Franzua**, fue detenido por las autoridades de migración en el Seibo. Robinson nació en batey Gazabal, en La Higuera, El Seibo, en el año 1996, es hijo de madre dominicana con documentos suspendidos y nieto de abuelos migrantes cañeros. “*Mi mami nació en República Dominicana, es hija de un picador de caña casamente pensionado. Mi mami y mis seis hermanos somos de aquí. No entendemos por qué nos hacen eso*”. Como no portaba documentos de identidad fue trasladado a la fortaleza de San Pedro de Macorís. El padre de Robinson se presentó al cuartel y mostró el certificado de nacido vivo de éste al Coronel Wilfrid Méndez, como acta probatoria del nacimiento de Robinson en territorio dominicano. A pesar de todas las diligencias ante las autoridades, se ordenó el traslado de Robinson hasta el Centro de Haina con el fin de deportarlo hacia Haití. Luego de las presiones de los defensores de derechos humanos y de la incidencia ante las autoridades correspondientes, Robinson fue liberado.

Fuente: Centro Bonó 2015a

previo a su deportación en base a cuestionamientos sobre la veracidad de sus documentos de identidad y su residencia.

Por otro lado, a finales de 2015 un artículo de Colette Lespinasse en el boletín de OBMICA da cuenta de la realidad que vivían miles de personas que se asentaron en campamentos improvisados en Anse-à-Pitres, “*la comunidad haitiana más pobre de los llamados binomios que hacen frontera con República Dominicana*” (OBMICA 2015b). En ellos se retratan los niveles de incertidumbre en que vivían alrededor de 2,500 personas que salieron de República Dominicana, agrupadas en 550 familias que convivían en “*terrenos baldíos repletos de cactus y espinas, [a]l borde de una carretera polvorienta,*” en condiciones de inseguridad sanitaria y alimentaria.

Lespinasse, en base a informaciones compiladas por la OIM conjuntamente a organizaciones haitianas (OBMICA 2015b), informa que, desde el 17 de junio hasta el 31 de diciembre de 2015 al menos 55,551 personas habrían cruzado la frontera, en su mayoría hombres (65%). De este total, 32,952 personas afirmaron haber regresado espontáneamente, aunque presionadas por amenazas, mientras que alrededor de 23,000 personas fueron deportadas oficialmente sea por las autoridades de migración o por los militares; 7.3% de las 30,644 familias deportadas se había registrado en el PNRE (OBMICA 2015b). Lespinasse relata cómo en la medida en que se acercaba a esta fecha del cierre del Plan de Regularización:

... las amenazas contra los inmigrantes se intensificaron, sea de parte de personas mal intencionadas de la vecindad, sea por los medios de comunicación, por las autoridades, o grupos de la sociedad civil, de manera que numerosos

inmigrantes haitianos tuvieron que huir por la frontera. A mediados de agosto, las expulsiones efectuadas directamente por las autoridades ha[bía]n comenzado mientras que ha[bía]n seguido los llamados retornos “voluntarios”, al decir de las autoridades dominicanas (OBMICA 2015b).

Lespinasse explica que pocas personas tuvieron el tiempo de llevar consigo sus bienes, o cosechar sus conucos o cobrar sus sueldos y da cuenta que para enero de 2016 ya se contaba con cuatro campamentos establecidos en Anse-à-Pitres: Pak Kado I, Pak Kado II, Tete à l’eau y Fonds Jeanette.

Entre los problemas más acuciantes citados por los boletines (OBMICA 2015b, 2016) están la precariedad en materia de agua y saneamiento básico que junto a la falta de acceso a asistencia médica ya ha provocado la muerte de varias personas, incluyendo menores de edad; la escasez de alimentos y medios de vida para procurárselos; falta de acceso a educación formal y limitadas actividades formativas y recreativas para niñas, niños y jóvenes; alta vulnerabilidad al abuso sexual y alta incidencia de embarazo adolescente vinculado a los niveles de hacinamiento; la falta de documentación y la falta de articulación y recursos desde el gobierno central haitiano.

Lespinasse detalla que las autoridades locales de Anse-à-Pitres han permitido la instalación de los cuatro campamentos en respuesta al entonces Primer Ministro Evans Paul quien les habría instruido ofrecer una calurosa acogida a las personas deportadas y se ha permitido que se establezcan en los terrenos del Estado cerca de la frontera o en parcelas privadas con el consentimiento de sus propietarios. Sin embargo, señala que “*Haití tiene que ocuparse de esta asignatura pendiente al diseñar las estrategias para movilizar las*

energías de todos sus hijas e hijos que han emigrado al extranjero o que han regresado” (OBMICA 2015b).

Por otro lado, un testimonio recogido por Lespinasse por parte de Joanes, agente del municipio de Anse-à-Pitres quien ha acompañado a los repatriados del campamento Fonds Jeannette desde que comenzaron a llegar, ilustra esta incierta indefensión:

Los comunitarios les han ayudado [brindando materiales para] fabricar carpas (paja, cartones, zinc, tela vieja). Nos hemos endeudado para proveerles de alimentos y para asistir con [el funeral] de una mujer que murió en el campamento. Y desde entonces [más de ocho meses atrás] están aquí y no sabemos cuándo [se van a ir]... (OBMICA 2015b).

Agrega que:

Los dirigentes deben de asumir que Haití es una tierra de emigración y que políticas de protección y de reinserción de sus migrantes son indispensables. La existencia de esta política puede ayudar al Estado haitiano a dialogar en mejores condiciones con los países de destino, y formar de mejor manera a quienes regresan al país. En 2015, se han dado conversaciones en el seno del gobierno para elaborar una política de migración. Pero esta iniciativa se encuentra en un punto muerto, en virtud de la inestabilidad política (OBMICA 2015b).

Por último, es importante señalar que las denuncias sobre la falta de respeto por los derechos humanos en el proceso de deportación han sido motivo de preocupación por parte de los diferentes mecanismos que monitorean el cumplimiento de la RD de sus obligaciones en esta materia. Desde el 2012 el Comité de Derechos Humanos ha externado su preocupación

por “*la práctica de deportaciones de extranjeros en condiciones incompatibles con las disposiciones del Pacto [de Derechos Civiles y Políticos]*” al igual que “*la detención por plazos indeterminados*” de las personas en riesgo de deportación, recomendando al Estado a respetar las garantías establecidas en el pacto⁹⁵ (2012: párrafo 20). En su respuesta de agosto del 2015, República Dominicana no proporciona ningún detalle al respecto.

Por su parte el Comité de Derechos del Niño ya en 2015, vuelve a destacar su preocupación por la situación que vive la niñez afectada por la migración, expresando que le inquieta que:

... el grueso de estos niños y niñas, mayormente procedentes de Haití no tengan permiso de residencia ni un acceso suficiente a los servicios y con frecuencia sean víctimas de la explotación, la discriminación y la violencia. También le preocupa que en 2013 se expulsara a 881 niños a Haití y no se disponga de información sobre las condiciones y las consecuencias de esas expulsiones” (párr. 63).

Consecuentemente el Comité recomienda al Estado parte que:

... intensifique la labor encaminada a proporcionar a los niños migrantes no acompañados alojamiento, atención y protección; a la vez prosiga la labor de aprobación de protocolos de coordinación entre las autoridades responsables de la protección de los niños en la frontera entre la República Dominicana y Haití, así como de protocolos para el retorno voluntario de los niños migrantes, con las debidas garantías procesales (Comité de Derechos de la Niñez 2015:párr. 64).

⁹⁵ Ver Arts. 9 y 10 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

El Comité de Derechos del Niño también se expresó en relación al entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado⁹⁶, lamentando “*las insuficientes medidas adoptadas para proteger la vida familiar de los niños en el contexto de la migración, como los hijos de mujeres que han emigrado a otros países por razones económicas o los niños haitianos cuyos padres han sido deportados a su país*” (Comité de Derechos de la Niñez 2015:párr. 39) y recomendación al Estado que “[n]o deporte a los niños que están al cuidado de sus familias en el Estado parte y se asegure de que esos niños no sean expulsados a un país donde su protección no esté garantizada” (Comité de Derechos de la Niñez 2015:párr. 40).

5.5 Derechos de los/as trabajadores/as migrantes

Una nota periodística del diario digital Acento a inicios de julio de 2015, en base a los estudios complementarios derivados de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI), realizada por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)⁹⁷, hace eco del grado de informalidad con el que se emplean en los campos y ciudades dominicanas a las personas de origen haitiano. El artículo destaca que el 68.7% de las personas inmigrantes haitianas trabajadoras percibía un ingreso mensual por debajo de los RD\$10,000, mientras que apenas el 2.7% de esta población tenía un ingreso mensual por encima de los RD\$30,000, salario que en cambio supera el 42.7% de los inmigrantes oriundos de otros países (Peña 2015a).

Por otro lado, en noviembre de 2015 Acento también reprodujo un artículo publicado en

la revista *Foreign Affairs Latinoamérica* (Álvarez & Lozano 2015), donde se hace eco de los datos generados por la ENI 2012, precisando que si “*bien los inmigrantes han seguido concentrados sobre todo en el sector agropecuario (35%), han aumentado significativamente su participación en el sector servicios con el 33%, mientras que en la construcción ocupan un lugar relevante, con alrededor del 30%. Los datos de la encuesta indican que el aporte de los trabajadores inmigrantes al PIB es de alrededor del 7%*”. Sin embargo, a pesar de representar el 87.3% de toda la población extranjera radicada en la República Dominicana, apenas el 8% de de las personas inmigrantes haitianas posee algún seguro de salud y solo el 4.7% tiene una cobertura de riesgos laborales⁹⁸; y solo el 2.5% de las personas de esta nacionalidad se desempeñan como empleadores o patronos, frente a un 17.3% en el caso de los ocupados de otras nacionalidades (Peña 2015a).

En este contexto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su última observación a República Dominicana adoptada en 2015 hace referencia a sus reiterados señalamientos en relación contra trabajadoras y trabajadores haitianos y los dominicanos de piel oscura recordando que en 2014 la Comisión de la Conferencia se había referido a la negación retroactiva a la nacionalidad dominicana a los extranjeros e hijos de extranjeros provocada por la Sentencia 168-13. Si bien la Comisión toma nota de que la memoria del gobierno dominicano precisa que a los trabajadores migrantes haitianos se les aplica el Código del Trabajo, vuelve a recordar que aún “*no existe un mecanismo especial de quejas por discriminación para las*

⁹⁶ Arts. 5, 9 a 11, 18 (párrs. 1 y 2), 20, 21, 25 y 27 (párr. 4)) del CCPR

⁹⁷ Con apoyo de entidades como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Unión Europea.

⁹⁸ En contraste con el 60.7% y 46.5%, respectivamente, en el caso de los inmigrantes de otras nacionalidades (Peña 2015a).

personas de origen haitiano o dominicanos de ascendencia haitiana, sino que se les aplican los mismos mecanismos previstos en el Código del Trabajo para todos los trabajadores” (ILO 2015). La Comisión además cita datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) publicados en septiembre de 2015 que informaban que “solo 100,000 de las personas inscritas en el plan han recibido documentación y todavía faltan entregar 130,000 documentos. Sin embargo, según la OIM, el 98 por ciento de las personas inscritas son haitianas” (ILO 2015) y en base a ello:

la Comisión pide al Gobierno que envíe mayor información sobre el Plan nacional de regularización de extranjeros que permita contar con más datos sobre el número de trabajadores migrantes cuya situación ha sido regularizada.. [y] que tome medidas para garantizar que la situación migratoria o la falta de documentación de los trabajadores de origen haitiano no agravan la situación de vulnerabilidad a la discriminación en la que se encuentran dichos trabajadores. La Comisión pide asimismo al Gobierno que envíe información concreta sobre toda denuncia por discriminación, incluyendo por discriminación salarial en el empleo, presentada por los trabajadores de origen haitiano o dominicanos de piel oscura, el tratamiento dado a las mismas, las sanciones impuestas y las reparaciones acordadas (ILO 2015).

En línea con estos señalamientos, desde el 2012 el Comité de Derechos Humanos venía requiriendo al Estado tomar medidas “para garantizar el goce de sus derechos básicos para todos los trabajadores, independientemente de su situación migratoria. Asimismo, debe establecer mecanismos asequibles y efectivos para garantizar la responsabilidad de los empleadores abusivos” (2012:párr. 19). El Comité también lamenta la falta de información so-

bre las medidas adoptadas para promover el ejercicio real del derecho de reunión pacífica por parte de los trabajadores migratorios indocumentados, y para proteger su libertad de asociación en aplicación de las disposiciones legales vigentes en el orden interno.⁹⁹ Al respecto, insta al Estado a “garantizar las implementación real y efectiva del derecho de reunión pacífica y de libre asociación para todos los trabajadores migratorios, sin que el ejercicio de estos derechos se convierta en un motivo de pérdida de su trabajo o de deportación para las personas involucradas” (Comité de Derechos Humanos 2012:párr. 25). Nuevamente, en su respuesta oficial al Comité de Derechos Humanos en agosto del 2015, el Estado dominicano no hace eco de ninguno de estos señalamientos.

En esta misma línea, la instancia que da seguimiento a una reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT (ILO 2015a), durante su encuentro en 2015 notó con interés de las medidas adoptadas por el Gobierno para garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y los trabajadores nacionales en relación con la seguridad social y para alcanzar un acuerdo para obtener soluciones justas y sostenibles para los trabajadores migrantes. Particularmente la Comisión tomó nota de la declaración conjunta tripartita suscrita por el Gobierno, la Confederación Patronal de la República Dominicana (COPARDOM), la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS), la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) y la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD) en la que afirman que la República Dominicana ha asumido con seriedad las recomendaciones formuladas por el comité tripartito con...

⁹⁹ Arts. 21 y 22

... el fin de atender, de manera general, la cobertura de la seguridad social a los trabajadores extranjeros, y modificar los artículos 3 y 5 de la ley núm. 87-01 para eliminar la condición de residencia impuesta a los trabajadores extranjeros para gozar de la protección contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, en particular (ILO 2015a).

La Comisión también reconoció la voluntad expresa de la Tesorería de la Seguridad Social y el Director General de Migración quienes han solicitado al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) que acepte los documentos expedidos por el PNRE para afiliarlos al Sistema Dominicano de la Seguridad Social y de que, en marzo de 2015, estableciéndose una comisión especial para discutir las cuestiones relativas a los trabajadores móviles y ocasionales (para más información sobre esta medida, ver capítulo 4, sección 4.3.1). Finalmente, la Comisión tomó nota de “*la reciente ratificación de dos normas de seguridad social actualizadas que también están basadas en el principio de igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales -el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) (cuyo registro aún está pendiente a la espera de la declaración relativa a las Partes aceptadas del Convenio) y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) (ILO 2015a).* En tal sentido, la Comisión finaliza solicitando al Gobierno que facilite información actualizada sobre la evolución que ha tenido lugar sobre las cuestiones antes mencionadas.

5.6 Situación de descendientes de migrantes de nacionalidad haitiana afectados por la Sentencia 168-13

En septiembre de 2015 se conmemoró el segundo año de la sentencia 168-13, y el colectivo de la sociedad civil denominado Dominican@s por Derecho inauguró el 23 de septiembre como día nacional de lucha contra la apatridia (Dominican@s por Derecho 2015). No fue para menos ya que los compromisos asumidos por las autoridades dominicanas hacia fines del año 2015 mostraron todavía el largo camino a recorrer para reconocer la nacionalidad de las personas desnacionalizadas por dicha sentencia, mediante la implementación de la ley 169-14 adoptada para estos fines.

Cabe recordar que la propia Ley en su artículo primero distingue dos grupos, a saber:

- a) Los que ya se encuentran inscritos en el registro civil y que, en consecuencia, poseen actas de nacimiento y (de haber alcanzado mayoría de edad antes de la puesta en marcha de la política de desnacionalización llevada a cabo por la Junta Central Electoral contra esta población) cédula de identidad y electoral; y
- b) Los que nunca han sido inscritos en el registro civil y que por ende no han tenido acceso al reconocimiento de su personalidad jurídica o a una nacionalidad.

En primer lugar, las personas desnacionalizadas en el Grupo A pasaron por un proceso de auditoría, cuyos resultados fueron publicados a fines de junio de 2015, facilitando supestamente la devolución de documentos a unas 55,000 personas anteriormente desnacio-

nalizadas, de las cuales unas 43,000 personas fueron de ascendencia haitiana. En la práctica, muchos “beneficiarios” han enfrentado trabas, de manera que hacia fines de 2015 la JCE prometió acelerar el proceso, en una negociación mediada por la Cancillería. Al finalizar el año, el compromiso de las autoridades reiteró su responsabilidad a que todas las personas auditadas pudieran acceder a sus documentos. Las cifras oficiales de 2015 mostraron que menos de 20,000 personas habían podido re-posesionar algunos de sus documentos dominicanos.

En segundo lugar, las autoridades reportaron haber inscrito 8,755 personas de las personas desnacionalizadas del Grupo B, al finalizar el periodo de inscripción a comienzos de febrero de 2015. Pero en lo que quedaba del año 2015 un porcentaje muy modesto de personas había recibido su carnet. El compromiso del gobierno es seguir adelante en 2016 con la entrega debida a las personas que todavía no han recibido su carnet.

En tercer lugar y ligado con lo anterior, un porcentaje mínimo del Grupo B (que es más grande que el Grupo A) pudo inscribirse en los dos periodos de 90 días dedicados a estos fines. Al finalizar 2015 no quedó claro cómo se pretende proceder para dirigirse a este grupo de excluidos, aunque algunas instancias del gobierno (notablemente la Cancillería dominicana) habían expresado la necesidad de resolver la situación.

Por último, el temor mayor de parte de los defensores de derechos humanos había sido que, al comenzar un proceso de repatriaciones oficiales instigadas por las autoridades desde el 14 de agosto de 2015, la ausencia de herramientas infalibles para depurar a las personas expuestas a la detención o la deportación podría traer confusión si personas dominicanas de ascendencia haitiana estén indebidamente

incluidas. El gobierno del Presidente Martelly en Haití había afirmado que no pudiera recibir esta categoría de personas, nacida en territorio dominicano, por carecer de vínculo legal con el estado haitiano. Nadie cuestiona el derecho soberano del gobierno dominicano de hacer deportaciones pero hay cuestionamiento sobre cómo se lo hace y con quiénes. Sin embargo, es alentador saber que las autoridades dominicanas estaban conscientes de esta amenaza y dispuestas a rectificar errores, puesto que la sociedad civil concernida había documentado varios deslices cuando personas nacidas en territorio dominicano habían sido detenidas y hasta deportadas erróneamente (OBMICA 2015c).

A continuación se documenta el posicionamiento de diferentes sectores de cara a estos acontecimientos en 2015.

5.6.1 Informes de derechos humanos

El informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana de la CIDH, resultado de la visita *in loco* realizada a finales del 2013,¹⁰⁰ hace un extensivo recuento del proceso de desnacionalización que se inició con la práctica de los funcionarios del registro civil de negarse a registrar el nacimiento de hijos e hijas de migrantes haitianos nacidos en República Dominicana, consolidándose a partir de la adopción de normas y decisiones judiciales y otros poderes del Estado

¹⁰⁰ Tras recibir aprobación por parte del gobierno dominicano en base a las formalidades establecidas, la CIDH visitó la República Dominicana entre el 2 y el 6 de diciembre de 2013, reuniéndose con autoridades dominicanas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales con sede en el país, además de recibir denuncias por parte de 3.342 personas (2.910 consignaron documentación y 432 expusieron testimonios orales) de 18 de las 31 provincias y el Distrito Nacional que integran a la República Dominicana.

dominicano. Para la CIDH, al no contar con otra nacionalidad, este proceso ha implicado que decenas de miles de personas hayan quedado apátridas en República Dominicana. La finalidad del informe es analizar la situación de los derechos humanos a la nacionalidad, la personalidad jurídica, la igualdad y la no discriminación, así como otros derechos relacionados, a partir de la situación generada por la sentencia 168-13, dictada el 23 de septiembre de 2013 por el Tribunal Constitucional de República Dominicana. Además, el informe formula recomendaciones encaminadas a colaborar con las autoridades en adaptar las políticas, leyes y prácticas para asegurar que estén conforme con las obligaciones internacionales contraídas voluntariamente por el Estado en materia de derechos humanos (CIDH 2015). Para la CIDH el criterio establecido en la sentencia 168-13, así como las medidas que se han adoptado para darle cumplimiento, han representado una etapa crucial en un proceso de revisionismo histórico promovido por autoridades dominicanas, tendiente a consolidar una interpretación que establece que las personas nacidas en República Dominicana de padres haitianos en situación migratoria irregular nunca tenían derecho a la nacionalidad dominicana.

Para mayo de 2015, la Clínica de Derechos Humanos de la universidad Johns Hopkins hizo público un estudio sobre la Sentencia 168-13 y las reformas y procesos que impulsó (Johns Hopkins 2015) analizando los puntos de tensión respecto al corpus de normativas internacionales vinculantes y orientadoras para la vigencia de los derechos humanos. Si bien por un lado el estudio reconoce que uno de los enunciados del PNRE fue inicialmente proporcionar, a través del régimen especial y temporal creado por la Ley 169-14, una vía

para que las y los dominicanos de ascendencia haitiana del Grupo B (personas sin documentación que pudieran acreditar su nacionalidad Dominicana) pudiesen hacerse camino hacia la regularización, también explora, en base los resultados ulteriores del proceso, otras motivaciones precedentes. Este análisis, realizado por una de las instituciones académicas y de investigación de mayor prestigio en el mundo, cita como la propia Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional que impulsó la ejecución del PNRE, estimó que el número total de inmigrantes haitianos, incluyendo las personas dominicanas de ascendencia haitiana, alcanzaban unas 668,145. Al respecto el informe precisa que:

esta es una cifra probablemente subestimada y casi imposible de calcular, teniendo en cuenta que debe contener a todas las personas descendientes (hijos, nietos, bisnietos, abarcando varias generaciones) de migrantes haitianos nacidos en [República Dominicana en] el periodo comprendido entre 1929 a 2007, quienes se han considerado a sí mismos con razón dominicanos. De cara a los problemas de estas personas dominicanas de ascendencia haitiana, el PNRE responde menos a un plan con visión de futuro para hacer frente a la migración irregular y más bien pareciera un intento politizado por el gobierno para obligar a las personas dominicanas de ascendencia haitiana a que se registren como extranjeras (2015: 42).

El 18 de junio se hizo público el Informe sobre Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado y Apatridia, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el cual situó a República Dominicana como el quinto país del mundo con mayor número de personas en condiciones de apatridia (sin

nacionalidad), con “210,000 habitantes en la categoría ‘Personas bajo el mandato de apatridia de ACNUR’” (2015).

Tabla 5.2
Personas bajo el mandato de apatridia de ACNUR a finales de 2014

1. Myanmar	810,000
2. Costa de Marfil	700,000
3. Letonia	262,802
4. Tailandia	506,197
5. República Dominicana	210,000

Fuente: ACNUR 2015

Este informe generó múltiples réplicas y análisis desde el terreno, mientras que la respuesta oficial la hizo pública el presidente Danilo Medina en su discurso en la XLV Cumbre del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en Guatemala:

Algunos medios de comunicación internacionales y algunas organizaciones, han repetido la teoría de que más de 200,000 personas ...habrían quedado en situación de apatridia y estarían en peligro de ser expulsados de República Dominicana: Esto es completamente falso... Como no queremos pensar que es una falsedad malintencionada, sino que se trata de un error, vamos a examinar donde tiene su origen... Quienes originalmente plantearon estas cifras tomaron como base los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes del año 2012.. Según la Encuesta, teníamos en el momento 244 mil 151 personas hijas de extranjeros... De esta información no podemos deducir nada sobre estatus documental ni migratorio de estas personas, mucho menos situación de apatridia... Ocurre que de ese total, 105 mil 381 tienen por lo menos un padre dominicano... Por lo tanto les corresponde

la nacionalidad dominicana de pleno derecho según nuestra Constitución... Dicho de otra forma, sabemos ya que no son apátridas... El resto, 138 mil 770 son hijos con ambos padres extranjeros, pero no por eso apátridas... Para empezar porque, de este grupo, 20 mil 213 de esos, dicen poseer un documento de identidad extranjero... 16 mil 556 dicen poseer documento extranjero y dominicano... Podemos decir con certeza, que estas 36,769 personas tienen su situación en cuanto a nacionalidad resuelta, incluso doblemente resuelta... La cifra de potenciales “apátridas” se habría reducido entonces a 100,000 personas aproximadamente... Sin embargo, entre esos están las 55,000 personas del Grupo A y sus descendientes... Así como los 8,775 del grupo B que, como expliqué, han visto su nacionalidad reconocida por la Junta Central Electoral... Es el caso, por ejemplo, de la señora Juliana Deguis y de sus cuatro hijos... Que hasta hace poco no habían sido registrados por la situación de indefinición documental de su madre, pero que ya lo están... Es fácil deducir que los 100,000 restantes, de acuerdo a la encuesta, son esta población y que su problemática también ha sido resuelta... Es decir, tampoco están en situación de apatridia ni en peligro de ser expulsados del país... En definitiva, seamos claros: en la República Dominicana el número de casos de apatridia es cero... Si eso llegara a ocurrir y alguien presentara un caso de apatridia a nuestro gobierno debidamente documentado... no les quepa duda de que le daremos la debida solución... Nuestro ordenamiento jurídico cuenta con los mecanismos para que así sea... Pero hasta el día de hoy eso no se ha producido... Ni mucho menos hemos posibilitado una política de Estado para propiciar nada semejante, como algunos se han atrevido a insinuar... Entiendo que esta es una realidad compleja, con distintas figuras legales, diversos grupos de población y varias cifras (Presidencia 2015d).

Por otro lado, el Estado también rechazó de manera directa el informe de Human Rights Watch titulado *Somos dominicanos, somos dominicanas: Privación arbitraria de la nacionalidad en la República Dominicana*, el cual fue presentado el 1 de julio de 2015 en Santo Domingo por José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la división de las Américas de esa organización. El informe de 43 páginas documentaba cientos de casos de personas dominicanas de ascendencia haitiana quienes no podían “realizar actos cívicos básicos como inscribir hijos al momento del nacimiento, anotarse en la escuela y la universidad, participar en la economía formal o viajar por el país sin riesgo de expulsión” (HRW 2015), en 13 provincias del país. Vivanco concluyó su presentación expresando que se estaba “negando el derecho a una nacionalidad a decenas de miles de ciudadanos y, a pesar de mensajes contradictorios, autoridades est[aba]n deteniendo a personas y expulsándolas hacia el otro lado de la frontera” (HRW 2015). Entre los periodistas asistentes a la presentación del informe, se encontraban varios comunicadores adscritos a la Dirección General de Comunicación de la Presidencia de la República (DICOM) quienes refutaron lo expresado por Vivanco y secundados por otro grupo de comunicadores exigieron pruebas y desestimaron la validez de las informaciones y el manejo de la misma por parte del directivo de Human Rights Watch. Por su parte, el portavoz del Palacio Nacional, Roberto Rodríguez Marchena, ese mismo día elogió a través de diversos medios la “valentía y patriotismo” de estos periodistas que “hoy desempeñaron una labor patriótica en ese escenario (Presidencia 2015).

Otro informe que también recibió pronunciamientos de rechazo por parte del Estado fue el presentado el 19 noviembre de 2015 por Amnistía Internacional sobre apatridia en la República Dominicana convirtiendo a miles

de personas de ascendencia haitiana nacidos en el país, en “ciudadanos fantasmas”. El informe titulado, *Sin papeles no soy nadie*, contrasta con la versión oficial de que ninguna persona carece de nacionalidad en la República Dominicana, a partir de la perspectiva de personas afectadas. El informe “analiza el intrincado laberinto jurídico creado por las autoridades desde la década de 1990 y, más recientemente, a través de una sentencia de 2013 que ha privado arbitrariamente de la nacionalidad a decenas de miles de personas con padres o abuelos extranjeros” (Amnistía 2015). Al respecto el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) rechazó que en la República Dominicana exista la apatridia e insistió en que “la Ley 169-14 impulsada por el presidente Danilo Medina ofreció las vías y las soluciones más expeditas frente a la realidad que enfrentaba el país...” (MIREX 2015o).

5.6.2 Debate entre el Estado dominicano y el Comité de Derechos Humanos

Desde el 2012 el Comité de Derechos Humanos venía expresando su preocupación sobre “información recibida según la cual la Ley General de Migración de 2004 ha sido aplicada retroactivamente en varios casos a adultos dominicanos de origen haitiano, anulando el reconocimiento de su nacionalidad dominicana porque sus padres estaban en ‘tránsito’ al momento de su nacimiento, cualquiera sea la duración de su estancia en el país. El Comité lamenta las graves consecuencias de esta situación sobre el acceso de las personas afectadas a la educación, la justicia, el empleo, la vivienda, la salud, y al conjunto de derechos civiles y políticos relacionados con el estatus migratorio y la nacionalidad” detallando que estos derechos están garantizados en los Arts. 2, 16 y 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y recomendando que el Estado debía abstenerse de estas actuaciones y debía emprender “las

reformas legislativas y administrativas necesarias para armonizar sus leyes y procedimientos con esas normas” (Comité de Derechos Humanos 2012:párr. 22). Asimismo, al Comité le inquietaba particularmente “la información sobre niños de origen haitiano nacidos en República Dominicana que no han tenido acceso a una documentación oficial en razón de sus orígenes”, recomendando al Estado garantizar que todos los niños nacidos en su territorio estén registrados y reciban un certificado de nacimiento oficial (Comité de Derechos Humanos 2012:párr. 23).

Ante la Observación 22 el Estado Dominicano dedicó 29 párrafos (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 42/71) de su respuesta oficial, es decir 13 páginas de 24 que componen la totalidad de su respuesta al Comité. Esta respuesta de seguimiento del Estado inicia aportando detalles en relación a la naturaleza y el alcance de la Ley 169-14 para dar respuesta a la situación de personas de ascendencia haitiana nacidas en República Dominicana, a la vez que menciona el levantamiento de información respecto a los extranjeros inscritos en el registro civil dominicano, a fin de determinar el impacto de la sentencia del Tribunal Constitucional Núm. 168-13 sobre la condición de regularidad o irregularidad, obteniendo según esta narrativa alrededor de 62.000 casos (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 42). Prosigue informando que al momento de elaborar el informe, la JCE estaba...

procediendo a regularizar y/o transcribir en los libros del registro civil, libre de todo trámite administrativo a cargo de los beneficiarios, las actas de las personas que se encuentren en la situación de ‘régimen especial en beneficio de hijos de padres y madres extranjeros no residentes nacido en el territorio nacional durante el periodo comprendido entre el 16 de junio de 1929 al 18 de

abril de 2007 inscritos en los libros del registro civil dominicano en base a documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción’ de acuerdo al artículo 1 de la Ley 169-14. Subsana la referida irregularidad en virtud de esta ley, la Junta Central Electoral los acreditará como nacionales dominicanos aunque mayormente corresponde a copias literales de secciones de la Ley de Migración y de su reglamento (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 43).

Prosigue detallando que la Ley 169-14 dispone que:

las personas asentadas en el registro civil y que no les correspondía la nacionalidad dominicana, se le acredite como tales si no estaban documentados o se le restituirá cualquier documento que tuvieron anteriormente pues ellos no pueden ser responsables por las faltas cometidas por el Estado que permitió su registro originalmente (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 44).

De manera complementaria explica que en base al artículo 3 de esa misma ley se excluyen los registros instrumentados con falsedad de datos, suplantación de identidad, o cualquier otro hecho que configure el delito de falsedad en escritura pública, siempre y cuando el hecho le sea imputable directamente al beneficiario, a la vez que al respecto “la JCE ha determinado que le dará acta de nacimiento a las personas menores de edad independientemente los padres hayan incurrido en esta falta, aclarando que se excluirá los datos que estos hayan aportado al momento” (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 45) pero si la persona era mayor de edad se analizará si resulta pertinente o no entregar los documentos o en caso que “los padres no sean biológicos, se procede a transcribir el documento y se le pide a las parte que es-

tablezcan quiénes son sus verdaderos padres” (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 46). Asimismo, se señala que esta ley [169-14] “beneficiará a los hijos e hijas aun no inscritos en el registro civil, toda vez que sus padres ya han sido acreditados por la ley, de igual manera ocurre con los no inscritos en el registro civil, que una vez se inscriban en el plan de regularización, vencido el plazo de los dos años, podrán aplicar a la naturalización y una vez naturalizados podrá beneficiarse su descendencia” (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 47).

A continuación la respuesta del Estado incluye varios párrafos que dan detalles sobre aspectos generales de los procesos migratorios globales y la definición del concepto de migrante, vinculados de manera tangencial a República Dominicana, en base a citas que datan entre el año 2000 y 2011 (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 48, 49, 50, 62, 63, 64, 65, 66 y 67) intercalando un explicación sobre la forma en que el Estado clasifica a “los extranjeros en dos grandes grupos los migrantes y los no inmigrantes”, en base a la Constitución de la República, la Ley General de Migración, 284-04 y la Ley 95 y su reglamento 279 de 1939 (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 51). A continuación, destaca la copia fiel de un segmento del Reglamento de Migración Núm. 279, del 12 de mayo de 1939, que a lo largo de 7 páginas reproduce textualmente los siguientes incisos: Sección II (Clasificación de Extranjeros), Sección III (Pasaportes y Visas), Sección IV (Visitantes), Sección V (Transeúntes), Sección VI (Marineros), Sección VII (Jornaleros temporeros y sus familias), Sección VIII (Inmigrantes). Esta alusión literal sirve de preámbulo y sustento al siguiente enunciado:

Al leer estos artículos en su contexto no fraccionado la jurisprudencia dominicana ha definido constantemente el termino de tránsito

como toda aquella persona extranjera que no ha establecido su residencia definitiva en la República Dominicana (ver sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 1 de diciembre de 1982, Bf 865, 2379, de la Suprema Corte de Justicia de fecha 14 de diciembre de 2005, Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 2 de noviembre de 2011, Bf Núm. 1212, ver Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional). Pero estas interpretaciones no han sido hechos aislados sino que la doctrina, y la costumbre dominicana han registrado esta situación como habitual, y aunque se registren los nacimientos de las personas hijas de extranjeros en territorio dominicano en los libros de la oficialías de estado civil del país y se le expidan actas de nacimiento es bueno recordar que dicho documento registra básicamente la identidad de la persona (derecho humano asegurado por el Estado dominicano), ya que el termino nacionalidad sale registrado en la cédula de identidad y electoral la cual se expide a partir de los 16 años, aunque para fines electorales se expide a partir de los 18 años. En este punto es válido destacar que es la Constitución de la República la que dice quiénes son o no dominicanos (ver artículo 11 de la constitución vigente del 1929 al 2010 en materia de nacionalidad) (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 53).

Los siguientes incisos de la respuesta oficial al Comité de Derechos Humanos vuelven a reiterar interpretaciones basadas en el reglamento 279 de 1939 sobre el concepto de transeúnte (Párrafo 54) precisando que se trata de una sub-categoría de no inmigrante que le permite al extranjero atravesar el territorio dominicano en 10 días pero que por este “límite establecido en una ley no adquiere un derecho sino que viola un deber, incurre en una infracción de orden público, que tiene como resultado una

sanción no un derecho adquirido, u posesión de estado, o usucapión, lo cual no existe ni ha existido en la legislación dominicana en materia de nacionalidad” (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 55). Continúa además declarando al Estado respetuoso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño al reconocerle la nacionalidad de los padres a todos los nacidos de 1929-2010, sustentados en la Ley 95 de 1939 o la Ley 285-04, aludiendo a la calidad de no inmigrante o no residente para quienes se encontraran en condición irregular (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 56); aduciendo que el

... racionamiento sobre este tema es sencillo, pues la convención se basta por sí misma, en principio la nacionalidad de las personas es la de sus padres (jus sanguinis) y si no le corresponde pues debe el Estado parte de la convención otorgarle su nacionalidad, pues en caso contrario se estaría violando el numeral tres de la Convención ya que se le estaría despojando de la nacionalidad natural la de sus padres a la persona menor de edad la cual conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código Bustamante (Acuerdo de La Habana) sigue la condición jurídica de sus padres (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 57).

La respuesta prosigue sustentando lo anterior a partir de una interpretación del principio de unificación familiar que podría verse “altamente” afectado “si se desvincula al hijo de la nacionalidad de sus padres” o [peor aun] si se convierte en “un caldo de cultivo para que personas en condición migratoria irregular (indocumentados, ilegales) utilicen a sus hijos como instrumento para tratar de regularizar (legalizar) su estatus, en franca violación de los derechos de las personas me-

nores de edad” (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 58).

Los siguientes incisos que el Estado aporta como respuesta al Comité de Derechos Humanos primero citan la constitución haitiana, en su artículo 11, como el sustento que otorga la nacionalidad a todos los hijos de haitianos que nacieran fuera de su territorio, responsabilizando a Haití de registrar a sus nacionales en base a notificaciones que reciben por parte de República Dominicana “más aún cuando en el año 1939 se firmó el acuerdo llamado *modus operandi* donde se establecía que cada Estado definiría el término *inmigrante* conforme a su legislación” copiando literalmente esta comunicación (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 59). En el mismo orden de ideas, resalta dos acuerdos firmados entre República Dominicana y Haití para la contratación de trabajadores temporeros agrícolas (braceros), destacando que los mismos preveían para “comunicar al Departamento de Inmigración y al Consulado de Haití de la jurisdicción, el abandono del establecimiento de trabajo por todo jornalero, así como de las muertes, matrimonios y nacimientos, ocurridos entre los contratados” (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 60); y en base a lo antedicho, señala que desde su perspectiva “no cabe duda de que las personas nacidas en territorio de la República Dominicana hijas de extranjeros haitianos en condición migratoria irregular le corresponde pues la nacionalidad haitiana a no ser que este estado se la niegue con lo cual estaría violando al menos tres acuerdos internacionales en perjuicio de estas personas” (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 61).

Finalmente, los argumentos que culminan la respuesta del Estado al Comité de Derechos Humanos parten de afirmar que:

la Ley 285-04 [de Migración] no ha despojado restrictivamente de la nacionalidad a las personas hijas de extranjeros que posean situación migratoria irregular en la República

Dominicana, sino que desde la Constitución del 1929 los hijos de las personas en tránsito en territorio dominicano no adquieren la nacionalidad dominicana. A tales efectos la Ley 95 del 1939 con su reglamento 279 y la Ley 285-04 del 2004 con su reglamento 631 2011 han reconocido que los no inmigrantes y los no residentes no adquieren la nacionalidad dominicana ya que están en tránsito, lo cual fue explicado anteriormente desde el punto de vista legal y desde el punto de vista semántico (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 68).

Asimismo, se declara un estado respetuoso de tratados binacionales donde según su lectura queda “suficientemente claro que el término inmigrante será definido soberanamente con ambos Estados y que los nacimientos de las personas hijas de jornaleros y trabajadores temporeros haitianos que nacieran en territorio dominicanos debían ser declarados en el Consulado Haitiano como haitianos” (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 69). Y en última instancia precisa que “[e]l argumento de apátrida de los descendientes de haitianos carece de sentido ya que ellos tienen el derecho a la nacionalidad de origen por el jus sanguinis, conforme a la constitución haitiana” (Párrafo 70) y que requiere:

resaltar que por el hecho de que hijos de haitianos en condición migratoria irregular que han nacido en territorio dominicano fueran inscrito ilegalmente en los registros dominicanos se está corrigiendo con la implementación de la Ley 169-14 y su Reglamento 250-14 la cual no solo ha subsanado y acreditado esas nacionalidades sino que abre un espacio para inscribir en el registro de extranjeros a los hijos de extranjeros en condición migratoria irregular, los cuales posteriormente podrán acceder al plan nacional de regularización de extranjeros y después a la

naturalización luego de dos años (Comité de Derechos Humanos 2015:párr. 71).

5.6.3 Respuesta de sociedad civil

Esta extensa respuesta del Estado al Comité de Derechos Humanos en agosto de 2015 contrasta con diversos análisis de la teoría y la práctica de la implementación de la Ley 169-14, especialmente desde la perspectiva de los grupos organizados de personas afectadas por el proceso de desnacionalización que trajo consigo la Sentencia. Para inicios del 2015, el colectivo Reconocido rememoró como un año atrás, al comenzar el 2014, las personas dominicanas de ascendencia haitiana habían exigido:

una ley que restituya los derechos vulnerados por la Sentencia No. 168-13 del TC. En mayo llegó la ley 164-14, pensábamos que con ella se respetarían nuestros derechos y se restituiría nuestra documentación; sin embargo la misma Ley ha sido utilizada para sustentar la exclusión civil de los dominicanos/as de ascendencia haitiana dividiéndonos en grupo A y grupo B. Definiendo así quienes son dominicanos por un ‘error’ del Estado dominicano en el pasado (Grupo A), y quienes nunca serían dominicanos a menos que apliquen a un plan de regularización de extranjeros con la ‘esperanza’ de posteriormente poder aplicar para la naturalización (Grupo B), lo cual no es una nacionalidad por derecho sino una discrecionalidad del Estado dominicano que posteriormente puede arrebatarla (Reconocido 2015).

Justamente al cumplirse un año de su promulgación, el 23 de mayo de 2015, el balance realizado por las bases de Reconocido y MUDHA, con el apoyo de instancias como

Dominican@s x Derechos y el Centro Bonó¹⁰¹ llamaba la atención sobre el “*ambiente de tensión e incertidumbre*” que vivían la mayoría de las personas beneficiarias de dicha ley aludiendo que el objeto de la ley no se había alcanzado ni siquiera a un nivel “*medianamente aceptable porque la mayoría de los dominicanos y dominicanas de ascendencia haitiana que cuentan con registro civil suspendido no han recibido la restitución inmediata de sus documentos, tal y como lo ordena dicha ley*” (Centro Bonó 2015). Debido a esta situación,

decenas de miles de niñas, niños y adolescentes hijos e hijas de padres y madres con documentos embargados por la Junta Central Electoral, tampoco han podido beneficiarse del efecto de derrame positivo que la aplicación de ley conllevaría. Si los padres y madres, adultos jóvenes con documentos suspendidos no han podido recibir la restitución de sus documentos, los niños y niñas, preadolescentes y adolescentes, tampoco han podido recibir el beneficio de su derecho a la documentación (Centro Bonó).

En cuanto al enunciado de la ley que también tenía como objeto establecer una ruta para documentar a dominicanos de ascendencia haitiana sin registros, el análisis concluía que los procedimientos establecidos para la aplicación en el proceso de naturalización para el grupo B generaron muchas dificultades denunciadas a lo largo de todo el proceso sin que el Estado accediera a reconocer los efectos; también el establecimiento de un plazo limitado y absoluto para este grupo fue desde este análisis “*otro factor grave que afectó los resultados de*

¹⁰¹ Participaron agrupaciones de base de los Movimientos Reconocido y MUDHA y los promotores y promotoras de derechos humanos y asesores y asesoras legales del Centro Bonó, MUDHA y la coalición Dominican@s X Derechos.

la ley” (Centro Bonó 2015). Por ello, solo unas 8,755 personas del Grupo B lograron acogerse a la fase del proceso de naturalización y decenas de miles quedaron al margen de los beneficios del proceso. Entre las trabas destacaron: incapacidad administrativa de los hospitales para entregar las constancias de nacidos vivos, obstaculizaciones a los procesos de realización de los actos de notoriedad, incremento de los costos de legalizaciones judiciales, entre otros factores.

5.7 Conclusiones

Desde la publicación de la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional dominicano, hubo posiciones marcadamente opuestas entre la perspectiva oficial y las expresadas por instituciones y grupos vinculados a la defensa de los derechos humanos y de la población migrante y sus descendientes. Por un lado, las posturas críticas desde dentro y fuera de la República Dominicana coinciden en defender la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y todos los avances que fueron impulsados durante décadas gracias a la firma de instrumentos internacionales, la creación de jurisprudencia y el establecimiento de sentencias y recomendaciones que más allá de ser vinculantes, también contienen el peso moral de haber sido orquestadas por voces calificadas que los propios países han elegido.¹⁰² Por el otro lado, desde la

¹⁰² Los procesos para elegir a quienes conforman estas instancias han evolucionado gracias a las exigencias de mayor independencia y transparencia en sus procesos. Por ejemplo, a inicios de junio de 2015 se publicó una evaluación independiente realizada por un panel de expertos en derechos humanos de cara a la elección de nuevos comisionados/as para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como de jueces/zas para la Corte Interamericana de Derechos Humanos durante la 45^a Asamblea General que se celebraría en Washington D.C. el 15 y 16 de junio de 2015. El panel, convocado por Open Society y

perspectiva oficial y de sectores conservadores, el rechazo ante las medidas impulsadas en materia de regularización migratoria, y sus efectos en la población nacida en el país de ascendencia haitiana, fue asociado a una campaña internacional para desprestigiar a República Dominicana y forzarla a asumir las crisis y la pobreza de Haití, desestimando el hecho que la Sentencia y las políticas públicas impulsadas están sostenidas sobre la base de legislaciones que datan incluso de 1929, cuando el mundo mantenía diversos conceptos de soberanía y nación que derivaron en posturas extremas con consecuencias lamentables. Buscar un punto de encuentro para un diálogo constructivo entre estas posiciones es el desafío mayor que queda pendiente.

En tal sentido, este capítulo espera haber aportado insumos que sumen al espíritu de la última recomendación del Comité de Derechos Humanos que desde el 2012 además de exhortar a que en República Dominicana se conozca el contenido del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, también recomendó al Estado divulgar las *“observaciones finales para aumentar el grado de concienciación entre las autoridades judiciales, legislativas y administrativas,*

la sociedad civil y las ONG que actúan en el país, así como entre la población en general... [de manera que en la preparación de] *su sexto informe periódico, consulte ampliamente a la sociedad civil y a las ONG”* (Párrafo 26).

respaldado por más de 80 grupos de derechos humanos, grupos no gubernamentales, universidades y clínicas jurídicas en toda la región, estuvo compuesto por cinco juristas de reconocido prestigio: Marion Bethel (Bahamas), Belisário dos Santos Jr. (Brasil), Cecilia Medina (Chile), Juan Méndez (Argentina), y Naomi Roht - Arriaza (Estados Unidos). El panel analizó tanto el proceso de elección de jueces/zas y comisionados/as del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a la vez que revisó las 11 candidaturas para las elecciones a celebrarse. Entre las recomendaciones incluyeron que los Estados miembros crearan a nivel nacional “un organismo formal, independiente y apolítico para seleccionar los candidatos nominados” el cual sería ampliamente representativo y que evaluaría y entrevistaría a los candidatos de manera pública. La constitución del Panel se basa en una similar y exitosa iniciativa en la Corte Penal Internacional (CPI) que se centró en garantizar la transparencia y la independencia en la elección de sus Jueces y Juezas. Ver: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/iachr-panel-report-esp-20150611.pdf>