



SITUACIÓN
DE DERECHOS
HUMANOS
DE LAS PERSONAS
MIGRANTES Y SUS
DESCENDIENTES

V. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SUS DESCENDIENTES

-Por Natalia Riveros⁹⁷-

En 2019 distintas instancias reiteraron una preocupación por la prevalencia de actitudes y prácticas discriminatorias que afectaban a personas migrantes -principalmente haitianas- y a sus descendientes, entre otros grupos vulnerables, aunada a la falta de medidas y políticas públicas dirigidas específicamente a proteger a este colectivo contra la discriminación. La temática se vio marcada en los principales diálogos con órganos internacionales supervisores de derechos humanos, destacándose el Examen Periódico Universal (EPU) de la República Dominicana (RD) ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los intercambios con El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), el Comité de los Derechos de la Niñez y el Comité Contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés).

A nivel regional, hubo intercambios importantes con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), destacándose positivamente el cumplimiento del Estado Dominicano en 2019 de un compromiso asumido en el marco de la mesas de trabajo celebradas en 2018 con esta Comisión y la sociedad civil de efectuar una reunión técnica de trabajo con organizaciones dominicanas de derechos. A pesar de estos esfuerzos, no hubo avances concretos derivados de estos diálogos, ya que todas las recomendaciones emitidas por la CIDH al Estado seguían con un estatus de cumplimiento parcial al finalizar el año. Continuaba la situación de muchas personas nacidas en el país de ascendencia haitiana sin una solución de nacionalidad tras (6) años de proclamarse la controversial Sentencia 168-13 y (5) años de ejecutarse la Ley 169-14 creada para mitigar su impacto⁹⁸, requiriendo acciones del Estado a solicitud de los afectados-as y sus representantes.

El contexto sociopolítico, que en 2018 se había caracterizado por un recrudecimiento del rechazo a la inmigración haitiana y el registro de incidentes de intimidación y

⁹⁷ Politóloga e investigadora actualmente residiendo en Brasilia, con especialidad en temas de derecho internacional (particularmente derechos humanos) y las migraciones. Inicia su colaboración con OBMICA en 2011 como Investigadora Asociada y entre agosto 2017 y abril 2018 fungió como Coordinadora de Investigación y Programas de esta institución.

⁹⁸ Esta temática se aborda en detalle en el acápite 5.4 de este anuario.

represalias, siguió siendo desafiante en el 2019 (ver recuadro). La inestabilidad política en Haití (con protestas generalizadas principalmente durante febrero y agosto-noviembre) dio pie a una militarización del lado dominicano de la frontera y un incremento notable en movimientos de repatriación y devolución de migrantes. A su vez, grupos ultraconservadores y xenófobos siguieron explotando políticamente los prejuicios históricos contra la población haitiana y la crisis en Haití, exacerbado por las elecciones municipales y presidenciales dominicanas previstas para 2020.

Este capítulo describe los principales sucesos, avances y desafíos en torno a la protección de personas migrantes y sus familias en el país, a la luz de la prevalencia de la discriminación y el contexto sociopolítico descrito. Se analiza su impacto en la recurrencia de casos de violaciones a la seguridad e integridad, acceso efectivo a un debido proceso durante deportaciones, vulneración de derechos laborales y las trabas al acceso a la documentación de identidad y ciudadanía dominicana.

Listín Diario. Resumen 2019. La frontera con Haití La grave crisis de Haití puso más presión a la RD

Ricardo Santana

El año que está a punto de concluir se caracterizó en la frontera por enfrentamientos en ocasiones entre haitianos y dominicanos, denuncias de tráfico de personas, reforzamiento de la vigilancia militar, ampliación de los operativos en contra de indocumentados y otros acontecimientos que cambiaron el panorama durante 2019 en esa franja limítrofe con Haití.

Entre los meses de agosto, septiembre y octubre se registraron en Haití violentas protestas reclamando la renuncia de su presidente Jovenel Moise, así como por la falta de combustibles y alzas desproporcionadas de los productos básicos.

Esa inestabilidad política y social de Haití provocó un mayor flujo migratorio hacia territorio dominicano y taponamientos en las estaciones de gasolina de la zona fronteriza Norte, principalmente de Dajabón.

Ante la escasez de combustibles que afectó a Haití, principalmente en los meses de agosto, septiembre y octubre y que aún persiste, aunque en menor dimensión, las autoridades dominicanas militarizaron las estaciones de gasolina de Dajabón y otras localidades para evitar el tráfico irregular.

Tráfico de ilegales

Los disturbios que marcaron a Haití en agosto, septiembre y octubre, levantaron aún más el interés de muchos haitianos de emigrar a República Dominicana.

Ante esta situación, los altos mandos militares reforzaron la zona y desde septiembre, la inspeccionan dos y tres veces al mes.

Fuente: Reproducción parcial de artículo publicado en el Listín Diario el 11 de diciembre de 2019.

5.1 Violencia y discriminación contra la población migrante haitiana y de ascendencia haitiana

La Encuesta Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés) encontró que en el 2019 el 46.9% de la población dominicana opinaba que las personas migrantes haitianas eran discriminadas, notando además un declive importante en la proporción de aquellos-as que estaban de acuerdo con la emisión de permisos de trabajo a inmigrantes de Haití indocumentados-as de 37.3% en 2014 a 27.3% en 2019 (Espinal et.al. 2019:199; 225).

Otro dato que proyecta esta encuesta es que la mayoría de la población dominicana (62.4%) se identificaba como mestiza o india en 2019 (ibid.228); la prevalencia de esta auto denominación racial entre la mayoría de dominicanos-as es notable, teniendo en cuenta que esta ha sido vinculada a una noción hispánica de la dominicanidad promovida desde los tiempos de Trujillo como una “forma de diferenciación entre los dominicanos y los haitianos basada en atributos raciales, biológicos y culturales” (CIDH 2015: párr.110). La interiorización de esta noción puede explicar el rechazo a la presencia haitiana, presentada por algunos sectores como una “amenaza a la identidad dominicana”, y la negación a la herencia africana que repercute en actitudes racistas contra la población negra en general.

Como consecuencia de lo anterior, se siguieron registrando casos emblemáticos que evidencian la prevalencia de prejuicios raciales. En febrero, medios de prensa recogieron el llamado a la no discriminación por parte de una estudiante universitaria, luego de que una institución bancaria, que la consideraba para una vacante de empleo, le solicitara ocultar su pelo rizo tal y como lo exigía el protocolo de la empresa (Páez 2019).

El delito principal es la visibilización de nuestro origen afrocaribeño y con ello la diversidad étnico-racial presente en nuestra población. En el pelo crespo (“malo”) se muestran raíces en la población de origen: africano, haitiano, cocolo, afroamericano, cubano o de cualquier país de Centroamérica o de la región del Caribe desde donde han emigrado distintos grupos hacia el país (Vargas, T. 2019 en “protocolo y discriminación racial”).

Además de esta noticia, que se debatió en redes sociales y se plantearon reflexiones críticas (como la porción citada en el párrafo anterior), medios de prensa reportaron un mes después sobre el lanzamiento de una campaña por parte del Ministerio de

Educación (MINERD) titulada “ni pelo bueno ni pelo malo⁹⁹” que buscaba prevenir la discriminación basada en la apariencia física en el sector educativo (Domínguez 2019). Esta iniciativa, que refleja un reconocimiento sobre la presencia de la discriminación racial y los esfuerzos realizados por el Ministerio frente a esta temática, generó aún más controversia al conocerse; que la ex directora general de Equidad de Género y Desarrollo de MINERD había sido despedida inesperadamente al día siguiente de intervenir y presentar el video promocional en un programa televisivo, detallando de una denuncia sobre la suspensión escolar de una niña por llevar el pelo rizo (Morel 2019).

Otra polémica fue la generada tras la elección de Miss RD Universo 2019, que también deja entrever los vínculos entre la cuestión racial y el antihaitianismo en el contexto dominicano. La ganadora, Clauvid Daly, fue objeto de duras críticas en redes sociales y algunas fuentes de prensa por el color oscuro de su piel, que llevó a muchos-as incluso a cuestionar sus raíces dominicanas y a señalarla como haitiana (Afrofeminas.com 2019; Diario Libre 2019).

“Admito que vi a mi país de otra manera y dudé cuando vi el racismo y desprecio hacia mi” (Clauvid Daly, cuenta IG, 9 diciembre 2019)¹⁰⁰.

A pesar de que los referidos prejuicios no son un fenómeno nuevo ni son compartidos por toda la población, su prevalencia implica explícitamente el rechazo y exclusión hacia una población migrante doblemente vulnerable a la discriminación por motivos de raza y por ascendencia. Por ello, es importante referenciar las reacciones y medidas estatales frente a esta temática en el 2019, así como las perspectivas de monitores y defensores de derechos.

Durante el examen periódico universal ante el Comité de Derechos Humanos, celebrado en enero de 2019, el Estado dominicano obtuvo un merecido reconocimiento por el lanzamiento de su primer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) el 10 de diciembre de 2018. Este incluye un programa contra la discriminación que busca promover una cultura de derechos para fomentar la tolerancia y sensibilizar a las autoridades y otros actores contra esta exclusión. Asimismo, entre sus objetivos figura el reforzamiento del marco normativo contra la discriminación y el fortalecimiento de las instituciones y procedimientos que rigen su implementación, previéndose entre los indicadores de progreso el sometimiento del anteproyecto de ley general de igualdad y no discriminación ante el congreso antes de finalizar el cuarto trimestre de 2019 (MIREX-RD 2018).

⁹⁹ Ver https://www.youtube.com/watch?v=PSg4jdE6Krc&feature=emb_title

¹⁰⁰ Ver también Listín Diario 2019.

Desde que el referido anteproyecto de ley fue presentado formalmente al Poder Ejecutivo en agosto de 2016, ha sido respaldado por gran parte de organizaciones de derechos humanos y juristas, ya que, aunque la discriminación está prohibida por la Constitución, no está especificada ni tipificada como delito para proteger adecuadamente a distintos grupos y sancionar a responsables. Dando seguimiento al compromiso de remitir el anteproyecto al Congreso, tal y como previsto en el PNDH, el Comité Gestor del Plan de Abogacía por una Ley General de Igualdad y no Discriminación realizó un plantón frente al Palacio Nacional a mediados de mayo solicitando su envío oportuno (Acento.com.do 2019). La organización Amnistía Internacional, asimismo, envió a una petición al gobierno a fines de octubre que habría sido firmada por más de diez mil personas en distintos países y que solicitaba su aprobación urgente (Hoy 2019).

Al finalizar el año, sin embargo, el compromiso de envío al Congreso del referido anteproyecto, seguía pendiente. De acuerdo a la información más reciente sobre su estatus, contenida en el informe del Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (2020), el documento estaba en manos de la consultoría jurídica del Poder Judicial bajo un “proceso de revisión y consenso” (párr.18).

Por otra parte, en su informe al Comité Contra la Discriminación de la Mujer, el Estado reitera su posición de que la discriminación no es ejercida ni tolerada como política de Estado (párr.113). Desde la perspectiva de organizaciones de derechos¹⁰¹, sin embargo, sigue habiendo una falta de reconocimiento estatal sobre la prevalencia de discriminación contra personas de tez oscura y de ascendencia haitiana que incide en la falta de políticas y acciones específicas encaminadas a enfrentar la temática de la discriminación racial. Esto se refleja en parte en las respuestas del Estado a los comités de derechos humanos de la ONU que indagan sobre la temática, las cuales hacen referencia a esfuerzos importantes desde el sistema educativo y la capacitación a actores públicos contra la discriminación, pero sin hacer mención concreta de medidas para hacer frente a prejuicios raciales y contra los migrantes¹⁰². Por ello, asimismo, en el abordaje sobre las políticas para combatir todas las formas de discriminación, siendo estas uno de los tres ejes centrales de los diálogos celebrados en el marco de las mesas de trabajo sobre políticas de derechos humanos entre el Estado con la CIDH y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en 2018 y 2019, el seguimiento a la recomendación de la CIDH pone énfasis en “*leyes y programas*

¹⁰¹ Al abordar la temática el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2020) observa que “el gobierno negó que existiera este tipo de discriminación e hizo poco para enfrentar este problema”.

¹⁰² Ver Informe del Estado al Comité de los Derechos del Niño (2019:10-11); Informe del Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2020) respuestas a párrafos 2 y 6 de la lista de cuestiones; Consejo de Derechos Humanos 2018:9-10.

concretos especialmente dirigidos a erradicar la discriminación contra las poblaciones vulnerables, particularmente en relación a las personas afrodescendientes y acciones contra la discriminación racial” (CIDH 2020: párr. 82).

Con base a la información proporcionada por el Estado sobre la temática, el informe anual de la CIDH 2019 saluda las propuestas estatales de educación con enfoque multicultural y de sensibilización contra la discriminación, así como la adopción de resoluciones administrativas por parte de la Procuraduría relativas al acceso sin discriminación a espacios públicos. El Estado también destacó capacitaciones dirigidas a la Policía Nacional y el personal migratorio en temas de protección de derechos humanos, e informó sobre los planes desde la Dirección General de Migración (DGM) de establecer un protocolo interno para tipificar actos de discriminación por motivos raciales, religiosos, de género y orientación sexual (CIDH 2020 párr.82-86).

Como muestra el siguiente recuadro, en sus valoraciones la CIDH también tomó nota con preocupación sobre las noticias y denuncias de sociedad civil sobre el recrudecimiento de manifestaciones de rechazo contra personas migrantes de origen haitiano y mujeres transexuales (en su mayoría afrodescendientes) (ver 5.1.1), así como el uso excesivo de fuerza por parte de actores estatales. Tras reconocer los esfuerzos señalados por el Estado, concluye que persisten obstáculos para garantizar los derechos de afrodescendientes e insiste nuevamente en la importancia de adoptar medidas con enfoque específico para combatir la discriminación racial (ibid. párr. 84; 92).

Extracto Informe Anual CIDH 2019 sobre medidas estatales para fortalecer la lucha contra la discriminación

87. Por otra parte, la Comisión observó que diferentes organizaciones han protestado contra presuntos actos de xenofobia y racismo en República Dominicana, quienes denuncian campañas de odio contra personas migrantes de origen haitiano, así como el uso excesivo de la fuerza y la arbitraria expulsión de las mismas víctimas de procesos ilegales de deportación.

88. La CIDH resalta el impulso del Estado dominicano para desarrollar las capacitaciones anteriormente mencionadas dirigidas a funcionarios públicos en materia de derechos humanos; por ende, recuerda los estándares interamericanos sobre la prevención del perfilamiento racial, así como los protocolos del Sistema Universal para prevenir el uso excesivo de la fuerza teniendo en cuenta los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, ve con preocupación las denuncias de sociedad civil por el menoscabo de derechos de personas migrantes, situación que se ha recrudecido en los últimos años. La Comisión sugiere al Estado de República Dominicana establecer un canal de comunicación asertiva con organizaciones de personas migrantes de origen haitiana y hacerlos partícipes de la construcción de políticas en todas las etapas de diseño, implementación, monitoreo de dichas políticas.

5.1.1 Actos de violencia y manifestaciones de rechazo

Actores civiles

A inicios de 2019 prevalecían las secuelas del clima de intolerancia contra personas de origen haitiano que marcó el 2018 (descritos en el anuario previo en OBMICA 2019:239-245), a su vez que las noticias sobre protestas en Haití daban pie a grupos nacionalistas para seguir alertando sobre las amenazas de la presencia haitiana. A lo largo del año se siguieron registrando actos de hostilidad incluyendo algunos episodios de violencia contra personas haitianas.

En un manifiesto divulgado el 11 de febrero, 14 organizaciones de derechos rechazaron el racismo y la xenofobia propiciado por algunos grupos nacionalistas. En este, condenan la pasividad del gobierno ante episodios concretos de exclusión social y odio, trayendo a colación, entre otros, la cancelación por motivos de amenazas de una marcha deportiva que había sido prevista para celebrar el día internacional del migrante el 23 de diciembre de 2018 (Acento.com.do 2019b). El mismo mes, fuentes reportaban como miembros de oposición política insistían en la necesidad de garantizar la seguridad en la frontera (Santana 2019) y construir un muro para frenar la inmigración haitiana (Diario Libre 2019b).

Un mes después, hacia mediados de marzo, circulaba en las redes sociales una convocatoria a una “marcha contra la haitianización”¹⁰³ del país a ser realizada en la ciudad de Santiago de los Caballeros, noticia que también fue divulgada por medios de prensa locales (Pérez 2019). Cabe destacar que de acuerdo a videos filtrados sobre esta marcha¹⁰⁴, el número de participantes en la misma no aparentaba ser numeroso; sin embargo, representa una muestra de la eficacia de grupos ultranacionalistas por difundir sus discursos a través de redes de apoyo.

Asimismo, hubo evidencia del impacto negativo de estos discursos sobre parte de la población con el registro de varios hechos y denuncias de hostilidades contra personas haitianas nuevamente en la provincia de Santiago. Uno de los más publicitados ocurrió el 3 de junio en Matanzas, e involucró el linchamiento de dos haitianos (uno de ellos fallece y el otro queda gravemente herido) por parte de moradores que atribuyeron erróneamente a éstos la muerte de un dominicano. Como muestra una reseña de la prensa (ver recuadro), un pariente de la víctima dominicana confesó posteriormente haberle disparado involuntariamente; cabe agregar que si bien esta fuente de prensa hace referencia a la identificación de personas que participaron

¹⁰³ Ver, a manera de ejemplo, https://www.youtube.com/watch?v=XO8vxDL_ASg

¹⁰⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=RE-x6n7qRUc>

en el linchamiento por parte de autoridades, al finalizar el año nadie había sido arrestado en conexión a este incidente (Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos 2020).

Propietario solar fue quien mató joven en Santiago

Extracto Listín Diario, 5 junio 2019.

Santiago, RD

El joven que fue muerto en Matanzas, Santiago, no fue atacado por haitianos como se informó inicialmente, sino por un disparo que hizo el propietario de un solar adonde los dos extranjeros penetraron a buscar mangos.

...

La Policía refiere que residentes del lugar tras escuchar el impacto y ver al joven herido mortalmente en el pavimento, pensaron que habrían sido los dos haitianos que comían mangos que lo mataron, a quienes persiguieron y al alcanzarlos en la calle Chavón, de Matanzas, los golpearon con palos, piedras y a la vez los hirieron con armas blancas.

Identificados

Oficiales de la Dirección de Investigaciones Criminales tienen identificadas a las personas que participaron en el linchamiento.

Posteriormente, la Organización Haitianos en RD denunciaba que miembros de la comunidad haitiana en la ciudad de Santiago eran objeto de ataques racistas por parte de pobladores y policías municipales, vinculando estos últimos a propaganda y declaraciones oficiales de la Alcaldía de esa ciudad que reforzaban prejuicios contra la inmigración haitiana. Su comunicado también apunta al incidente en Matanzas en los siguientes términos:

Todo indica que la turba actuó bajo prejuicios y estereotipos que se han visto reforzados en el Cibao por las constantes declaraciones que denigran a las personas de origen haitiano (Colectivo #HaitianosRD, en Acento.com.do. 2019c).

De igual manera, un manifiesto contra el racismo y la xenofobia, firmado en agosto por distintas organizaciones y personalidades en República Dominicana y otros países, expresa rechazo por el “crimen de odio contra dos trabajadores haitianos inocentes” en Matanzas como una evidencia de la prevalencia de discriminación racial a nivel nacional y “particularmente de la región de El Cibao, que se ha convertido en un centro de operaciones de grupos nacionalistas de ultraderecha”. El manifiesto sostiene que varias familias haitianas que moraban en la comunidad donde ocurrieron los hechos en Matanzas fueron posteriormente expulsadas por

parte de la turba, advirtiendo que crímenes como estos generalmente quedaban impunes. Asimismo, acusa a la Alcaldía de Santiago por los efectos de sus políticas y campañas contra la inmigración haitiana, denunciando que la mayoría de medios de prensa continuaban amplificando los “discursos racistas y conspiracionistas acerca de una invasión silenciosa” (Acento.com.do 2019d).

En efecto, el recrudecimiento de las protestas en Haití en agosto coincide con un aumento en las declaraciones a los medios por parte de sectores políticos y grupos ultraconservadores sobre la necesidad de contener la amenaza haitiana, la cual prevalece hasta finales de 2019 (Montero 2019¹⁰⁵). Teniendo en cuenta que estos sucesos se situaban en medio de la campaña preelectoral dominicana, las organizaciones firmantes del referido manifiesto, al igual que el Movimiento Socialista de los Trabajadores (en nota de prensa divulgada el 10 de agosto a los medios), entre otras organizaciones, condenaron la intensificación de la retórica racista y antihaitiana por parte de los partidos políticos del gobierno y de la oposición de derecha, como una manera de distraer la atención pública sobre los problemas sociales y atribuir esta situación a la inmigración haitiana (Acento.com.do 2019e).

Por otro lado, la sensibilidad política de la temática de la discriminación contra personas haitianas y sus descendientes, se siguió reflejando en las amenazas y muestras de intolerancia contra defensores-as de derechos o simpatizantes de su causa, quienes siguen siendo tildados por algunos como traidores de la patria, tal y como lo muestran comentarios de algunos de estos grupos en las redes sociales¹⁰⁶. En tal sentido, y como en años anteriores, al finalizar 2019 no había registro de ninguna censura oficial o muestra de rechazo por parte de las autoridades que apuntara a mitigar estos ataques. Cabe recordar que el tema había motivado una audiencia pública ante la CIDH a finales de 2016, en la que se alertaba a los-as peticionarios-as de las acciones por parte de grupos nacionalistas envalentonados por la impunidad imperante¹⁰⁷. Sobre este mismo tema, la antropóloga Tahira Vargas, en un artículo publicado a fines de septiembre que describe un caso de agresión del cual es testigo (ver recuadro), alerta sobre como la negación del racismo y el antihaitianismo por parte de algunos sectores propicia que abusos contra personas negras y haitianas permanezcan “bajo un manto invisible, silencioso y de total impunidad”.

¹⁰⁵ Ver también, a manera de ejemplo, https://www.youtube.com/watch?v=yxBSaB_68Ag

¹⁰⁶ Un ejemplo son los posts de Soberanía RD en <https://www.facebook.com/watch/ganimedes1212/> y de Dominicanos Nacionalistas RD en <https://www.facebook.com/pages/category/Blogger/Dominicanos-Nacionalistas-RD-1126656077488822/>, entre otros.

¹⁰⁷ Ver OBMICA 2017:268.

“Tírale el carro encima, por haitianos”

Extracto de Vargas, T. en Hoy.com.do 28 de septiembre 2019

Continuamente observó situaciones de discriminación y abuso contra personas negras y haitianas. Una de ellas ocurrió hace unos días en la avenida Luperón esquina Olof Palme. Una mujer embarazada con su pareja, ambos de piel negra, tenían cerca de 25 minutos esperando para cruzar la avenida y ningún vehículo se detenía, a pesar de que el semáforo estaba en rojo. Dos vehículos detuvieron la marcha para darle paso a la pareja, pero una yipeta que transitaba en la misma dirección no se detuvo, por el contrario, aceleró y casi atropella a la pareja. El señor que conducía la yipeta vociferó: “No se paren a darle paso a esos malditos haitianos, tírale el carro encima”. El estuvo a punto de atropellar a estas personas intencionalmente para “acabar con su vida” por ser haitianos.

Por otra parte, la situación de vulnerabilidad de mujeres migrantes de nacionalidad o ascendencia haitiana siguió en la mira de monitores-as de derechos en 2019, enmarcada en un contexto general de discriminación y violencia basada en género¹⁰⁸ que enfrentan muchas mujeres en el país, Como lo muestra el siguiente recuadro, el tema fue objeto de seguimiento por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (2019), en su lista de cuestiones previa a la presentación del 8vo informe periódico de RD (a examinarse en 2020).

Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2019)

Lista de cuestiones y preguntas previas a la presentación del octavo informe periódico de la República Dominicana*

Estereotipos y prácticas nocivas

6. Proporcionese información sobre las medidas sostenidas a largo plazo para hacer frente a la imagen estereotipada de las mujeres, en particular las mujeres de ascendencia haitiana, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales, así como las mujeres con discapacidad, en particular en los medios de comunicación y el sector empresarial, según lo dispuesto en el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género y siguiendo la recomendación formulada por el Comité en sus anteriores observaciones finales (párr. 23 a) y b)).

Por su lado, OSC siguieron alertando sobre como mujeres migrantes y de ascendencia haitiana se enfrentaban a prácticas discriminatorias en el sector salud, particularmente en torno a servicios vinculados a la maternidad (Coalition of Organizations for Active

¹⁰⁸ Al respecto, ver informes de CLADEM-RD (2018) y Coalition of Organisations for Active Defence of Women’s and Young People’s Rights (Dominican Republic) (2018) dirigidos al Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer.

Defense of Women 2018). En los informes que cubrieron años previos, los prejuicios contra parturientas haitianas se sustentan en gran parte en una cobertura mediática que suele presentarlas como usurpadoras de servicios públicos (con énfasis en su género y rol reproductivo) y como una amenaza a la identidad nacional al procrear hijos-as con padres dominicanos o en territorio dominicano (ver recuadro). Una mirada a las noticias publicadas por la prensa sobre este tema sugiere que esta tendencia continuaba en 2019 (Diario Libre 2019c; proceso.com.do 2019; Pantaleón 2019)¹⁰⁹. Cabe agregar que una cobertura parcializada sobre la temática, sostiene estos estereotipos y prejuicios contra mujeres haitianas, dificultando la adopción de medidas encaminadas a su protección y a una regulación adecuada de estos flujos migratorios.

Abel Martínez dice en una década habrá más haitianos que dominicanos en RD

Al participar en el programa Alofoke Sin Censura, que conduce Santiago Matías, el edil pidió a las autoridades sacar a todos los ilegales que hay en el país para poder preservar la nacionalidad dominicana a largo plazo.

“Debemos tomar medidas sobre eso, debemos preservar nuestra nacionalidad y nuestro territorio”, afirmó.

Fuente: Osi Perez, C. 2019.

Otra preocupación persistente señalada por organizaciones de derechos es la vulnerabilidad de mujeres migrantes venezolanas y haitianas (CLADEM-RD 2018), así como aquellas de ascendencia haitiana indocumentadas (Diario Libre 2019d), a distintos tipos de violencia basada en género a lo largo de sus procesos migratorios, y particularmente el riesgo a caer en redes de trata de personas. También denunciaron que aquellas inmigrantes haitianas que no podían probar que su presencia en el país estaba legalmente regularizada, no podían depositar denuncias ante la defensoría pública o la policía, lo cual aumentaba su vulnerabilidad y riesgo a la violencia y la muerte (Coalition of Organizations for Active Defense of Women 2018). Un asunto que también concierne a la vulnerabilidad de mujeres migrantes son las denuncias relacionadas con la violencia contra trabajadoras sexuales y mujeres transexuales por parte de fuerzas de seguridad estatales, que se abordan en el siguiente acápite.

Actores estatales

A fines de poner en contexto las conversaciones sobre actos de violencia contra migrantes por parte de actores estatales, es importante señalar que las denuncias

¹⁰⁹ Ver también <https://www.youtube.com/watch?v=n95nIF5R35k>

sobre tortura y ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias por parte de fuerzas de seguridad se destacan en los distintos informes y discusiones sobre la situación de derechos en el país durante 2019 (Consejo de Derechos Humanos 2019; Departamento de Estado de Estados Unidos 2020, Amnistía Internacional 2020; CNDH-RD 2019; Mejía 2019). En paralelo, datos de la Encuesta Barómetro de las Américas 2019 mostraban bajos niveles de confianza ciudadana en las fuerzas de seguridad y una percepción negativa sobre el sistema de justicia por parte la población dominicana¹¹⁰. Cabe agregar que el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos indicaba que muchos casos no se reportaban formalmente debido a esta falta de confianza.

Especial periodístico titulado Patrulla Letal

No todos murieron como lo informaron las autoridades. Detrás de las muertes por acciones legales de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas dominicanas, se esconden casos de abuso, errores, búsqueda de ascensos y una cuestionada política de mano dura contra la delincuencia que tiene entre sus principales blancos a jóvenes de los estratos sociales pobres.

Fuente: Molina, Mejía y Tejero. 2019. Diario Libre.

Como se aprecia en el recuadro anterior, una investigación reciente sobre la temática concluye que el uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas castrenses tiende a afectar principalmente a la población joven de los estratos sociales pobres. El dato es relevante, ya que es precisamente en estos sectores marginalizados donde tienden a insertarse las personas migrantes y sus familias, entre otros grupos vulnerables a la pobreza y la exclusión social. Asimismo, el seguimiento a la respuesta estatal es de importancia en tanto las desigualdades de poder exponen a inmigrantes y otros grupos vulnerables a abusos por parte de las fuerzas que paradójicamente deberían velar por su integridad y seguridad personal.

En este contexto, durante 2019, como en años previos, hubo registro de denuncias de violaciones a la integridad personal y actitudes discriminatorias contra personas migrantes por parte de actores estatales. Sobresalieron las quejas de maltratos contra personas haitianas por parte de la policía municipal de Santiago, siendo una muestra una denuncia recogida por la prensa el 30 de abril, en la que trabajadores haitianos de la construcción alegaban que la policía los acosaba pidiéndoles dinero con amenaza de detención; de acuerdo a testigos entrevistados por la prensa, el episodio involucró disparos al aire por parte de la policía y pedradas de respuesta

¹¹⁰ Por ejemplo, la encuesta arroja que el porcentaje de la población que considera que la Policía está involucrada en la delincuencia (61.9%) es casi el doble del porcentaje que piensa que la Policía protege a la gente (32.2%).

por parte de los trabajadores (El Nuevo Diario 2019). La policía de Santiago también figura en el manifiesto contra linchamientos xenófobos y racistas mencionado previamente, siendo acusada de agredir a un turista de Kenya “porque creyeron que era de nacionalidad haitiana” (Acento.com.do 2019d).

Cabe agregar que organizaciones vincularon el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía de Santiago con los discursos antihaitianos promovidos por el alcalde de dicha ciudad. Asimismo, prevalecieron las denuncias de una cacería contra vendedores y comerciantes haitianos en dicha ciudad promovida desde la Alcaldía (Laureano 2019).

También se siguieron registrando situaciones de extorsión y abusos durante detenciones y deportaciones (abordadas en sección 5.2), así como denuncias de uso excesivo de fuerza, soborno y cobro de peajes a inmigrantes¹¹¹ traficados desde Haití por parte de militares y miembros del Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT). Un ejemplo fue un incidente a inicios de año en el que murieron un haitiano y un miembro de Cesfront en el puesto fronterizo de Elías Piña; según la crónica, durante una trifulca el haitiano hiere mortalmente a el oficial, mientras que un compañero del militar fallecido dispara mortalmente (y de ser cierto extrajudicialmente) al haitiano en represalia (Diario Libre 2019e). Otro caso reportado el 19 de diciembre, y que apunta al uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes de seguridad estatales, fue la muerte de un joven haitiano a causa de un disparo por parte de miembros de una patrulla del ejército que perseguía la camioneta donde este era transportado con otro grupo de indocumentados (Santana 2019b).

Por otro lado, de acuerdo al Informe Anual 2019 de Amnistía Internacional (AI), *“la policía violaba, golpeaba, y humillaba de manera habitual a las mujeres que realizaban trabajo sexual, en actos que podían constituir tortura y malos tratos por razón de género”*. Cabe agregar que el trabajo sexual constituye un medio de vida para muchas mujeres extranjeras radicadas en el país, principalmente venezolanas y haitianas (Pantaleón 2019b). Las conclusiones de AI se apoyan, en parte, a una investigación sobre violencia contra trabajadores-as sexuales en el contexto dominicano, que muestra, entre otros, que la criminalización del trabajo sexual da pie a detenciones arbitrarias y otros abusos por parte de cuerpos estatales que las perciben como transgresoras de normas sociales convencionales y que las mujeres transgénero sufren una discriminación más profunda siendo por tanto más vulnerables a la tortura y otros malos tratos¹¹². Como fue mencionado anteriormente,

¹¹¹ Ver Pérez R. 2019; Mejía y Molina 2018; Santana 2019b.

¹¹² Las conclusiones del informe están disponibles en <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2019/03/dominican-republic-sex-workers-rights/>

la CIDH también había expresado preocupación por los múltiples tipos de violencia que enfrentaban las mujeres transexuales, en su mayoría afrodescendientes y trabajadoras sexuales (CIDH 2020 párr.91).

En cuanto a las conversaciones sobre la temática con el Estado dominicano, durante el examen periódico ante el Consejo de Derechos Humanos se contabilizaron seis recomendaciones vinculadas a la necesidad de abordar e investigar denuncias de abusos por parte de agentes de orden público. En sus observaciones sobre estas recomendaciones, el Estado reiteró “su compromiso de investigar las denuncias relativas a uso excesivo de la fuerza, ejecuciones extrajudiciales, violaciones por parte de las fuerzas de seguridad y detenciones arbitrarias” (Consejo de Derechos Humanos 2019b párr.10); a pesar de ello, organizaciones de derechos lamentaron que el Estado rechazara la recomendación específica de garantizar a las víctimas el acceso a la justicia y poner fin a la impunidad que caracteriza estos casos (Amnistía internacional 2019).

Respecto a las medidas señaladas a la CIDH para mejorar y garantizar la seguridad e integridad personal de personas migrantes, el Estado proporcionó información sobre sus esfuerzos de capacitación en derechos a miembros de la DGM y funcionarios públicos; también se refirió al PNDH que contiene un eje temático en torno a los derechos de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, y a esfuerzos encaminados a garantizar el acceso a la educación a la población migrante y a combatir la trata de personas¹¹³ (CIDH 2020 párr. 63-65).

En sus valoraciones, la CIDH observó con preocupación que el primer informe semestral sobre implementación del PNDH no reflejara hasta entonces la adopción de medidas para garantizar derechos a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Respecto a la situación de inmigrantes provenientes de Venezuela, mencionó que aunque el Estado no había proporcionado información, la mayoría se encontraba en situación migratoria irregular, recordando el llamamiento hecho a los Estados miembros de la OEA a adoptar medidas con enfoque de responsabilidad compartida (ibid. párr.66).

¹¹³ Las políticas estatales para combatir el tráfico ilícito y la trata de personas se abordan en el capítulo iv de este informe.

5.2 Detención y deportación de migrantes

Dirección General de Migración Informe de Gestión 2019	Dirección General de Migración Informe de Gestión 2018
Esta dirección ha deportado e impedido la entrada de 128,195 extranjeros al mes de Diciembre, deportando a su país de origen un total de 82,408 y no admitiendo en territorio dominicano la cantidad de 45,787 . Un total de 104,253 nacionales extranjeros detenidos en los diferentes operativos de interdicción realizados en el transcurso del año.	Esta dirección ha detenido en el presente año la cantidad de 101,359 nacionales extranjeros, deportando a su país de origen un total de 53,401 y no admitiendo en territorio dominicano la cantidad de 70,618 .

En 2019 se produjo un aumento en las estadísticas de detenciones de migrantes y de devolución forzada de personas hacia Haití, tal como lo muestran las cifras oficiales divulgadas por la DGM (ver recuadro). A la luz de los frecuentes reportes sobre operativos de interdicción migratoria y reforzamiento de seguridad en la frontera, como parte de la estrategia estatal de contención de la inmigración ante las protestas en Haití y la presión mediática a nivel nacional, incluyendo un despliegue de cerca de 10,000 militares en octubre, (Rodríguez 2019; Hasbun 2019) las detenciones y deportaciones siguieron siendo objeto de preocupación y seguimiento por parte de monitores de derechos a lo largo del año. La principal razón fue que continuaron los reportes de casos de violaciones de derechos de las personas durante estos procesos, así como evidencias de que las salvaguardias existentes en la legislación nacional y los tratados ratificados por el país para proteger a migrantes contra expulsiones arbitrarias, no fueron respetadas ni implementadas uniformemente por las autoridades involucradas.

A raíz de lo anterior, ciertas categorías de personas permanecieron en riesgo latente de enfrentarse a la detención y/o la deportación, aunque en principio tendrían fundamento para recurrirla y recibir protección frente a esta. Este es el caso de inmigrantes beneficiarios del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Irregular (PNRE) implementado por 18 meses entre 2014 y 2015, periodo durante el cual se suspendieron oficialmente las deportaciones. De acuerdo a las informaciones proporcionadas por el Estado a la CIDH (2020 párr.57), un total de 259.976 personas fueron regularizadas (en su mayoría a corto plazo con carnets de no residentes¹¹⁴), las cuales en distintas ocasiones han sido convocadas a renovar o cambiar su estatus migratorio¹¹⁵; si bien muchas han logrado renovar su documentación (aunque para otras persisten las dificultades para lograrlo), es

¹¹⁴ La evolución del PNRE durante 2019 se aborda en mayor detalle el capítulo iv sobre políticas migratorias.

¹¹⁵ Para el 2020 se calculaba que unas 200.000 personas necesitarían renovar su estatus. Ver Programa Mesoamérica y El Caribe OIM 2019.

preocupante que se sigan reportado casos de deportación de beneficiarios-as debidamente documentados-as, así como de otros migrantes con estatus regular en el país. Otras categorías de interés incluyen las personas de ascendencia haitiana que no tienen ninguna solución de nacionalidad (a pesar de la ley 169-14) y que al no tener documentación que acredite su nacimiento y-o arraigo en el país son más vulnerables a la deportación, También debe incluirse en este grupo a las personas protegidas legalmente por el Estado contra la detención tales como niños-as y adolescentes, adultos mayores, mujeres embarazadas y lactantes y solicitantes de asilo. Asimismo, personas que caen en la categoría de habitantes fronterizos (y que cruzan diariamente para actividades de comercio o estudio), las cuales, al no contar todavía con los carnets previstos para ellos en la legislación migratoria, son vulnerables a abusos y a ser registrados entre los movimientos de devoluciones o no admisiones en frontera (ver OBMICA 2019b:10).

Cabe agregar que los constantes llamados por parte de grupos conservadores a contener la inmigración haitiana, así como el ambiente electoral, han repercutido en la respuesta del gobierno por demostrar que se está haciendo algo al respecto. Esto tiende a generar presión en los agentes de control migratorio que se traslada en una persecución focalizada a personas con base a su procedencia, lugar de residencia, entre otros factores, contraria a la obligación de los Estados de respetar los derechos de las personas y aplicar las leyes y políticas sin discriminación.

En lo que concierne a las reacciones y esfuerzos del Estado ante las observaciones planteadas a sus procesos de deportación, es importante partir del hecho que con la reanudación de las deportaciones a mediados de 2015, distintas organizaciones registraron avances y destacaron el compromiso del gobierno por fortalecer la protección de derechos durante los procesos de detención migratoria (ver síntesis en OBMICA 2017:212-3). Para 2019, destacan los esfuerzos estatales por capacitar y profesionalizar los agentes estatales con funciones de control migratorio, así como el anuncio sobre preparativos desde la DGM para tipificar en un protocolo distintos actos de discriminación por motivos raciales, religiosos, de género y orientación sexual (CIDH 2020 párr.82-86 mencionado también en acápite 5.1).

En sus informes al Consejo de Derechos Humanos y la CIDH, el Estado reiteró que la detención con fines de deportación se realiza como último recurso (CIDH 2020 párr.75; Consejo de Derechos Humanos 2018). Durante el examen periódico universal resaltó, asimismo, que las detenciones son auxiliadas con herramientas de verificación de documentos, lo cual constituye una alternativa a la detención migratoria simple y pura de extranjeros-as que se presume en situación irregular, y que la detención y el traslado al centro de acogida para una segunda verificación solo procede cuando son insuficientes los otros recursos descritos en los protocolos y normativas migratorias (Consejo de Derechos Humanos 2018 párr.163-165). Cabe destacar que en sus comunicaciones, el Estado hace referencia a un protocolo

operativo de actuación que seguía sin ser difundido públicamente al finalizar el año¹¹⁶, lo cual no permitía establecer si existen otros recursos o alternativas a la detención administrativa por razones migratorias. La solicitud por parte del Comité contra la Tortura (2019 párr.24) al Estado sobre *“el procedimiento y criterios para examinar la necesidad y la proporcionalidad de recurrir a la detención administrativa de migrantes indocumentados”*, incluyendo su duración máxima legal y alternativas existentes, puede contribuir a profundizar más sobre estos importantes puntos.

El esclarecimiento de los procedimientos operativos que rigen la detención migratoria se considera importante porque el Reglamento de la Ley de Migración establece la detención como un paso posterior a la verificación de la condición migratoria o a la expedición de una orden de detención por parte del Director de la DGM (art. 134, Decreto No. 631-11). Mientras que, por el contrario, distintas informaciones apuntan a que en la práctica se sigue contraviniendo la ley deteniendo a migrantes sin previa verificación y/o sin haber indicios de ninguna corroboración de su situación. Tal y como lo señala un Policy Brief sobre migración forzada publicado recientemente por OBMICA, el cual se basa en entrevistas a deportados-as y otros actores clave compiladas en un estudio inédito realizado en 2018¹¹⁷ y en las discusiones registradas durante el Simposio Internacional sobre Deportaciones auspiciado por OBMICA y la Universidad de Rutgers en septiembre de 2018: *“cualquier incumplimiento del procedimiento ordinario es equivalente a una detención arbitraria y discriminatoria”* (OBMICA 2019b:14).

De las estadísticas oficiales también se puede inferir que generalmente la detención precede a la verificación de la condición migratoria. Como fue señalado en el anuario previo, en su memoria de 2018 la DGM señalaba que entre 100.949 personas extranjeras detenidas, 73.590 habían sido deportadas y otras 26.466 despachadas por estar adscritas al PNRE y/o residir legalmente en el país. Aunque el informe de 2019 no desglosa los datos de migrantes liberados después de ser retenidos, la cifra de personas detenidas sigue excediendo significativamente la de deportadas, representando estos últimos un 79% entre el total. Otro ejemplo son las notas de prensa emitidas por la DGM; como la del 10 de diciembre de 2019, reproducida parcialmente en el recuadro, que muestra que la depuración sería realizada posteriormente a la detención. Estas informaciones plantean también la necesidad de profundizar más sobre la efectividad y el acceso oportuno a las herramientas de verificación de documentos durante los operativos de interdicción.

¹¹⁶ Así lo notaron las OSC durante las mesas de trabajo sostenidas con la CIDH y el Estado en 2018 (CIDH 2019 párr.76).

¹¹⁷ Ver Spraos 2018.

NOTA DE PRENSA 10 diciembre 2019¹¹⁸
DGM deporta otros 890 haitianos:

Migración interviene más de 20 barrios de diez provincias y el Distrito Nacional

SANTO DOMINGO.-La Dirección General de Migración (DGM) intervino más de 20 barrios y sectores de diez provincias y el Distrito Nacional, en los cuales detuvo a mil 63 nacionales haitianos y deportó hacia Haití a 890 por los puntos fronterizos de Dajabón y Elías Piña.

...

Actuaron en la detención, de acuerdo con la nota, inspectores de la DGM asistidos por efectivos del Ejército, la Armada y fuerza Aérea de República Dominicana, de la Policía Nacional, del CESTUR, representantes del Ministerio Público y del Ministerio de Medio ambiente.

...

De acuerdo con la información, de los detenidos 890 no portaban documentos legales para permanecer en territorio dominicano, mientras que 173 fueron liberados después de la depuración correspondiente.

La denuncia de irregularidades a través de medios de prensa también evidencia la prevalencia de actuaciones que derivan en la detención y la deportación arbitraria. El 21 de enero de 2020, el periódico *Hoy* publicó una cobertura de una redada en la zona norte del Distrito Nacional, notando que los agentes de migración, apoyados por personal “policíaco militar”, no depuraban los documentos durante las redadas contra personas haitianas. De acuerdo a la nota, durante la cobertura se constató la detención de personas migrantes que mostraban sus documentos al día e incluso de ciudadanos-as dominicanos-as. Asimismo, se indicaba que en ocasiones se ejercía la violencia contra migrantes y que se trató de impedir el trabajo al equipo de prensa por medio de amenazas de montarlos a las cárceles móviles (Ramírez 2020).

En abril de 2019, otro medio divulgó una denuncia sobre un ciudadano dominicano residente en el sector de los Guaricanos en Santo Domingo Norte que había sido apresado por miembros de la DGM aparentemente “por su color de piel”. De acuerdo a nota (que incluye un video con entrevista a testigos), al momento de la detención el ciudadano no portaba su cédula de identidad; sin embargo, aunque sus familiares presentaron posteriormente los documentos que certificaban su nacionalidad, el detenido fue enviado a Jimaní para su deportación hacia Haití (CDN.com.do 2019).

¹¹⁸ Los comunicados de prensa están disponibles en <https://www.migracion.gob.do/trans/List/10485>

De igual manera, los reportes por parte de OSC y monitores de derechos sobre los métodos utilizados durante los operativos de interdicción siguieron siendo controvertidos¹¹⁹. Teniendo en cuenta que estos operativos se planifican en provincias, zonas y barrios caracterizados por una alta presencia de migrantes, OSC han alertado que los mismos tienden a impactar desproporcionadamente a personas con características específicas en base a criterios subjetivos como el color de piel o parecer haitiano o venezolano¹²⁰. Además de ello, prevalecen denuncias sobre rechazo, destrucción y/o confiscación de documentos durante estos procesos, con abusos que incluyen la destrucción de propiedad y de pertenencias. De acuerdo al Informe de Derechos Humanos 2019 del Departamento de Estado de Estados Unidos, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) reportó casos de detención y deportación de migrantes haitianos y sus hijos, “así como personas parecidas a estos”, porque las autoridades no les permitieron procurar los documentos respectivos en sus domicilios. La CIDH, por su lado, expresó *“profunda preocupación frente a la continuidad de la práctica de expulsiones y deportaciones de personas que, según señalan, poseen documentos de identidad válidos para permanecer en el país, así como de los posibles malos tratos que las personas migrantes sufren durante los procesos de deportaciones y/o expulsiones”* (2020 párr.81).

Asimismo, el Comité Contra la Tortura (2019) tomó nota de la información contenida en el informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH-RD (2018)) sobre agresiones contra migrantes y personas de ascendencia haitiana derivadas de una redada efectuada en el sector Galindo de la capital a fines de enero de 2018. La denuncia, recogida también por OBMICA en su anuario previo (2019:253), detalla múltiples tipos de abusos durante la redada, incluyendo irrupción violenta en los hogares en horas de la madrugada, confiscación de documentos, dinero y artículos personales, destrozos constatados a las viviendas y la separación de familias. Otro aspecto que sale a relucir en un estudio reciente sobre trabajadores migrantes del sector bananero de la Línea Noroeste (OBMICA 2020), es que los trabajadores-as deportados generalmente no tienen la posibilidad de acceder a sus pagos pendientes en las fincas donde laboraban.

Por su parte, la plataforma del Grupo de Apoyo para Retornados y Refugiados (GARR) denunció la deportación forzada de personas hacia Haití durante el primer trimestre del año “a pesar de la presentación a los agentes migratorios dominicanos

¹¹⁹ De acuerdo al último informe de gestión de la DGM, en el marco de sus operaciones de interdicción fueron detenidas 100.284 nacionales extranjeros en 2019.

¹²⁰ Así lo reflejan los informes alternos al Consejo de Derechos Humanos por parte del Consejo de la Coalición Dominicana por una Nueva Gestión Migratoria (COMIGRA) y la Diáspora Venezolana en RD, así como el Informe Anual 2018 (ver párr.77) y 2019 de la CIDH (ver párr.80).

de documentos de viaje válidos”, tal como lo recoge la CIDH (2020:párr.79) en su último informe anual. Cabe agregar que a través de una nota de prensa divulgada en julio de 2019, esta misma organización observó un aumento en el número de personas deportadas (principalmente durante el mes de junio), agregando que en el proceso niños-as eran objeto de los mismos maltratos por parte de las autoridades que los adultos, incluyendo palizas, violencia y despojo de posesiones. Asimismo, se criticó que las mujeres también fueran agredidas durante las repatriaciones, aunque en menor medida que los hombres, notando que corrían un mayor riesgo de ser acosadas y vulneradas (GARR 2019). Las informaciones sobre maltratos durante las detenciones y deportaciones también motivaron reacciones por parte de la Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados (MENAMIRD), la cual reiteró la necesidad de “humanizar” dichos procesos (CDN.com.do 2019b).

5.2.1 Debido proceso, rendición de cuentas y deportaciones no oficiales

Observaciones Finales Estado dominicano sobre las conclusiones y-o recomendaciones contenidas en el Sexto Informe Periódico sobre el examen periódico universal 2019

24. Se toma nota de la recomendación 94.185. En la República Dominicana impera el debido proceso como regla universal de los procesos tanto judiciales como extrajudiciales. El Estado no deporta a ningún extranjero que sea residente legal en el país, ni que indique tener arraigo dominicano hasta tanto se determine, mediante la correspondiente investigación, la veracidad de dicha información.

La accesibilidad oportuna a un proceso de debido proceso, que permita, entre otros, conocer los motivos individuales de la detención migratoria e impugnar una decisión de deportación, siguió siendo cuestionada en 2019. Como punto de partida, las situaciones de violencia, intimidación, destrucción de documentos, descritas anteriormente, impiden de facto impugnar la legalidad de la detención y por tanto el acceso a un debido proceso. Para el caso de personas que son trasladadas a los centros de acogida y son interrogadas a la espera de una verificación sobre su situación, las evidencias sugieren que los métodos utilizados no permiten establecer adecuadamente las circunstancias individuales de arraigo de las personas con el país (señalada por Estado en el recuadro), así como las necesidades de protección que puedan tener solicitantes de asilo o personas que requieren protección humanitaria, o el interés superior del niños-as, entre otras consideraciones que podrían hacer impugnabile la deportación.

La imagen descrita por los participantes es consistente. Si bien hablan de un proceso de toma de fotos y de huellas digitales (con firma, en ciertos casos), los que trataban de explicar su situación y defenderse no fueron escuchados. Generalmente, las preguntas que se hacen son en relación con la identidad de la persona y sus documentos, sin permitir una consideración de cada caso por sus propios méritos o permitir el ejercicio del derecho a ser oído (Spraos 2018).

En lo referente a las condiciones de detención, el Estado dominicano ha obtenido un merecido reconocimiento por la habilitación de 7 centros de acogida y la adquisición de unidades de transporte (desde 2015) para personas migrantes retenidas, que ha implicado importantes inversiones en infraestructura, equipos, personal, entre otros, y por tanto mejoras en las condiciones ofrecidas a las personas referidas (DGM 2017)¹²¹. No obstante, ante el aumento en el número de detenciones migratorias, la OIM habría reportado al Departamento de Estado de Estados Unidos (2020) que dichos centros a veces permanecían superpoblados y que hacían falta mejoras en las facilidades sanitarias y la accesibilidad a agua potable así como provisiones para resguardar a detenidos-as del sol. También observó que aunque generalmente se suministraban alimentos a las personas en los centros de acogida fronterizos con Haití, algunas veces tenían que solicitar ayuda a la OIM.

El informe del Departamento de Estado también destaca que a las OSC no se les permitió el acceso sistemático a los centros de acogida, lo cual obstaculizaba el monitoreo y comunicación con las personas retenidas; teniendo en cuenta que muchos-as migrantes no conocen sus derechos y recursos, o dependen de apoyo externo para procurar evidencias a sus casos, el acceso limitado a organizaciones que velan por sus derechos también afecta el ejercicio efectivo de su derecho a un debido proceso.

Otro aspecto problemático es que, aunque la ley de migración actual (art.137) dispone que la orden de deportación o expulsión dispuesta por la DGM debe ser motivada y debe informar a las personas de los recursos legales existentes, en la práctica estas órdenes contienen poca información sobre la personas concernidas y no detallan de manera individualizada las razones que motivan la decisión de deportación. Así lo refleja en sus conclusiones el estudio de Spraos (2018) y las OSC en sus informes alternos al Consejo de Derechos Humanos (COMIGRA 2018). Como señala el policy brief publicado recientemente por OBMICA (2019:18), el acato a este mandato de repatriación individualizado es importante, entre otros, porque representa una garantía contra las deportaciones colectivas prohibidas por los tratados internacionales ratificados por el Estado Dominicano.

¹²¹ El Policy Brief de OBMICA (2019b:16) resalta estos esfuerzos.

La ausencia de decisiones debidamente motivadas también limita el derecho a un recurso de impugnación o apelación. Además, las posibilidades que tienen las personas migrantes detenidas de acceder a un juicio imparcial son también limitadas (COMIGRA 2018; OBMICA 2019b), ya que las leyes migratorias no especifican cuales son los recursos legales disponibles para las personas por lo que el acceso a estos queda supeditado a la accesibilidad oportuna de asesoría por parte de OSC y-o asistencia consular¹²². Cabe agregar que no es claro si existen recursos administrativos internos de apelación, o si el proveer información sobre los recursos judiciales y los medios de acceder a estos está previsto en los protocolos operativos de la DGM, dado que su contenido no es de acceso público. En tal sentido, las solicitudes de información al Estado por parte del Comité contra la Tortura sobre cómo se garantiza en la práctica que las salvaguardias jurídicas fundamentales se aplican a todas las personas privadas de libertad, incluyendo personas migrantes, así como mayores detalles sobre los procedimientos de apelación de decisiones de expulsión, devolución y extradición, podría contribuir a esclarecer y fortalecer los estándares operativos y su armonización con aquellos previstos en las leyes nacionales e internacionales.

Deportaciones no oficiales

La recurrencia de casos de violaciones de derechos humanos por parte de autoridades migratorias durante los procesos de detención y deportación, siguió motivando cuestionamientos sobre los mecanismos de rendición de cuentas que garanticen la identificación y sanción de responsables. En su informe de gestión, la DGM (2019) sostuvo que su “Departamento de Investigaciones recomendó la cancelación de nombramientos y sanciones a diecinueve (19) empleados, por el hecho de cometer faltas en el desempeño de sus funciones, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 41-08 de Función Pública, Art. 84, sobre faltas de tercer grado, así mismo fueron sancionados diez (10) empleados de acuerdo al Art.82 Y 83 numeral 1 y 2 de la citada Ley”.

Como se observó en el anuario previo (OBMICA 2019:256), la Ley 41-08 prohíbe, entre otros, la confiscación de propiedad, extorsiones, y otros actos con fines de lucro personal y establece como una falta de segundo grado el “*Tratar reiteradamente en forma irrespetuosa, agresiva, desconsiderada u ofensiva a los compañeros, subalternos, superiores jerárquicos y al público*” (art. 83 inciso 3). Esto planteaba la necesidad de indagar más sobre los mecanismos de denuncias y rendición

¹²² Como lo nota el informe del Departamento de Estado Estadounidense, el recurso de interposición de acción de amparo, un instrumento que permite la rectificación de violaciones a derechos constitucionales, incluyendo violaciones de derechos humanos, prácticamente no se utilizó. “Solo personas con acompañamiento legal sofisticado lo utilizaron”.

de cuentas para violaciones de índole más severa incluyendo transgresiones a la integridad personal de migrantes y obstrucción o interferencia por parte de funcionarios-as con respecto al acceso a un debido proceso. Por otro lado, la finalización y divulgación del protocolo en el que estaría trabajando la DGM para tipificar conductas discriminatorias, queda como un punto prioritario de seguimiento para el próximo año.

La atribución de responsabilidad a agentes estatales en casos de violaciones de derechos y garantías al debido proceso durante las deportaciones se complica aún más por dos motivos. El primero es que miembros del Ejército Nacional y el Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT), brindan seguridad y apoyo a las operaciones de interdicción migratoria por parte de la DGM como parte de sus funciones de resguardo de frontera; además, como muestra la nota de prensa de la DGM (incluida en el recuadro en 5.1), miembros de la Policía Nacional también suelen asistir estos operativos. Como se ha venido observando en los anuarios previos, estas actuaciones conjuntas generan desafíos ya que las instituciones mencionadas reportan a distintos ministerios y se rigen por protocolos operativos y de conducta internos distintos, mientras que no hay claridad sobre las pautas que rigen los términos y el alcance de su cooperación a sabiendas que por ley los actos de deportación y no admisión son competencia exclusiva de la DGM.

INFORME DE LOS DERECHOS HUMANOS 2019 REPÚBLICA DOMINICANA Departamento de Estado de Estados Unidos

Representantes de organizaciones de la sociedad civil dijeron que algunas deportaciones consistían en cruzar a personas al otro lado de la frontera sin expediente alguno donde se registrara dicha deportación. La OIM reportó que la Dirección General de Migración manejó estos casos como “devoluciones” o “no admisibles”, y que para este tipo de operativos no existían reglamentaciones. La OIM trabajó con el Gobierno para establecer un sistema para personas no admisibles.

El otro motivo que dificulta la rendición de cuentas y el registro adecuado de cifras de detención y deportación es que las figuras de “devolución” y “no admisibles” no están debidamente reglamentadas en la legislación migratoria (como lo nota el extracto citado en el recuadro¹²³). La DGM incluye movimientos de “devueltos” (presumiblemente aprehendidos en frontera) en sus estadísticas (contabilizando 861 en sus estadísticas de 2019), pero esta figura no está prevista en la Ley de Migración, por lo cual los criterios de categorización no están claros. Cabe agregar

¹²³ Ver también Perfil Migratorio de RD 2019 (OIM-INM 2017:8)

que la figura de “no admisión” está prevista en la ley migratoria, en relación a personas a las que se les niega la entrada al país, mientras que la figura de deportación y expulsión presupone el ingreso previo de la persona extranjera al territorio (capítulo vi, Ley No. 285-04). Sin embargo, la ley de migración y su reglamento no especifican los procedimientos concernientes a los “no admisibles”, con lo cual los términos técnicos se prestan a confusión en la práctica.

Desde la perspectiva de derechos humanos de las personas involucradas en estos movimientos, la falta de precisión jurídica y operativa en cuanto a las devoluciones y las deportaciones, ante el involucramiento de fuerzas castrenses distintas a la DGM, conlleva riesgos importantes. Como se puede distinguir en el recuadro siguiente, principalmente preocupa que personas que ya habían ingresado al territorio dominicano, y a quien correspondería un registro de deportación por parte de la DGM, sean expulsadas y contabilizadas como no admisibles o devueltas sin registro de las personas, los agentes involucrados (y de cual institución provienen) y las circunstancias.

El reporte de casos sobre expulsión forzada y expedita de personas hacia Haití, ha derivado en diferencias entre deportaciones oficiales y extraoficiales o no oficiales. De acuerdo a los reportes de monitoreo de fronteras de la oficina de la OIM-Haití, las deportaciones oficiales son realizadas por la DGM a través de los cruces fronterizos formales (abiertos entre las 8.00 am y 6.00 pm), generalmente mediante notificación previa a las personas sobre su deportación y comunicación posterior a las autoridades haitianas sobre la hora y punto de deportación (OIM-Haití 2018). Mientras que, las extraoficiales, comúnmente se refieren a las realizadas a través de los cruces no oficiales sin notificación ni constancia. Los datos de monitoreo de fronteras de OIM-Haití entre junio 2015 y septiembre de 2017 arrojaban un total de 37.942 personas que alegaron haber sido deportadas extraoficialmente, principalmente por militares y Cesfront, aunque también se atribuyeron casos a miembros de la policía y la DGM (ibid.:3).

Para el 2019 se siguieron reportando casos de deportaciones extraoficiales, que pueden equivaler a arbitrarias al impedir a los-as afectados el acceso a un debido proceso. Estas informaciones motivaron solicitudes de mayor información al Estado por parte del Comité Contra la Tortura (2019 párr.8), mientras que la CIDH (2020 párr.79;81) también urgió al Estado a eliminar las detenciones y expulsiones al margen de la ley. Sin embargo, el Estado, en sus observaciones a las conclusiones y recomendaciones derivadas del examen periódico universal, negó la prevalencia de estas situaciones reiterando que “*el gobierno no realiza expulsiones arbitrarias de migrantes*” (Consejo de Derechos Humanos 2019b párr.16).

La plataforma GARR (2019) en su comunicado divulgado en junio, contabilizó 6.876 deportados-as durante ese mes hacia la localidad de Ferrier (en el noreste de Haití), notando que este retorno solo era posible desde cruces no oficiales. El total de repatriados-as contabilizados-as por dicha organización entre enero y junio de 2019, totalizaba 52.210 casos que reportaban haber estado entre un mes y diez años en RD y fueron devueltos a través de cruces oficiales y no oficiales. La organización opinó que las deportaciones no oficiales eran más convenientes para el gobierno porque las violaciones de derechos que las caracterizaban quedaban desapercibidas por la prensa internacional.

Otras denuncias recogidas por medios de prensa dejaron entrever los abusos cometidos por militares durante las redadas y las deportaciones. A inicios de 2020, dirigentes de asociaciones agropecuarias expresaron preocupación ante miembros de una brigada del ejército por las deportaciones masivas de trabajadores haitianos en San Juan de la Maguana que afectaban sus siembras. Asimismo, de acuerdo a la cobertura de prensa:

“denunciaron que los militares penetran a las fincas en la madrugada, rompen las puertas, apresan a los haitianos, a quienes, según dicen, despojan de dinero, celulares y otras pertenencias que poseen, acción que califican de violatoria a los derechos humanos” (Espinoza 2020).

De igual manera, la prevalencia de denuncias sobre persecución y maltratos a inmigrantes haitianos-as por parte de personal del ayuntamiento de Santiago de los Caballeros, allegadamente en apoyo a las redadas de la DGM en esa ciudad (Laureano 2019b), son otra muestra de las dificultades que enfrentan migrantes para hacer valer sus derechos y denunciar abusos cuando estos últimos provienen de distintas fuentes de seguridad pública.

5.2.2 Impacto humano y grupos vulnerables con necesidades de protección internacional

Como se indicó anteriormente, la prevalencia de deportaciones extraoficiales y la aparente falta de procedimientos tendientes hacia un escrutinio más individualizado de las personas durante las deportaciones oficiales, incide en la detención y deportación de personas que tendrían fundamento y recursos para impugnarlas. Tal es el caso de personas nacidas en RD afectadas por la Sentencia 168-13 y que no cuentan con documentación de identidad dominicana o una solución de

nacionalidad a pesar de la ley 169-14, que enfrentan riesgo a la deportación en su “propio país”¹²⁴ prohibida por el derecho internacional.

Las personas nacidas en República Dominicana sin cédula de identidad u otros documentos de identificación confrontaron obstáculos cuando viajaban dentro y fuera del país. Las autoridades intentaron deportar a algunas de estas personas entre el 2015 y el 2019, pero fueron detenidos por la intervención de la OIM (Informe de Derechos Humanos 2019, Departamento de Estado de Estados Unidos).

Como se ha venido señalando en los anuarios anteriores, el gobierno dominicano ha mantenido su compromiso público de evitar la deportación de esta población de ascendencia haitiana nacida en el país, aunque se siguen registrando casos¹²⁵, que en ocasiones son solucionados gracias a la intervención de agencias especializadas de la ONU (ver recuadro). Estas detenciones y/o deportaciones por error generan múltiples efectos en las vidas de quienes la padecen, incluyendo la separación familiar, perjuicio debido a pérdida de pertenencias y empleos, así como el estrés emocional asociado a una persecución motivada en el rechazo y no reconocimiento de su pertenencia al país¹²⁶. Colateralmente, la deportación de personas que dejan hijos-as menores de edad nacidos en RD, sin existir garantías de que se valore primeramente su interés superior (del niño), generalmente conlleva violaciones a los derechos de estos últimos¹²⁷.

Por otra parte, organizaciones de derechos reiteraron su preocupación por falencias en el sistema de detección y protección a personas solicitantes de asilo o que requieren de otros tipos de protección internacional en suelo dominicano. En cuanto a solicitantes de asilo, preocupaba la falta de información sobre este recurso en los puertos de entrada, así como el plazo de 15 días desde la llegada de la persona para depositar las solicitudes de asilo que ocasionaba la denegación posterior sumaria de casos por motivos de inadmisibilidad. Asimismo, hubo reportes de detención de personas que potencialmente necesitaban protección internacional en el país y que posteriormente fueron deportadas sin revisión judicial sobre la orden de deportación.

¹²⁴ Esta noción ha sido interpretada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas como aquel país con el que una persona ha desarrollado un vínculo estrecho como lo es el nacer o vivir gran parte de la vida en él. La CIDH ha recomendado al Estado dominicano que no se realicen bajo ningún supuesto expulsiones de personas que caen en este grupo dado que seguirían teniendo derecho a ingresar y salir a RD ya que este último continuaría siendo su propio país según el derecho internacional (ver CIDH 2017 párr. 137; CIDH 2018 párr.77).

¹²⁵ Ver, como ejemplo, la declaración de Dominicanos por Derecho, Pre-sesiones 32, Proceso EPU, 11-14 diciembre 2018, Ginebra-Suiza.

¹²⁶ Así lo refleja en sus conclusiones el estudio de Spraos (2018). Ver también Obmica 2019b.

¹²⁷ Los reportes de GARR 2019 y del Departamento de Estado 2020 hacen referencia a la deportación de niños y niñas, así como de menores de edad no acompañados. Ver también CIDH 2019 párr.78.

También prevalecieron las críticas sobre la falta de implementación de un sistema de detección y protección orientado a mujeres en situación de vulnerabilidad y que requieren protección por ser potencialmente víctimas de trata humana, explotación sexual, entre otros delitos relacionados (Departamento de Estado de Estados Unidos 2020). Cabe agregar que estas informaciones también motivaron solicitudes de información al Estado por parte del Comité Contra la Tortura (2019).

Consideración finales

Haitianos deportados vuelven en el mismo día a República Dominicana

Servicios de Acento.com.do 10 enero 2020

“Según nuestro análisis de la situación, esto (la deportación de haitianos) es básicamente inútil. Porque la mayoría los haitianos, una vez que son expulsados de la República Dominicana, regresan”, dijo Loprete.

El responsable de la OIM en Puerto Príncipe estimó que, según cálculos “conservadores”, la mitad de los expulsados “regresan inmediatamente” a la República Dominicana, usando otro paso fronterizo “o incluso el mismo”.

“Simplemente se dan la vuelta. Hay mucho dinero que se gasta en organizar esto, para hacer estas expulsiones legalmente, incluyendo el gasto en la logística, y vuelven en el mismo día”, agregó.

Dados los desafíos pendientes en materia de protección de derechos durante las detenciones y las deportaciones de migrantes, y ante el aumento de estos movimientos en los últimos años, el policy brief de OBMICA sobre deportaciones hacia Haití concluye que “es importante garantizar un control riguroso de la gestión migratoria” a través de procedimientos transparentes que incluyan la posibilidad de recepción y análisis de demandas interpuestas por migrantes y las sanciones para responsables (OBMICA 2019b:20). Además de ello, las declaraciones recientes del Jefe de la OIM en Haití sobre la ineficacia de las deportaciones como mecanismo de control migratorio (ver recuadro), plantean la necesidad de repensar los supuestos de las políticas que las rigen.

Reconociendo los desafíos que representa para el país un control eficaz de una frontera porosa con más de cien puntos de cruce informales, desde la proclamación del reglamento de la ley de migración de 2011, se ha señalado también como éste dificulta la movilidad laboral formal de los trabajadores haitianos¹²⁸. En tal sentido, los esfuerzos deberían apuntar a regular esta movilidad en función de la demanda

¹²⁸ Ver, a manera de ejemplo, Wooding y Riveros 2017.

laboral, clarificando el rol de todas las fuerzas castrenses con funciones de control migratorio y haciendo más transparentes los procesos de repatriaciones. Desde la perspectiva de los derechos humanos, mientras las deportaciones sigan siendo ineficaces como instrumentos de gestión migratoria, consiguen solamente atenuar presiones temporales a expensas de maltratos contra muchas personas, incluyendo aquellas que deberían estar protegidas contra la deportación.

5.3 Derechos laborales de trabajadores/as migrantes

22. Se toma nota de la recomendación 94.184...El Estado es garantista de los derechos humanos de todos los migrantes sin importar su condición migratoria. Por tal razón, la Dirección General de Migración, acogiendo la resolución núm. 01-17 del Consejo Nacional de Migración, la cual extiende la vigencia de los documentos del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros por un plazo de un año, indica las consecuencias de la no renovación de estos y declara de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria para la población beneficiaria de este proceso (**Observaciones RD sobre la conclusiones y recomendaciones planteadas en el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal de 2019**).

La discriminación de trabajadores-as migrantes y sus familias en el empleo y la ocupación, principalmente los y las de ascendencia haitiana, históricamente ha tenido un peso importante en las conversaciones sobre derechos humanos en el país, extendiéndose al 2019. La temática figuró en los informes alternos de sociedad civil y las recomendaciones emanadas del examen periódico universal de 2019, el más reciente informe de derechos humanos en RD por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2020), así como las discusiones en el marco de las mesas de trabajo del Estado con la CIDH y la sociedad civil durante 2018 y 2019. Asimismo, el tema ha motivado distintas observaciones por parte la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reflejan una preocupación sostenida sobre la vulnerabilidad de trabajadores-as migrantes de nacionalidad o ascendencia haitiana por discriminación y la explotación laboral a la que están expuestos (incluyendo el trabajo forzoso)¹²⁹ influenciada por la falta de documentos de permanencia legal que caracteriza a algunos-as, así como también a los prejuicios antihaitianos:

La Comisión pide al Gobierno que continúe enviando información sobre la aplicación en la práctica del Plan nacional de regularización de extranjeros

¹²⁹ El Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos (2020) señala que “la falta de documentación de los trabajadores haitianos y su estado legal incierto en el país los hizo más vulnerable al trabajo forzoso”.

y de la ley núm. 169-14, de 23 de marzo de 2014, incluyendo información estadística sobre el número de dominicanos de origen haitiano que han logrado la naturalización y el número de trabajadores migrantes haitianos cuya situación ha sido regularizada. La Comisión pide también al Gobierno que tome medidas, incluso en el marco del acuerdo tripartito para la instalación de la Mesa de tratamiento de cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo para promover la igualdad y la no discriminación de los trabajadores haitianos y los dominicanos de origen haitiano en todos los aspectos del empleo y la ocupación, en particular en lo que respecta a la igualdad de remuneración y para garantizar que la situación migratoria o la falta de documentación de dichos trabajadores no agrava su vulnerabilidad a la discriminación en el empleo y la ocupación por los motivos previstos en el Convenio (Observación CEACR respecto al Convenio 111 sobre la discriminación empleo y ocupación, publicada en la 106ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo 2017)¹³⁰.

La caracterización de migrantes según los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2017, confirma la prevalencia de patrones de desventaja en términos de accesibilidad a derechos sociales e inserción laboral que caracterizan a la inmigración haitiana versus la de otros países. Sus datos muestran el predominio del contrato verbal entre los-as nacidos-as en Haití, mercados de trabajo con altos niveles de informalización y poca accesibilidad a derechos derivados del trabajo (ONE 2018:369-370).

De igual manera, un estudio exploratorio reciente sobre la situación de trabajadores migrantes en el sector bananero de la línea noroeste, encuentra que aunque hay una diferencia favorable para aquellos que laboran en el marco del llamado “comercio justo” (que está ligada a verificaciones de condiciones asociadas a los requerimientos de los mercados europeos de exportación), en comparación a productores y trabajadores de producción tradicional, “persisten brechas significativas en cuanto a las condiciones de los trabajadores-as que protejan a cabalidad sus derechos laborales, económicos, sociales y culturales”. Estas brechas están vinculadas a sus perfiles sociodemográficos, con altos niveles de analfabetismo, que impide a muchos-as poder conocer y exigir sus derechos, además que sus salarios, a pesar de que suelen ser mayores que los mínimos legalmente establecidos para el sector, no les alcanza para cubrir sus necesidades básicas en RD y las de sus núcleos familiares en Haití.

Este estudio también refleja que las brechas tienden a acentuarse en el caso de aquellos-as que laboran para pequeños productores, bajo contratos de trabajo

¹³⁰ De acuerdo a la información disponible en la página web de la OIT-NORMLEX 2020, el Estado envió una memoria de respuesta el 27 de agosto de 2018 que estaba siendo examinada por la referida Comisión.

temporal o por ajuste, donde generalmente no aplican los requisitos de que el trabajador esté migratoriamente regularizado ni registrado en la plantilla de trabajadores-as del Ministerio de Trabajo de República Dominicana. En sus conclusiones y hallazgos, el informe resalta que la carencia de documentación y permisos de estadía afecta el acceso a derechos básicos tales como asistencia a centros educativos y de servicios de salud para el trabajador y su familia, así como el registro a la seguridad social, entre otros, resaltando la importancia de la regularización migratoria en los siguientes términos:

Para cerrar estas brechas, destaca la necesidad de prestar aún más atención al tema de la regularización de los trabajadores-as, entendiendo que el PNRE fue un paso adelante pero su sostenibilidad en el tiempo no queda claro ni para el trabajador-a, ni para sus familiares cuando residen en RD (OBMICA 2020:39).

El recuadro al inicio de esta sección 5.3 muestra el reconocimiento por parte del Estado dominicano sobre el vínculo entre documentación migratoria y la protección de derechos humanos, destacando sus esfuerzos de documentación en el marco del PNRE. La implementación del PNRE, abordada en mayor detalle en la sección de política migratoria (4.4), ha implicado un esfuerzo financiero, logístico y de recursos humanos que ha obtenido un merecido reconocimiento a nivel local e internacional, aunque, se siguen observando desafíos en cuanto a su sostenibilidad a largo plazo. Así se refleja, por ejemplo, en los intercambios en torno a la recomendación de la CIDH al Estado de adoptar medidas para avanzar en la implementación del PNRE y ofrecer alternativas para documentar a migrantes. En estos términos, a pesar de desacuerdos entre OSC y el Estado relacionado a las cifras de personas acogidas al PNRE que optaron por renovar o solicitar cambios de categorías migratorias, ambos datos coinciden en el hecho que la gran mayoría obtuvo la categoría de no residente en calidad de trabajadores temporeros. Como OBMICA¹³¹ y otros actores han venido indicando, esta categoría no sería equiparable a una regularización permanente dadas las limitaciones previstas en la ley actual de migración, incluyendo que la solicitud de su prórroga solo está contemplada por un año, y la restricción laboral definida a un solo empleador y en una zona geográfica determinada.

Otros desafíos que plantea el esquema de trabajador temporero en relación a la población que aplicó al PNRE es que las personas que no cuentan con pasaporte no pueden solicitar una residencia temporal de residente (que es prerrequisito para obtener eventualmente una residencia permanente¹³²) y que el proceso de renovación del estatus migratorio actual se compone de 13 pasos que en su mayoría “deben

¹³¹ Ver acápite 5.3 en los anuarios de 2017 y 2018 y Wooding y Riveros 2017.

¹³² Ver CIDH 2019 párr.41.

hacerse en línea y suponen conocimiento de las plataformas digitales” (Programa Regional sobre Migración Mesoamérica-Caribe-OIM 2019). Otro aspecto a tener en cuenta es que muchos-as de las personas que se acogieron al PNRE ya residían permanentemente en el país, mientras que otros-as en la misma situación no pudieron acogerse al Plan, por lo que el estatus de trabajador temporal no necesariamente se corresponde con una categoría específica y una demanda de trabajo estacional. En tal sentido, y como lo sugiere el informe sobre la gestión migratoria laboral del Instituto Nacional de Migración dominicano (INM-RD), es importante que se sigan gestionando los diagnósticos adecuados¹³³ que informen la asignación de cuotas y la adopción de los correctivos necesarios para regular adecuadamente la mano de obra extranjera y prevenir una proliferación de trabajadores temporeros que podría derivar en su irregularidad migratoria con todas sus consecuencias:

Sin embargo, se ha sostenido que la creciente complejidad de estos sistemas en varios países ha dado lugar a una proliferación de diferentes estatus migratorios temporales. Como resultado, es cada vez más probable que los trabajadores migrantes de esta categoría se encuentren en situaciones irregulares y, en consecuencia, sean explotados laboralmente (Anderson, B., Trabajo forzoso y migración al Reino Unido; Morris, L., Gestión de la migración: estratificación civil y derechos de los migrantes; Samers, M., Una nueva geopolítica de la inmigración “ilegal” en la Unión Europea) (INM-RD 2019:52).

5.3.1 Sector agrícola

En los últimos años hemos venido informando sobre el seguimiento por parte del Departamento de Trabajo de Estados Unidos (USDOL, por sus siglas en inglés) a la implementación de recomendaciones contenidas en su Informe Público del 27 de septiembre de 2013 sobre la aplicación de la legislación laboral dominicana en el sector azucarero. Este informe surgió en respuesta a una comunicación pública de denuncia de violaciones de derechos laborales, depositada a fines de 2011 conforme al Capítulo Laboral (capítulo 16) del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (RD-CAFTA), encontrando prueba de violaciones aparentes y potenciales de derechos laborales en lo referente a: “(1) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional; (2) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (3) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio. También se observó que

¹³³ Los avances en materia de gestión laboral se abordan en el capítulo iv (4.5) de este anuario.

había preocupaciones en el sector azucarero con respecto a la legislación laboral dominicana sobre libertad sindical y negociaciones colectivas” (USDOL 2013: iv).

De acuerdo a la información disponible en la página institucional de USDOL, el último reporte de seguimiento a recomendaciones fue en mayo de 2018 sin registrarse actualizaciones para 2019. Este último examen hacía referencia a ciertos avances y el compromiso por parte del Ministerio de Trabajo (MT) de fortalecer su sistema de inspecciones laborales, señalando que el cumplimiento de algunas recomendaciones seguía pendiente (ver recuadro) y que las medidas adoptadas por las empresas para abordar las cuestiones laborales variaban considerablemente entre una y otra (2018).

Medidas sugeridas por el Departamento de Trabajo de EE.UU. para fortalecer los procesos de inspecciones laborales en el sector azucarero y que aún no habían sido abordadas sistemáticamente

- asegurar que los inspectores de trabajo estén acompañados por intérpretes de criollo haitiano durante las inspecciones en el sector azucarero;
- capacitar a los inspectores de trabajo en lo que concierne a las mejores prácticas de inspecciones de trabajo, como hablar con un número considerable de trabajadores escogidos por los inspectores durante cada inspección y no entrevistarlos frente a los representantes de la gerencia, así como garantizar que se seguirán esas mejores prácticas de modo sistemático;
- siempre tratar los temas de la aplicación de la legislación laboral con los trabajadores y no solo con los supervisores; y
- ampliar las iniciativas existentes para llevar a cabo campañas de divulgación dirigidas a los trabajadores del sector azucarero e informarles sobre sus derechos laborales y las maneras en las que pueden reportar de manera anónima a las autoridades pertinentes las infracciones a la ley laboral (USDOL 2018).

Por otra parte, el Informe de Derechos Humanos 2019 del Departamento de Estado de Estados Unidos menciona que aunque el MT aumentó el número de inspectores en un 30% respecto al año previo (2018), éste seguía siendo insuficiente. Asimismo, observó que el Ministerio Público, responsable por el seguimiento y aplicación de sanciones a empleadores recomendadas por el MT, impuso muy pocas penalidades a las violaciones relacionadas a las regulaciones laborales que siguieron denunciando las organizaciones consultadas (ver recuadro siguiente). Cabe agregar que el informe anteriormente referido sobre trabajadores migrantes en el sector bananero (OBMICA 2020:23) menciona que los productores entrevistados reportaron pocas visitas por parte de los inspectores de trabajo; asimismo, algunos de los trabajadores consultados reportaron que no les reconocían las horas extras cuando había actividades de empacado o durante los fines de semana (ibid.:41).

Extracto Informe Derechos Humanos 2019 RD -Departamento de Estado Estados Unidos

e. Condiciones de trabajo aceptables

Las condiciones de los trabajadores agrícolas eran muy pobres. Muchos trabajadores trabajaron largas horas, hasta 12 horas por día y siete días por semanas. También sufrieron de difíciles condiciones de trabajo, incluyendo exposición a pesticidas, largos períodos de trabajo bajo el sol, acceso limitado a agua potable, y trabajo con herramientas pesadas y filosas. Algunos trabajadores reportaron que no recibieron el pago obligatorio del salario mínimo.

Por otro lado, la situación de los antiguos trabajadores migrantes cañeros siguió siendo un tema importante de incidencia y seguimiento por parte de defensores-as de derechos. Durante la primera mesa de trabajo con la CIDH y OSC, realizada en 2018, el Estado había reconocido que garantizar sus derechos a esta población era una “deuda histórica” del país y que se adoptarían medidas para cambiar su situación (CIDH 2019 párr.59). Muchos de ellos ingresaron al país formalmente bajo los acuerdos binacionales (RD-Haití) para la traída de trabajadores temporeros y se les descontaban sus aportes al seguro social (incluyendo pensión) que hasta 2001 abarcaba a todo-a trabajador-a sin importar su condición migratoria. En la actualidad gran parte de estos, ahora envejecientes y enfrentando condiciones muy precarias de salud y pobreza, siguen reclamando su derecho a una pensión que ha sido obstaculizado por no tener la documentación de identidad requerida para el registro, o que su documentación que acreditaba el vínculo laboral con los ingenios azucareros fue traspapelada, perdida o denegada por los distintos actores involucrados en el proceso de traspaso a la seguridad social¹³⁴.

¹³⁴ Así lo reportamos en el Informe Estado del Arte OBMICA 2016:232 con base a una entrevista con el Coordinador de la UTC.

Extracto reportaje "Bateyes del Gran Santo Domingo: La metamorfosis" Bienvenido y Lechería, unidos en el olvido

Ramón José es un haitiano que llegó al país hace 60 años. Sus botas de goma y ropa raída por largas jornadas de trabajo bajo sol y las lluvias. Con su machete al cinto y su sombrero, retratan al verdadero cortador de caña de los bateyes.

Es de los pocos que queda de su generación y comparte una casita con otra haitiana. Toda su vida dedicada a la caña no le dejó beneficios económicos para vivir sin preocupaciones y se dedica a trabajar conucos ajenos donde siembra algunos cultivos que comparte con propietarios de los terrenos.

**De la Rosa 2019-Diario Libre.*

Durante 2019 se siguieron registrando marchas por parte de la Unión de Trabajadores Cañeros (UTC), principalmente ante el Congreso Nacional, para reclamar las pensiones de 7.000 personas cuyas cotizaciones seguían pendiente de entrega. Tomando en cuenta la reciente disolución del Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS), la UTC solicitaba que los expedientes pendientes o rechazados fueran asignados dentro del presupuesto general del Estado para el año fiscal 2020. Asimismo, reclamaron que aunque habían sido informados que sus expedientes ante el IDSS serían traspasados a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, esta última alegaba no tener conocimiento (Reyes 2019; Reyes 2019b).

De igual forma, en su informe anual de 2019 la CIDH tomó nota sobre el planteamiento de la sociedad civil de que era necesario flexibilizar los requisitos de ingreso al sistema de pensiones para que abarque a todas las personas que trabajaron en el sector azucarero; en este sentido, OSC reiteraron su propuesta de que sean admitidas las fichas que recibían los trabajadores por parte de la Central Estatal Azucarera y los ingenios privados como medio de identificación y prueba de trabajo para el registro de trabajadores-as y sus familias (CIDH 2020 párr.70). Teniendo en cuenta que en 2017 la DGM implementó un proceso de entrega de residencias permanentes y cédulas a cerca de 2.700 trabajadores azucareros, también insistieron en la necesidad de extender estos procesos de documentación¹³⁵ a los demás antiguos trabajadores del sector que han permanecido décadas en el país y de simplificar y reducir los altos costos de renovación de residencias para este grupo (ibid. párr.72). Cabe recordar que la CIDH, en su informe de 2018, había sugerido el establecimiento de un procedimiento estandarizado y simple para facilitar el acceso

¹³⁵ Este tema había sido levantado por OSC en sus informes alternos al Consejo de Derechos Humanos en ocasión del proceso EPU. Ver COMIGRA 2018.

de esta población a una pensión y a una regularización migratoria que tenga en cuenta su vínculo histórico con el Estado.

Por otra parte, las precarias condiciones de vida que todavía caracterizan a los bateyes, que son las comunidades rurales que surgieron en torno a la industria azucarera dominicana, siguieron llamando la atención en 2019, inspirando un reportaje periodístico de Diario Libre (citado en el recuadro anterior) y el lanzamiento del audiovisual titulado “Calamidad de los Bateyes en RD¹³⁶”. Este último incluye testimonios de antiguos trabajadores cañeros, dejando entrever su pobreza y exclusión social, a pesar de haber aportado la mayor parte de su vida al desarrollo económico del país.

Una organización que provee apoyo y asistencia legal a pobladores de bateyes del Este del país, también expresó preocupación por las malas condiciones de salubridad y escasez de agua potable encontradas en los bateyes, notando como las viviendas y la comida proporcionada por los empleadores a los trabajadores generalmente solo toma en cuenta las necesidades alimentarias del trabajador sin incluir a su núcleo familiar; asimismo, destacó la vulnerabilidad de las mujeres (principalmente menores de edad) bateyeras a la discriminación y a la violencia basada en género y como el aislamiento geográfico dificultada su contacto con entidades de apoyo como el Ministerio de la Mujer y el Consejo Nacional de la Niñez (CONANI) ante eventuales situaciones de violencia y riesgo¹³⁷.

5.3.2 Seguridad social

La accesibilidad a la seguridad social para los-as trabajadores-as extranjeros-as en RD siguió siendo un punto pendiente en el 2019. El principal obstáculo es la Ley de Seguridad Social actual No. 87-01, que restringe el acceso extranjeros-as que no poseen una residencia legal. Esto explica, en parte, los bajos porcentajes de migrantes que reportaron tener seguro de salud durante el levantamiento de datos de la ENI-2017: un 4.8% para el caso de inmigrantes nacidos en Haití y un 49.8% de nacidos-as en otros países. Si bien los y las migrantes que no cotizan a la seguridad social pueden acceder a los servicios gratuitos de salud que ofrece el Estado Dominicano, quedan sin recurso a una pensión durante la vejez, así como están desprotegidos ante riesgos laborales, incapacidad, muerte, entre otros (UNFPA 2018b:38).

¹³⁶ Disponible en <https://youtu.be/8TmG2UCDQq8>

¹³⁷ Consulta con la Asociación Scalabriniana al Servicio de la Movilidad Humana (ASCALA), 17 de julio de 2020.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos estatales por incluir en el sistema de seguridad social a trabajadores-as migrantes que aplicaron al PNRE y que no podían ser registrados por no contar con cédula de identidad y electoral¹³⁸, el número de cotizantes a inicios de 2020, estimado por la OIM en 28.500 trabajadores-as y 10.000 familiares de estos-as (Diario Libre 2020), era bajo en relación al total de admitidos al PNRE. Esto apunta a que prevalecen algunos desafíos en la implementación de las nuevas normativas para registrar a trabajadores regularizados al sistema dominicano de seguridad social¹³⁹.

5.3.3 Trabajo doméstico

Durante 2019 hubo pocos avances relativos al fortalecimiento de la protección de derechos a trabajadores-as laborando en el sector doméstico, ya que todavía no se implementaba el *Convenio 189 sobre trabajo decente para trabajadoras y trabajadores domésticos* que entró en vigor en el país en mayo de 2016. Los datos de la ENI-2017 mostraban una participación importante de inmigrantes (16.214 en su mayoría haitianos-as, 98.4%) y descendientes de inmigrantes nacidos en el país (5.053) laborando en este sector; cabe agregar que la implementación del Convenio 189 de la OIT requerirá también su aplicación efectiva respecto a trabajadores-as domésticos extranjeros-as.

Trabajadoras del hogar exigen ser incluidas en la seguridad social

Listín Diario-30 marzo de 2019.

“El trabajo doméstico, es trabajo como ningún otro, por lo que se tiene que tener derecho como cualquier otro. En República Dominicana doscientas cincuenta mil doscientas setenta y cinco personas (250,275) se dedican al trabajo doméstico remunerado; de esas el 92.75% son mujeres. Una población que no puede ser dejada al margen de la protección que debe garantizar el Estado dominicano”, dijo presidenta de la Asociación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar (ATH), Victoria García.

¹³⁸ La política de seguridad social en relación a la población migrante se aborda en el capítulo iv (sección 4.5.1).

¹³⁹ Cabe destacar que los-as trabajadores-as dependen de empleadores-as para iniciar los trámites de registro. El diagnóstico del INM-RD (2019:42) sobre la gestión migratoria laboral señala que la falta de acceso de la TSS a las bases de datos del MIREX, DGM y MIP “implica un retraso en la validación y evaluación visual de los expedientes”. También destaca las limitaciones derivadas de la falta de interoperabilidad entre los distintos sistemas y plataformas tecnológicas de las distintas instituciones involucradas en este proceso.

A lo largo del año, organizaciones de trabajadores-as siguieron demandando la aplicación urgente del Convenio 189 para poder acceder a todas las protecciones laborales y de seguridad social que disfrutaban los-as trabajadores-as en general, teniendo en cuenta que el código de trabajo vigente establece un régimen diferenciado y menos favorable para el sector doméstico (Cruz-Benzán 2019b).

Como reportamos en el anuario previo, en 2018 la Comisión de Expertos (CEACR) de la OIT hizo una solicitud directa al Estado sobre los avances hacia la implementación del Convenio 189 en el país. En ésta, la CEACR señalaba que confederaciones sindicales y de trabajadores habían denunciado la falta de compromiso por parte del gobierno y de organizaciones de empleadores relativo al fortalecimiento de protecciones al sector doméstico en las discusiones sobre la reforma general del código de trabajo vigente. Para 2019, la CEACR observa que las confederaciones de trabajadores-as criticaron nuevamente el funcionamiento tanto de la Comisión para la Revisión y Actualización del Código del Trabajo como de la Mesa de tratamiento de cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo, cuestionando su eficacia y manifestando que existía una renuencia al diálogo¹⁴⁰.

Por su lado, en su informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (2020), el Estado sostuvo que en la aplicación del Convenio 189 el Comité Nacional de Salarios se realizaba encuentros con las partes interesadas con miras a consensuar un salario mínimo diferenciado para el sector. También hizo referencia a algunos desafíos que habían sido identificados para alcanzar este objetivo, incluyendo problemas para obtener la representación de empleadores como interlocutores del sector, altas variaciones de ingresos y modalidades de contratación entre trabajadores-as, y dificultades para la inclusión del sector en la seguridad social y las inspecciones laborales (párr.150).

Los retrasos en la agilización de las reformas necesarias al marco legal laboral vigente motivaron la elaboración de una propuesta de ley especial de trabajo doméstico que había sido presentada en 2018 por la Mesa Intersectorial de Género¹⁴¹ para el Trabajo Doméstico¹⁴². Se considera que, por su carácter de “especial”, esta ley podría agilizar la homologación de las protecciones contempladas en el Convenio 189, ya que se superpondría a otras leyes existentes, modificándolas indirectamente (Llavaneras Blanco 2018).

¹⁴⁰ Ver observación de la CEACR adoptada en 2019 sobre Convenio No. 87 sobre la libertad sindical en RD en OIT-NORMLEX 2020.

¹⁴¹ Esta Mesa fue activada en 2016 y está compuesta por las centrales sindicales, el Comité Intersindical de Mujeres Trabajadoras (CINTRA), los Sindicatos de Trabajadoras del Hogar, el Centro de Estudios de Género de INTEC, el Instituto de Género y Familia de la UASD, el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), el Foro Feminista y la Fundación Friedrich Ebert (FES).

¹⁴² Ver anuario previo en OBMICA 2019 sección 5.3.3.

Por otro lado, está pendiente la inclusión de trabajadores-as domésticos nacionales y extranjeros-as en el sistema dominicano de seguridad social. En el caso de trabajadores-as migrantes, el trabajo doméstico no está incluido en ninguna de las subcategorías migratorias previstas en la Ley de Migración vigente, lo cual dificulta su admisión y permanencia por los canales regulares; asimismo, muchas mujeres migrantes enfrentaron dificultades para acceder al PNRE (ibid.), y tal como fue señalado anteriormente, el régimen de seguridad actual excluye a extranjeros-as sin residencia legal. Para el caso de dominicanos y dominicanas insertados-as en este sector, ha habido programas estatales dirigidos a su incorporación al régimen subsidiado del seguro familiar de salud, pero este último no abarca protección contra riesgos laborales, pensión por vejez y subsidios por maternidad¹⁴³. Además, como lo nota la CEACR en su solicitud al Estado sobre el Convenio 189, la accesibilidad efectiva de esta población a la seguridad social es importante ya que el régimen especial actual *“no contiene disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, sino que tan sólo recoge el derecho de los trabajadores domésticos a una licencia remunerada por enfermedad en el caso de enfermedad contraída por contagio directo de uno de los miembros de la familia a la cual presta servicios (artículo 265)”* (OIT-Normlex 2020).

5.4 Derecho a la nacionalidad para descendientes de inmigrantes haitianos/as

Seis años después de que el Tribunal Constitucional (TC) dominicano promulgara la controversial Sentencia 168-13 (ver tabla 5.1), miles de personas nacidas en el país de ascendencia haitiana seguían en situación o riesgo de apatridia. Esto evidenciaba que los esfuerzos estatales en el marco de la Ley 169-14 que estableció un régimen para la acreditación de la nacionalidad dominicana a personas afectadas, que habían sido inscritas en el registro civil (grupo A) y un camino hacia la naturalización a aquellos-as sin inscripción de nacimientos (grupo B), no se ha logrado el impacto esperado (ver tabla 5.1).

Se registraron oportunidades importantes de diálogo con el Estado sobre la temática, en el marco del examen periódico universal de RD a fines de enero, las sesiones plenarias del Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) en octubre, intercambios con la CIDH como parte del seguimiento a la Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos (incluyendo una reunión de trabajo entre representaciones estatales y la sociedad civil efectuada en mayo de 2019) y diálogos

¹⁴³ Ver anuario de 2017 en OBMICA 2018:278.

con los Comités de la ONU de Derechos de la Niñez y Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

A pesar de la apertura estatal mostrada para intercambiar posturas sobre los desafíos pendientes, no hubo variaciones importantes respecto al 2018 en cuanto a las cifras de personas del grupo A que habían recuperado documentos de identidad dominicanos. Asimismo, ninguna persona acogida a la Ley 169-14 en la categoría B había sido naturalizada al finalizar 2019. El principal obstáculo siguió siendo la falta de reconocimiento, y por ende la acción estatal frente al hecho que muchas personas que caían en la categoría grupo B no pudieron acogerse al régimen de naturalización debido a los obstáculos que marcaron el proceso de admisión al mismo. Esa inercia en la posición del Estado representó que miles de personas continuaran en situación de extrema vulnerabilidad con riesgo a la deportación, la exclusión social y la pobreza debido a la imposibilidad de obtener documentación de identidad. Las perspectivas futuras son inciertas ya que la temática estuvo ausente en los proyectos electorales, mientras que el Estado daba apoyo al sistema interamericano de protección de derechos humanos desconociendo retroactivamente la competencia de la Corte Interamericana y descatando por tanto sus decisiones.

A fines de facilitar la apreciación de la evolución de cambios normativos que regulan el acceso a la nacionalidad dominicana, la tabla 5.1 sintetiza brevemente el contexto pre y post Sentencia 168-13. Al no haber variaciones a la fecha, se reproduce la tabla utilizada en los anuarios previos.

Tabla 5.1 Síntesis de cambios normativos en relación al derecho a la nacionalidad dominicana por la vía jus soli, tras la Sentencia 168-13

Antecedente	Desde junio de 1929 hasta el 26 enero de 2010, las constituciones vigentes establecieron que toda persona nacida en el territorio tenía derecho a la nacionalidad dominicana con excepción de hijos-as de personas diplomáticas y extranjeros-as en tránsito. De acuerdo a la Ley General de Migración de 1939 y su Reglamento, estaban en tránsito aquellos-as que pasaban por el territorio con la intención de proseguir a otro destino a través de éste. Bajo este entendido, miles de descendientes de inmigrantes fueron inscrito-as en el Registro Civil dominicano y obtuvieron documentos de identidad que los acreditaron como dominicanos-as.
--------------------	--

Sentencia 168-13

Modifica retroactivamente la interpretación de ‘extranjeros-as en tránsito’, equiparando este concepto con el de alguien en situación migratoria irregular y determinando que a sus hijos-as no les correspondía la nacionalidad dominicana. En consecuencia, dispone el traspaso administrativo de nacimientos inscritos irregularmente entre 1929 y 2007 hacia los libros de registro de extranjeros-as a fines de que fueran remitidos posteriormente al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE).

****Crítica a la Sentencia:**

-Juristas que se han pronunciado en contra del fallo han considerado que el mismo es contrario a derechos y principios básicos establecidos por la propia Constitución¹⁴⁴.

-La sentencia es contraria al precedente vinculante que había sido fijado por la Corte Interamericana en 2005 (*Sentencia Yean y Bosico vs. RD*) que disponía que el estatus migratorio de las personas no es transmisible a sus hijos-as y que para considerar a una persona como transeúnte o en tránsito se debe respetar un límite temporal razonable; en 2014 la Corte Interamericana (*Sentencia caso personas haitianas expulsadas vs. RD*) determina que la Sentencia 168-13 y la Ley 169-14 conllevan a una privación retroactiva de la nacionalidad.

Ley 169-14 que establece un régimen especial a personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización (promulgada el 23 de mayo de 2014)

GRUPO A

-Hijos-as de padres y madres extranjeros-as no residentes que *habían sido inscritas en los libros del registro civil dominicano hasta el 18 de abril de 2007*.
-En relación a ellos-as, la ley dispone que la Junta Central Electoral (JCE) regularice y/o transcriba sus actas, acreditándolos como nacionales dominicanos-as y libre de todo trámite administrativo (art.2).
-Proceso sigue vigente actualmente.

GRUPO B

-Hijos-as de padres y madres extranjeros/as en situación irregular que nacieron en el país y *cuyo nacimiento no había sido inscrito en el registro civil*.
-El proceso en relación a este grupo contemplaba: a) su inscripción en libros de nacimientos de extranjeros-as tras demostrar el nacimiento en el territorio por medios de prueba¹⁴⁵; b) sometimiento al PNRE; c) opción de naturalización una vez transcurridos dos años de haber obtenido una categoría migratoria.
* El plazo para la solicitud de inscripción a este régimen inició el 29 de julio de 2014 (cuando entra en vigencia el Decreto 250-14 que reglamenta la aplicación de la Ley 169), culminando el 1 de febrero de 2015, recibándose 8.755 solicitudes.
-El Estado ha reiterado que el proceso ha finalizado.

¹⁴⁴ Ver informe Colectivo 63 y Dominican@s por Derecho 2016; asimismo, Rodríguez 2014:133-40 hace un análisis minucioso de las diversas reacciones respecto a la sentencia y las disposiciones constitucionales vulneradas.

¹⁴⁵ Los medios de prueba fueron establecidos en el Decreto 250-14 que reglamenta la aplicación de la Ley 169. El Decreto fue promulgado el 23 de julio de 2014.

Personas que permanecen sin una solución de nacionalidad pese a la Ley 169-14	Comúnmente conocidas como grupo B no registrado o grupo B2 , incluye a aquellos-as que no pudieron o no quisieron acogerse al régimen de naturalización contemplado en la Ley 169-14 y para las que actualmente no existe un mecanismo jurídico para su reconocimiento como dominicanas-os.
--	---

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 169-14, Decreto No. 250-14, y CIDH 2015.

5.4.1 Prácticas y políticas estatales

Desde la implementación de la Ley 169-14, la posición del Estado frente a la situación de personas afectadas por la Sentencia 168-13 ha sido consistente. Como hemos venido señalando en los anuarios anteriores, esta se caracteriza primeramente por una defensa de la aplicación exitosa de la ley especial 169 en conjunto con el PNRE, y un rechazo enérgico a cualquier premisa sobre la prevalencia de apatridia en el país. Para ello, el Estado tiende a apoyarse en una diplomacia defensiva pero no demasiado agresiva en foros internacionales, que le permite contener parcialmente la presión internacional. Asimismo, el cuestionamiento estatal a las estimaciones sobre la población afectada por la Sentencia 168-13 (derivadas de las propias encuestas nacionales a inmigrantes de 2012 y 2017) y la falta de acciones encaminadas a cuantificar oficialmente esta población, contribuyen a no transparentar una medición cuantitativa sobre el impacto de la Ley 169-14 en los diálogos internacionales. También prevalece la ambivalencia frente a las recomendaciones y jurisprudencia emanadas del sistema interamericano de derechos humanos, a pesar del endurecimiento en la postura del Estado frente a estas encomiendas (ver sección 5.4.1.1). Finalmente, a nivel doméstico se sigue observando la postura de contención y no confrontación a grupos abiertamente hostiles a la inmigración haitiana y sus descendientes, dada la sensibilidad política de la temática y sus implicaciones en el plano electoral y político.

Observaciones RD sobre las conclusiones y recomendaciones planteadas en el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal de 2019

15. ...La Constitución consagra los supuestos de adquisición de la nacionalidad dominicana. Respecto a la situación generada por la sentencia TC/168/13 del Tribunal Constitucional, mediante la ley núm. 169-14 se estableció un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano. El Estado ha reiterado en todos los exámenes de cumplimiento en materia de Derechos Humanos que en el país no existe apatridia y que cualquier caso que pueda surgir será sometido y respondido de manera individual.

25. República Dominicana toma nota de la recomendación 94.186. El Estado garantiza los derechos fundamentales de todas las personas sin importar su condición de legalidad. El Estado no ha identificado que como consecuencia de la sentencia TC/168/13 del Tribunal Constitucional existan personas que puedan correr el riesgo de convertirse en apátridas.

18. El Estado dominicano toma nota de la recomendación 94.179. Es interés del Gobierno dotar en el menor tiempo posible con los documentos correspondientes a los beneficiarios de la ley núm. 169-14. Respecto a la adopción de una nueva legislación que reconozca el derecho de los nacidos en República Dominicana antes del 26 de enero de 2010 a obtener la ciudadanía e introducir un proceso de naturalización por vía rápida para personas en el grupo B de la ley núm. 169-14, el Estado reitera su posición y recuerda que el proceso de recepción de solicitudes de naturalización ya ha finalizado.

Como se aprecia en el recuadro, el Estado Dominicano rechazó las recomendaciones recientes emanadas del examen periódico universal vinculadas a garantizar el derecho a la nacionalidad y prevenir y reducir la apatridia, reiterando su criterio de que en el país no existe ni hay riesgo sobre esta situación. Esta misma posición se reitera en el discurso de la delegación dominicana durante las sesiones plenarias del Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) en octubre (UN Web TV 2019), así como en la declaración del gobierno del 26 de abril de 2019 que fijaba su posición respecto a la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 12 de marzo de 2019 sobre Supervisión de Cumplimiento de Sentencias y Competencia¹⁴⁶.

En relación a beneficiarios-as en la categoría grupo A, es decir, cuyo nacimiento había sido inscrito en el registro civil dominicano, en sus observaciones a las recomendaciones del proceso EPU el Estado reitera su interés de dotarles sus documentos en el menor tiempo posible (Consejo de Derechos Humanos 2019b párr.18¹⁴⁷). Cabe destacar que si bien a esta categoría de beneficiarios la ley le

¹⁴⁶ Esto se aborda en mayor detalle en 5.4.1.1.

¹⁴⁷ En respuesta a la recomendación No. 94179.

ordena su “acreditación” como dominicanos, la disposición de que la Junta Central Electoral (JCE) “regularice y-o transcriba” sus actas a tales fines ha dado pie a interpretaciones que en la práctica han impedido la emisión de documentos mediante un proceso sencillo y expedito entre otras trabas identificadas y presentadas en la tabla 5.2.

Además, se observa que el lenguaje utilizado por el Estado en algunos informes sobre los avances de la Ley 169 respecto a esta población puede conllevar a interpretaciones imprecisas sobre su impacto. Como ejemplo, el informe del Estado al Comité de los Derechos de la Niñez (2019:15) menciona que para 2018 “la JCE había entregado actas de nacimiento a un total de 61,132 personas”; sin embargo, según otras informaciones proporcionadas por el mismo Estado a la CIDH (2020 párr.15), este total correspondería al total de casos procesados por la JCE mientras que se habría confirmado la nacionalidad dominicana a 26.153 personas del grupo A (ibid. párr.19). En tal sentido, las diferencias entre las cifras de casos procesados y auditados, y los documentos emitidos cinco años después de adoptarse la Ley 169, plantean retos pendientes en la emisión de documentación a esta población, mientras que tampoco existe un mecanismo que permita acceder a información actualizada y corroborar la cantidad de personas que han recibido sus documentos (ibid.párr.24; 26).

122. La ley 169-14 sobre Naturalización especial, específicamente los del grupo B, permitió a toda hijo/ hija de padres extranjeros en situación migratoria irregular que demostraron de manera fehacientemente el hecho del nacimiento en la República Dominicana, por los medios establecidos en el reglamento de esta ley, obtener una residencia permanente, con los mismos derechos que las residencias obtenidas de manera ordinaria, que les permite, transcurrido dos (2) años de la obtención de la misma, el derecho de optar por la naturalización ordinaria establecida en la ley que rige la materia o por una renovación del estatus migratorio que ostentan. 8,768 extranjeros eligieron realizar el proceso...(Informe Estado Dominicano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer 2020).

La postura estatal respecto al grupo B bajo la Ley 169 (cuyo nacimiento no había sido inscrito) siguió siendo ambigua y problemática, en tanto suele presentarse como una respuesta de amplio alcance (ver recuadro anterior), mientras que los análisis sobre la admisibilidad al proceso y su implementación en la práctica (ver 5.4.1.2 inciso b) han mostrado que la gran mayoría quedó excluida. Además, partiendo de los últimos datos suministrados por el Estado a la CIDH (2020), de los 6.535 expedientes remitidos por el Ministerio de Interior y Policía (MIP) a la JCE y que fueron inscritos en el libro de extranjería, solo 4.346 estaban habilitados para la expedición de cédulas porque los 2.189 casos restantes presentaban situaciones “que los órganos públicos deben solucionar” (párr.16-17). Esto indicaba que solo la mitad de los-as que aplicaron al régimen especial de naturalización en 2014 eran

elegibles en 2019 para optar por la naturalización, el hecho de que no hubiese un solo naturalizado durante los cinco años siguientes evidencia la falta de claridad sobre los procesos y sobretodo el incumplimiento a los plazos previstos en la Ley 169 para solicitar la naturalización posterior a los dos años de obtener una categoría migratoria.

El aspecto más preocupante de la postura estatal frente al grupo B, sin embargo, son las señales aparentemente contradictorias respecto a las personas que no pudieron acogerse a la Ley 169-14 (grupo B no registrado). Desde 2014, el Estado ha señalado en distintos foros que no tiene conocimiento de casos de personas que no pudieron acogerse a la Ley 169-14, comprometiéndose, al mismo tiempo, a buscar soluciones para aquellos casos que le fuesen presentados. Esta postura fue reafirmada por el Estado durante el examen periódico universal de enero (ver cita abajo), así como en sus observaciones posteriores a las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho proceso (ver recuadro al inicio de sección 5.4.1).

La República Dominicana había seguido recibiendo críticas en los últimos tres años, a pesar de que las organizaciones de la sociedad civil no habían podido demostrar que hubiera más personas en situación potencialmente vulnerable y de que el Estado había reiterado, en varias ocasiones, que buscaría soluciones a los casos que se le señalaran (Síntesis parcial de intervención del Estado dominicano contenida en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de RD- 18 abril 2019, párr.44).

Las alusiones sobre el desconocimiento de casos sobre personas no amparadas por la Ley 169-14 contrastan con informaciones de conocimiento público sobre la implementación de un proyecto dirigido hacia la identificación de esta población a lo largo de 2017 y 2018 por parte de agencias de la ONU y OSC con fondos de la Unión Europea (ver OBMICA 2017:248 con base a EFE 2016). Cabe agregar que de acuerdo al informe anual 2018 de la CIDH, OSC habían identificado 10.263 casos de personas con este perfil (CIDH 2019 párr.35). Como fue sugerido en el anuario previo, dado que el objeto del referido proyecto era apoyar al Estado en la búsqueda de soluciones de documentación a la población concernida, “es poco probable que una iniciativa de semejante envergadura se ejecutara sin conocimiento del gobierno y que los ejecutantes no hubiesen intentado someterlos al gobierno para su conocimiento” (OBMICA 2019:277).

Además, otros pronunciamientos mostraban que al finalizar 2019 no existía ni se contemplaba adoptar un mecanismo para el análisis individual de posibles casos de personas no amparadas por la Ley 169 en situación vulnerable. Así, en sus observaciones a las recomendaciones del proceso EPU (ver primer recuadro inicio 5.4.1) respecto a las posibilidades de adopción de nueva legislación que garantice el acceso a la nacionalidad a la población nacida antes de 2010 y naturalización por

vía rápida a todas las personas en la categoría grupo B bajo la Ley 169, el Estado reiteró su posición de que el proceso de recepción de solicitudes de naturalización establecido en dicha ley ya finalizó. Asimismo, como lo muestra el próximo recuadro, el Estado indicó a la CIDH que la ley de migración actual sería el recurso aplicable a personas nacidas en el país que cumplirían los criterios de beneficiarios grupo B bajo la Ley 169 pero que no lograron acogerse al proceso previsto en esta. Estos planteamientos, además de comprometer los ofrecimientos sobre recepción y estudio de posibles casos, mostraban una falta de intención real por parte de la administración saliente (que en su momento impulsó la adopción urgente de la Ley 169) por avanzar en la búsqueda de soluciones de nacionalidad para esta población.

Extracto de Informe Anual 2019 de la CIDH en relación a su seguimiento en torno a las medidas para garantizar el registro de nacimiento, en igualdad y sin discriminación, incluido el registro tardío de nacimientos

40. Asimismo, el Estado informó de la creación de una mesa de trabajo con técnicos de diferentes áreas encargados de trabajar exclusivamente con los casos de las personas hijos de padres extranjeros en situación irregular nacidas en República Dominicana y que no figuran inscritas en el Registro Civil. **En particular, señaló que la Ley No. 285-04 General de Migración es la que aplica para los casos de las personas en dicha situación, si no formalizaron sus solicitudes mediante el procedimiento establecido en la Ley No. 169-14.** Por su parte, la sociedad civil informó a la CIDH no conocer medidas adoptadas en torno a esta situación, y que la respuesta del Estado al respecto ha sido poco precisa. Al efecto, han mencionado que en la práctica algunas Oficinas han procedido al registro tardío haciendo una inscripción en el Libro de Extranjería, lo que tiene como consecuencia una restricción al ejercicio de derechos civiles y políticos y una falta de reconocimiento como personas beneficiarias de la Ley No. 169-14 (énfasis nuestro).

La referencia a la ley de migración como alternativa para las personas no favorecidas por la Ley 169-14 también muestra como en la práctica se siguen entrelazando dos figuras diferentes como lo son inmigración y ciudadanía. Ante los órganos internacionales supervisores de derechos humanos de Naciones Unidas, el Estado se ha apoyado en el artículo 28.1 de la referida ley que establece un protocolo de registro de nacimientos de hijos-as de madres extranjeras en situación migratoria irregular en el país para mostrar como todo-a descendiente en dicha situación, mediante registro en el libro de extranjería, recibe un certificado de nacimiento que le garantiza el derecho a un nombre y a una identidad.

También suele resaltarse el hecho que mediante constancia de registro en el libro de extranjería, las personas pueden posteriormente solicitar el registro y reconocimiento de nacionalidad en la embajada correspondiente. Esta posición se reitera en los últimos informes del Estado al Comité de los Derechos de la Niñez

(2019) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (2020 párr.113; 116). Para el caso de las personas de ascendencia haitiana en el grupo B no amparadas por la Ley 169-14, el Estado dominicano ha expresado su opinión de que estas tendrían derecho a la nacionalidad haitiana por el vínculo de sangre (ver por ejemplo CIDH 2018 párr.54), atribuyéndoles por tanto la nacionalidad haitiana en los certificados de nacimiento de extranjero-a; mientras que, la interpretación jurídica dominicana de las leyes de nacionalidad haitiana, así como su aplicabilidad a la población concernida, no ha sido validada¹⁴⁸.

Está pendiente un análisis individualizado sobre si las personas quedan en condición de apátridas a las personas grupo B no amparadas por la Ley 169-14 que permanecen en un limbo jurídico que les impide acceder a documentación de identidad que al llegar a cierta edad será necesaria para continuar estudios, solicitar trabajo, adquirir propiedad, casarse, viajar, entre otros, que desde la perspectiva del derecho internacional le corresponde a las autoridades dominicanas definir. En otras palabras, la indocumentación prolonga en el tiempo la discriminación y la exclusión social que enfrentan. El análisis de la posición estatal frente a la temática requerirá, por tanto, una mirada no solo desde la perspectiva jurídica sino también desde el punto de vista humanitario.

5.4.1.1 Evolución de la relación estatal con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Como ha sido señalado, en 2019 el gobierno reafirmó su respaldo a la Sentencia del TC No 256-14 que declaró inconstitucional el instrumento de aceptación de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos depositado en 1999 (ver recuadro), desenmarcándose retroactivamente de los cuatro fallos emitidos a la fecha contra el Estado dominicano y cuyo cumplimiento estaba pendiente. Esta situación, de graves consecuencias para personas amparadas en este órgano supranacional de último recurso de justicia, apuntaba hacia un distanciamiento del Estado dominicano frente al sistema regional de protección de derechos.

¹⁴⁸ La CIDH ha observado que la aplicación de la normativa de nacionalidad haitiana resulta compleja y problemática en la práctica excluyendo a generaciones de personas nacidas en RD de ascendencia haitiana por no ser descendientes directos de ciudadanos-as de Haití, y que corresponde al Estado dominicano demostrar de manera individualizada que cada persona no queda en situación de apatridia (Ver CIDH 2015 párr.278-289).

Declaración del gobierno dominicano del 26 de abril de 2019 fijando su posición sobre la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 12 de marzo de 2019 sobre Supervisión de Cumplimiento de Sentencias y Competencia

3. El Gobierno dominicano respeta y valora el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la no presentación del Estado dominicano a la audiencia del 8 de febrero de 2019, en la que se conocería un asunto que concierne a la República Dominicana, se debió a un acatamiento del Gobierno dominicano a la sentencia del Tribunal Constitucional TC-256-14, ya que, según dispone el artículo 184 de la Constitución dominicana, las decisiones del Tribunal Constitucional “son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”. Esa ausencia en dicha audiencia no representa una “afrenta” a la Corte Interamericana, como esta señala, sino un acatamiento a una decisión del Tribunal Constitucional dominicano.

Observaciones RD sobre las conclusiones y recomendaciones planteadas en el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal de 2019

7. Tomamos nota de la recomendación 94.38 sobre reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto se pronunció el Tribunal Constitucional mediante sentencia TC/256/14.

A fines de contextualizar la situación en 2019, es importante recordar que desde la promulgación de la Sentencia 168-13 la Comisión Interamericana (CIDH) ha venido siguiendo de cerca la situación de personas afectadas por esta, realizando una vista in loco al país a fines de 2013 y publicando un informe sobre la situación de derechos humanos en RD 2015 que contiene conclusiones y recomendaciones a las que ha venido dando seguimiento desde entonces. En sus valoraciones, la CIDH ha mantenido su criterio de que la referida sentencia privó arbitrariamente de la nacionalidad dominicana a las personas concernidas, enfatizando su impacto discriminatorio por recaer principalmente en descendientes de migrantes de nacionalidad haitiana que habían sido objeto de un proceso progresivo de desnacionalización¹⁴⁹. Cabe agregar que esta postura se reafirma en el informe anual 2019 de la CIDH (2020 párr.27), siendo compartida también por los distintos órganos supervisores de tratados internacionales a nivel del sistema universal de protección de derechos de Naciones Unidas.

La CIDH también ha reiterado los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su sentencia del caso de personas dominicanas y haitianas

¹⁴⁹ El anuario de 2016 sintetiza los hallazgos de la CIDH en su informe de 2015. Ver OBMICA 2017:250-251.

expulsadas vs. RD del 28 de agosto de 2014¹⁵⁰ respecto a la Ley 169-14, expresando su desacuerdo en que a personas que les correspondía el derecho a la nacionalidad de acuerdo a la legislación vigente al momento de nacer reciban tratamiento de extranjeras con una eventual posibilidad de naturalización, lo cual obstaculiza el goce pleno de su derecho a la nacionalidad. Por ello, las recomendaciones de la CIDH están orientadas hacia una restitución plena de la nacionalidad dominicana a las personas afectadas por la Sentencia 168 (ver, por ej. CIDH 2018 párr.100) que implica dejar sin efecto disposiciones de la Ley 169-14 que interfieren con la restitución reclamada tal y como fue dispuesto por la Corte IDH en la referida sentencia.

De lo anterior se obtiene que la posición de la CIDH es antagónica a la del Estado Dominicano, ya que este último se suscribe a la interpretación del TC en la Sentencia 168-13 promoviendo la Ley 169-14 como un recurso jurídico que busca corregir una irregularidad y sus consecuencias, bajo la premisa de que las personas concernidas nunca tuvieron derecho a la nacionalidad dominicana. Como observamos en el anuario previo, este antagonismo explicaría en parte algunos desencuentros y la ambigüedad que ha caracterizado a la relación del Estado con la CIDH.

En particular, la decisión de la CIDH de incluir a RD por primera vez en el capítulo V de su informe anual de 2016 (conocido como “lista negra” que abarca los países donde se registran las violaciones más severas de derechos humanos en la región), sustentada en la falta de respuesta del Estado a requerimientos de la Comisión y la prevalencia de discriminación estructural contra personas nacidas en RD de ascendencia haitiana, pareciera haber influido en una mayor disposición por parte del Estado a cooperar con este órgano regional. Así, en 2017, el Estado invitó a la CIDH a realizar una visita de trabajo (efectuada en noviembre de ese año) y propuso una “Mesa de Trabajo sobre la Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana” que incluyó dos reuniones celebradas en 2018 (una en Washington y otra en Santo Domingo) en las que también participaron organizaciones de sociedad civil y observadores nacionales y regionales. En 2019, que marcó la ejecución de la segunda fase de la mesa de trabajo, la CIDH consideró que el Estado cumplió integralmente cuatro compromisos asumidos en el marco de esta, que fueron: a) ejecutar una reunión con sociedad civil (efectuada el 23 de mayo); b) responder a un cuestionario suministrado por la CIDH; c) brindar una capacitación a funcionarios públicos sobre derechos humanos con apoyo técnico de la Comisión; y d) realizar una presentación sobre la evolución de la situación de derechos humanos en el país (celebrada a fines de noviembre en la sede de la CIDH) (CIDH 2020 párr.3-11).

¹⁵⁰ El anuario de 2014 ofrece un resumen de los criterios de la Corte en relación a la Sentencia 168-13 y la Ley 169-14. Ver OBMICA 2015:144-5.

Estos gestos de colaboración con la CIDH y la sociedad civil, contribuyeron a que se removiera a RD del capítulo V de los informes anuales de la Comisión desde 2017 hasta 2019. Sin embargo, la sociedad civil dominicana y otros actores (Institute on Statelessness and Inclusion 2020:60;) han observado que estos intercambios no han producido respuestas concretas a los distintos problemas planteados por la sentencia y la implementación de la ley 169. Esto se puede entrever también en el hecho que en su seguimiento a recomendaciones, contenida en el informe anual de 2019, la CIDH concluyera que todas estas se encontraban en estado de “cumplimiento parcial” (CIDH 2020 párr.29;42;52;61;74;81;92;98;104;110) o “pendiente” (párr.56;94).

El seguimiento al derecho a la nacionalidad de personas afectadas por la Sentencia 168-13 se ve complejizado por el rechazo del Estado a las determinaciones de la CIDH y la Corte Interamericana sobre la ocurrencia de una privación arbitraria de la nacionalidad, y que por tanto su propuesta de mesa trabajo se haya basado en “*temas de interés del Sistema Interamericano acorde con las acciones estatales en marcha*” para el desarrollo en materia de adquisición de la nacionalidad y migración, políticas para combatir todas las formas de discriminación y las políticas sobre los derechos de las mujeres e igualdad de género (énfasis nuestro, ver CIDH 2018 anexo:912). A pesar de estas limitantes, los diálogos y la cooperación técnica entre el Estado y la CIDH constituyen una herramienta importante de cabildeo y monitoreo en torno a la implementación integral de la Ley 169-14, que mantiene la temática en la lupa a nivel regional dado el peso jurídico y político de las recomendaciones de esta última que inciden en la imagen internacional del Estado.

Con respecto a la reacción estatal frente a las resoluciones de la Corte IDH sobre cumplimiento y competencia, esta generó rechazo y preocupación por parte de organizaciones de derechos dadas las repercusiones para las personas afectadas de las violaciones mencionadas que acontecieron décadas atrás y que tuvieron que esperar varios años hasta obtener en su favor una sentencia debido a las limitantes en los procesos de admisibilidad ante cortes supranacionales de última instancia.

Para el caso de personas afectadas por la Sentencia 168-13, dos fallos, *Yean y Bosico* (2005) y *Personas dominicanas y haitianas expulsadas* (2014), representan respectivamente la oportunidad de enfocar al Estado hacia la eliminación de prácticas discriminatorias en el registro civil que interfieren con el goce efectivo del derecho a la nacionalidad de personas de ascendencia haitiana, y la restitución de nacionalidad a las personas desamparadas y-o afectadas por la Ley 169-14. El reciente posicionamiento del Estado, también genera incertidumbre jurídica respecto a nuevos casos vinculados al derecho a la nacionalidad, como el de *Emildo Bueno vs. RD*, que fue declarado admisible por la CIDH en diciembre de 2019. La petición de este caso (presentada a la CIDH en junio de 2010) fue motivada por la denegación de una copia de acta de nacimiento fundamentada en la aplicación de

un memorando interno de la JCE conocido como “circular 017” que fue promulgada en marzo de 2017 para investigar “irregularidades” en la emisión de actas de nacimiento a hijos-as de padres extranjeros sin residencia (CIDH 2019b Informe admisibilidad caso Emildo Bueno).

29. Con base en los elementos de hecho y de derecho presentados por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su consideración, la Comisión concluye que los alegatos referidos a la negación de una copia del acta de nacimiento podrían constituir posibles violaciones de los artículos 3 (personalidad jurídica), 5 (integridad personal), 17 (protección a la familia), 20 (nacionalidad), 22 (circulación y residencia) y 24 (igualdad), en relación con los artículos 1(1) (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones internas), de la Convención Americana (ibid).

Desde el punto de vista del derecho internacional de derechos humanos, los argumentos estatales comprometen la credibilidad del compromiso del gobierno con la protección de derechos humanos y la defensa del estado de derecho (reafirmado también en su posicionamiento del 26 de abril de 2019) por varios motivos. Uno de estos, es que se apoya en el carácter vinculante e irrevocable de las decisiones del TC, desconociendo, al mismo tiempo, el rango constitucional que también adquieren los compromisos internacionales asumidos voluntariamente por el Estado¹⁵¹. Además, existen principios fundamentales de derecho de tratados aplicables a situaciones donde pueda haber conflicto entre el derecho interno y las obligaciones internacionales (como dispone la Corte Interamericana en la síntesis presentada en el recuadro¹⁵²) que han sido también desestimados, mientras que los argumentos irían en contra del propósito detrás del derecho internacional de derechos humanos, establecido justamente para imponer límites a la soberanía de los estados cuando las disposiciones internas de estos últimos atentan contra derechos fundamentales protegidos internacionalmente. Si se mide la posición estatal por sus efectos, esta atenta contra el estado de derecho porque compromete la responsabilidad internacional del Estado dejando más desprotegidas a las personas que habitan en su territorio quienes pierden una importante vía de acceso complementario a la justicia. Asimismo, como ha sido señalado por el Vice-Presidente Ejecutivo de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), “cuando estas situaciones se producen generan inseguridad jurídica, inestabilidad institucional y cierta desconfianza por parte de la comunidad internacional” (Castaños 2019).

¹⁵¹ Esta contradicción se aprecia también en la respuesta del Presidente del TC a la Resolución de la CIDH sobre cumplimiento de sentencias, en la que advierte que ningún órgano internacional puede imponer a RD que viole su constitución. Ver Méndez 2019.

¹⁵² Ver también Rodríguez 2019; Palomo 2019; Castaños 2019.

Consideraciones de la Corte Interamericana sobre la obligación internacional del Estado de cumplir las Sentencias (Resolución del 12 de marzo de 2019 en relación a los casos de Yean y Bosico y personas haitianas y dominicanas expulsadas vs. RD)

18. Este Tribunal ha resaltado que la obligación de cumplir lo dispuesto en sus decisiones corresponde a un principio básico del derecho de los tratados y, en general del Derecho Internacional, sobre la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida.

36. La Corte considera que dichos incumplimientos por parte de República Dominicana constituyen un desconocimiento de las obligaciones emanadas de las Sentencias dictadas por el Tribunal y de los compromisos convencionales del Estado, impiden la reparación de las víctimas y propician que violaciones a los derechos humanos iguales a las declaradas en los Fallos continúen repitiéndose, despojando el efecto útil (*effet utile*) de la Convención en los referidos casos.

Por otra parte, el 22 de noviembre de 2019 la Corte IDH emitió dos resoluciones adicionales relativas a la supervisión de cumplimiento de los otros dos fallos contra el Estado dominicano: *Caso Nadege Dorzema y Otros* y *Caso González Medina y Familiares*. En estas, dispone que RD “adopte, en definitiva y a la mayor brevedad posible, las medidas que sean necesarias” para implementar todas las reparaciones ordenadas, solicitando la presentación de un informe detallando las medidas de cumplimiento adoptadas a más tardar el 3 de marzo de 2020. También, en sus consideraciones respecto a la supervisión del caso Gonzales Medina, la Corte resalta el incumplimiento del deber de informar y ejecutar las medidas pendientes:

resultan particularmente graves tomando en consideración no solo el prolongado tiempo transcurrido desde la emisión de la respectiva Sentencia, sino que ello pareciera ser una posición generalizada de República Dominicana con respecto a los casos en etapa de supervisión de cumplimiento ante la Corte, fundamentalmente a partir del 2014 (supra Considerandos 2 y 17) (Corte IDH 2019c párr.19).

Queda entonces, como punto de seguimiento para 2020, observar si el Estado da una respuesta a la Corte IDH frente a lo dispuesto en sus resoluciones de noviembre. Sin embargo, las posibilidades no están claras teniendo en cuenta la sensibilidad de la temática frente a una opinión pública en la que se argumentaba que las decisiones de la Corte representaban una afrenta a la soberanía, y que tres de los cuatro fallos incumplidos involucraban a inmigrantes haitianos-as y sus descendientes.

Adicionalmente, la alternativa de solicitar al Congreso que se “ratifique” el instrumento de aceptación de competencia de la Corte IDH (que ha sido planteada, entre otros por el Presidente de FINJUS como una salida) (ver Palomo 2019; Medina 2019), parecía poco probable dado que representantes de los principales partidos políticos seguían expresado su respaldo a la Sentencia 256-14 (Fernández 2019; Castillo Semán 2019). Sin embargo, tal como lo expresa Rodríguez (2019) desde el enfoque del derecho internacional la cuestión del incumplimiento estatal frente a la CIDH queda abierta, mientras que *“corresponde al Estado y a la sociedad toda asumir responsablemente, respetando los cánones jurídicos correspondientes, la manera de cerrarla”*.

5.4.1.2 Implementación de la Ley 169-14 durante 2019

a) En relación a beneficiarios-as de la ley en categoría grupo A

Tabla 5.2 Actualización sobre la emisión de documentación a beneficiarios-as grupo A en 2019

	Mayo 2019	Noviembre 2019
Expedientes auditados	61.229	61.256
Disponibles para entrega	59.967	
	Retirados	Por retirar
	24.189	35.778
Porcentaje (%)	40,34	59,66
Pendientes por reconstrucción, documentación y casos nulidad	1.262	

Fuente: Elaboración propia con base a datos JCE recogidos en Ortega 2019; dato noviembre 2019 basado en CIDH 2020 párr.33.

Los datos oficiales sobre el número de beneficiarios-as grupo A identificados en la auditoría de los libros de registro de nacimientos del Registro Civil desde 1929 hasta 2007 y aquellos-as que habían recuperado sus documentos hasta finales de 2019 (es decir, 5 años y medio después de promulgarse la ley 169 y 4 después de que se divulgaran los datos de la auditoría en 2015) (ver tabla 5.2), mostraban una persistencia de impedimentos y trabas a la restitución expedita y sin trámite administrativo para beneficiarios-as ordenada por la referida ley. A pesar de que las

cifras de personas auditadas han mostrado variaciones anuales (55.000 en 2015¹⁵³; 61.049¹⁵⁴ en 2017; 61.132¹⁵⁵ en 2018 y 61.256 en 2019), y que las informaciones sobre personas que han obtenido documentos bajo la ley son escasas y poco claras¹⁵⁶, los datos a mayo de 2019 divulgados por la periodista Alicia Ortega (con base en datos de la JCE) reflejaban que solo un 40% de personas auditadas y cuyas actas estarían disponibles para entrega habían recuperado la documentación.

Entre las medidas reportadas por el Estado para facilitar la emisión de documentos a beneficiarios-as grupo A, se indicó que los documentos podían expedirse en cualquier oficialía de la JCE para que las personas no tuvieran que trasladarse a la institución central sino podía emitirse donde se había registrado el nacimiento. Asimismo, se informó que se daba seguimiento periódico al proceso de implementación de la Ley 169 por medio de reuniones frecuentes con la Comisión de Oficialías y que para garantizar la rendición de cuentas se actualizaba la información en la página web (párr.14; 43). Es importante también resaltar el cumplimiento del Estado de efectuar una reunión técnica de trabajo con la sociedad civil, en la que también se dialogó sobre la implementación de la Ley 169-14.

A pesar de estas muestras de interés por parte del Estado en avanzar con la emisión de documentación a la población grupo A, los balances de la sociedad civil sobre la implementación de la Ley 169-14 en el terreno siguieron siendo críticos, observándose que los principales desacuerdos y obstáculos señalados han permanecido invariables estos últimos años. La tabla 5.3, recogida también en los anuarios de 2017 y 2018, sintetiza las principales barreras reportadas.

En cuanto a las cuestiones derivadas del proceso de auditoría a los libros de registro y la emisión de documentos, OSC reiteraron su preocupación por la prevalencia de variaciones en la cifras de expedientes auditados y las dificultades para establecer el número real de personas que han accedido a sus documentos por no existir un mecanismo que permita a las organizaciones acompañantes verificar rápidamente la información publicada por la JCE (CIDH 2020 párr.20; 24)¹⁵⁷. En sus respuestas

¹⁵³ Datos divulgados con base a la auditoría de la JCE culminada en mayo de 2015.

¹⁵⁴ Datos divulgados por la JCE en la versión impresa del diario *Hoy* el 28 de septiembre de ese año.

¹⁵⁵ Datos recopilados por la CIDH (2019 párr.18) en el marco de la segunda mesa de trabajo con el Estado celebrada en noviembre de 2018.

¹⁵⁶ En su último informe anual, la CIDH (2020) nota que había sido informada sobre la “confirmación de la nacionalidad de 26.153 personas Grupo A” y de la existencia de 28.059 registros disponibles para entrega al 22 de noviembre de 2019 pero que no habían sido solicitados por los-as beneficiarios-as (párr. 19-20). Estas cifras difieren de los datos sobre documentos retirados y por retirar recopilados en la tabla 5.2, mientras que la CIDH concluyó que no contaba con información que le permitiera establecer con claridad el número de personas que recuperaron sus documentos.

¹⁵⁷ Sobre este aspecto, la CIDH había observado que la herramienta de consulta de datos de la JCE solo ofrecía la posibilidad de encontrar información cuando ésta se conocía, lo que limitaba su acceso (CIDH 2018

a la CIDH relativas al cuestionario sobre la segunda mesa de trabajo, enviadas en noviembre de 2019, el Estado reconoce la existencia de expedientes no contemplados en el levantamiento de registros auditados, informado que estos son remitidos a la Dirección de Inspectoría para que la Comisión de Oficialías disponga sobre su autorización o transcripción (ibid. párr.15); estas situaciones siguen planteando dudas sobre la calidad de la auditoría, impidiendo a aquellos-as en esta situación un acceso inmediato a su documentación.

Por otra parte, en sus intercambios con la CIDH el Estado resaltó el impacto de las brigadas móviles comunitarias ejecutadas conjuntamente entre la JCE y ACNUR para alcanzar a población beneficiaria de la Ley 169-14, así como el desarrollo de los lineamientos a seguir por parte de las oficialías para alcanzar a descendientes de beneficiarios-as que no habían sido regularizados-as (ibid. párr 21-23). Sobre ello, OSC indicaron no tener conocimiento sobre las realizaciones de brigadas durante 2019, mientras que de las informaciones proporcionadas por el Estado y recogidas por la CIDH no es posible esclarecer y actualizar a 2019 el número de beneficiarios-as de la ley que habrían obtenido documentos por medio de estas acciones. También parece haber discrepancia respecto a los esfuerzos para documentar a descendientes de beneficiarios-as grupo A, ya que OSC observaban que la JCE no había “dispuesto el procedimiento para el registro civil tardío, por causa imputable al Estado, a los descendientes de este Grupo A” (Pelletier 2020)¹⁵⁸.

párr. 37). En 2018, el Estado sostuvo que el listado se actualizaba progresivamente conforme avanzaba la implementación y que no se publicaba información para identificar a las personas que recibían documentación para proteger su intimidad (ver OBMICA 2019:288).

¹⁵⁸ Durante la consulta a ASCALA, realizada el 17 de julio de 2020, esta organización, que ha acompañado más de 300 casos de declaraciones tardías de descendientes de grupo A, concordó en que hace falta establecer mecanismos para facilitar el acceso al registro tardío a esta población de descendientes grupo A a la que por ley también les corresponde la nacionalidad dominicana. En su experiencia, los turnos otorgados por las oficialías para las declaraciones tardías pueden involucrar hasta tres meses de espera, mientras que sigue siendo desafiante conseguir testigos y gestionar correcciones de errores en los certificados de nacido vivo emitidos por hospitales debido a que estos últimos ya no están haciendo estos procesos sino que las actas notariales que certifican los errores son evaluadas por la JCE.

Tabla 5.3 Principales desafíos reportados sobre la implementación de la Ley 169-14 respecto al denominado grupo A durante 2019

Cuestiones derivadas de proceso de auditoría	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento sobre el estatus de expedientes y falta de información y apoyo sobre el proceso de obtención de documentos. • La Ley 169-14 ordena la restitución inmediata de documentos, pero no establece un periodo de tiempo para su entrega. • Personas que cumplen los criterios establecidos en la ley para integrar grupo A y aun así no aparecen en los listados de auditados oficialmente publicados. El trámite generalmente toma su tiempo, ya que involucra la remisión del caso a la Comisión de Oficialías, pasando también por la Dirección de Inspección, y culminando con la emisión de una instrucción que autoriza la expedición o transcripción del acta.
Discrepancias vinculadas al nuevo libro de registro: Libro de Transcripciones	<ul style="list-style-type: none"> • Como ha sido notado anteriormente (OBMICA 2016:243), El texto de la Ley 169-14, al disponer la “regularización y/o transcripción” de las actas de nacimiento de beneficiarios/as, ha generado discrepancias en cuanto a su sentido e interpretación. El proceso derivó en la creación de un nuevo registro- a través de un Libro Especial de Transcripciones- en el cual se realiza una transcripción administrativa de la inscripción de nacimiento que había sido realizada en el libro de registro original. Desde la perspectiva de la JCE, el Libro Especial de Transcripciones se fundamenta en la Sentencia 168-13 que instruye la creación de libros de registro especial anuales de nacimientos de personas extranjeras que habían sido inscritas de manera irregular. • Organizaciones de sociedad civil y juristas han criticado el proceso de transcripción oficial de personas beneficiarias de la Ley 169-14, señalando que el mismo carece de fundamento bajo la Ley 659-49 sobre Actos del Estado Civil ya que los actos objeto de transcripción según esta última derivan de sentencias judiciales y otros supuestos que no son realizados de manera directa por los Oficiales del Estado Civil. También se critica que no se convalide el registro de nacimiento ya existente, sino que se solicite la anulación judicial de los registros originales (debido a la duplicidad de actas), con lo cual se pierde la historia procesal de las personas afectadas ya que las nuevas actas emitidas no hacen referencia al registro anterior; asimismo, la asignación de números diferentes a los libros, folios y actas transcritas es percibida por personas afectadas como una forma de segregación, ya que los/as coloca en registros diferentes al resto de la población dominicana. • En algunos casos, los libros de registro en las oficialías contienen discrepancias que han llevado a la invalidación de cédulas de identidad por parte de la JCE. Asimismo, se ha señalado que mientras los registros originales de nacimiento de personas transcritas estén vigentes, pendiente una sentencia de anulación, muchas personas se ven impedidas de obtener la cédula correspondiente debido a la prohibición de emisión de cédula si existe más de una inscripción vigente. También se han reportado demoras en la habilitación de las nuevas cédulas emitidas en el Sistema Integrado del Registro Civil.

Trabas administrativas; abuso de criterio por parte de Oficiales de Estado Civil y/o tratamiento discriminatorio

- Se reporta que Oficiales de la JCE ejercen ampliamente sus poderes discrecionales, lo cual deriva en la exigencia de requisitos o trámites no previstos en la Ley 169-14. Algunos ejemplos incluyen solicitud de documentos de padres u otros parientes, reenvío de casos desde oficialías hasta la sede central, retención, suspensión o cancelación sospechosa de documentos válidos que conduce a que personas reciban informaciones contradictorias sobre su situación.
- Personas afectadas se han quejado del trato recibido por parte de funcionarios-as de algunas Oficialías, incluyendo referencias al color de su piel, o su ascendencia haitiana.
- Como consecuencia de lo anterior, muchas personas enfrentan dificultades económicas para obtener su documentación. Pocos pueden costear los gastos de transporte y permisos laborales para acudir periódicamente a las oficialías o la sede central de la JCE a ver si hay respuestas en torno a su situación.
- Oficiales generalmente no solicitan documentos adicionales ni motivan su negativa a emitir documentos por escrito, lo cual dificulta el ejercicio de recursos administrativos o judiciales ante posibles abusos.

Fuente: Elaboración propia partiendo de OBMICA 2017: 42-5 y actualizada con base a Fundación Robert F. Kennedy Human Rights et. al. 2017; Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2017; Movimiento Reconocido (Informe alterno para Examen Periódico Universal del RD) 2018; CIDH 2018; CIDH 2020; Pelletier 2020.

El trabajo en el contexto actual muchas veces suele ser frustrante, pues creemos que vamos a obtener la resolución positiva de un caso porque se han dado los pasos de acuerdo al sistema jurídico nacional, pero en una resolución meramente administrativa se estanca, y las víctimas continúan sin obtener una respuesta dentro del marco legal (María Bizenny, en Fundación R.F Kennedy 2020).

En relación a las trabas administrativas y de índole discriminatorio que enfrentan beneficiarios-as grupo A (sintetizadas en la tabla 5.3), algunas de estas fueron capturadas en un análisis de datos derivados de la Encuesta Nacional a Inmigrantes (ENI) de 2017 (UNFPA 2018) (ver tabla 5.4). Debido a estas, solo un 48.5% (2.875 entre 5.933) de beneficiarios-as que intentaron recuperar documentos bajo la ley 169, los obtuvieron. Cabe agregar que las dificultades en la prestación de servicios a personas del grupo A por parte de las oficialías fueron reiteradas por OSC en 2019 en el marco de las mesas de trabajo con el Estado y la CIDH (2020 párr.34) mencionado en un ensayo por parte de integrantes del Movimiento Reconocido (2020) publicado recientemente por el Instituto sobre Apatridia e Inclusión (ISI, por sus siglas en inglés) y en la entrevista publicada por la Fundación R. F Kennedy (2020) (citada arriba). También se siguen reportando dificultades para la emisión de cédulas de identidad y electoral a personas grupo A que recuperaron actas de nacimiento bajo la ley 169 (Belique 2019:39). Como señalamos en el anuario previo,

la prevalencia de estas informaciones sugiere que la entrega de documentos no se realiza de forma expedita, y sin el cargo administrativo para los-as beneficiarios-as como lo previó la ley 169 y como los reportan los informes estatales.

Tabla 5.4 Beneficiarios Ley 169- Grupo A: principal dificultad para recuperar documentación reportada por 2.470 personas identificadas por la ENI/2017 (%)

¿Cuál fue la principal dificultad que tuvo para obtener sus documentos?	<i>Le hicieron ir muchas veces a la JCE</i>	<i>Cada vez que iba a un lugar le mandaban para otro</i>	<i>Durante largo tiempo solo le decían que estaban investigando</i>	<i>Le hicieron buscar muchos documentos de padres y hermanos</i>	<i>Cantidad de dinero que gastaba en cada viaje a la JCE</i>	<i>La desinformación a la que le sometían</i>
Padre o madre nacidos en otros países	0	0	100	0	0	0
Padre y madre nacidos en otros países	0	0	0	0	0	0
Padre o madre nacidos en Haití	50.6	11.7	23.1	12.1	2.4	0
Padre y madre nacidos en Haití	51.2	26.2	14.4	6.1	1.9	0.2

Fuente: Elaborado en base a UNFPA 2018:82 cuadro 49.

Por otro lado, el proceso de transcripción de actas de beneficiarios-as de la Ley 169-14 (ver tabla 5.3) siguió siendo objeto de preocupación por parte de afectados-as por la Sentencia 168-13, quienes siguieron alertando sobre su impacto discriminatorio y posibles efectos en el plano jurídico. Tal y como lo señalaron OSC en el marco de la mesa de trabajo con el Estado y la CIDH sobre la base de seguimiento a las “Medidas estatales necesarias para garantizar el acceso a la documentación, en igualdad y sin discriminación e incrementar los caminos para el acceso efectivo al registro civil”, el efecto de segregación del proceso de transcripción está vinculado a la denegación del registro de nacimientos y-o obstáculos al acceso a documentación civil para personas de ascendencia haitiana que había comenzado décadas antes de la promulgación de la Sentencia 168-13 (CIDH 2019 párr.15;19). En tal sentido, se percibe que la interpretación de la JCE sobre la “regularización o transcripción” dispuesta en el artículo 2 de la ley 169 que deriva en una transcripción a otro libro distinto de registro del Estado Civil, es una manera indirecta de mantener separada civilmente a la población de ascendencia haitiana respecto al resto de la población (Dominicanos por Derecho et.al 2019; CIDH 2020 párr.35).

Sobre las cifras a 2019 de actas de nacimiento de beneficiarios-as grupo A que habían sido transcritas, el Estado indicó a la CIDH que hasta inicios de noviembre de ese año se contabilizaban 27.976 personas (CIDH 2020 párr.33), aunque no era claro cuántas de estas habían sido entregadas. Debido a que la transcripción ha derivado en la anulación judicial del acta de nacimiento original, abogados-as siguieron alertando sobre la inseguridad jurídica que esto generaba ya que las actas transcritas podrían ser impugnables judicialmente en un futuro (ibid.:39). También fue señalado que las demandas de nulidad ante tribunales¹⁵⁹ imponen una carga adicional a las personas afectadas que generalmente no cuentan con los recursos para acceder a un abogado civil que los represente en estos procesos (Pelletier 2020).

b) En relación a beneficiarios-as de la ley en categoría grupo B

De acuerdo a las cifras oficiales, un total de 8.768 personas aplicaron al proceso especial con eventual ruta a la naturalización previsto en la Ley 169-14 para hijos-as de padres en situación irregular que no habían sido inscritos en el registro civil dominicano (Informe del Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer 2020 párr.122 inciso a). Aunque no existen cifras precisas sobre el número de personas afectadas por la Sentencia 168-13 y que calificaban para acogerse al proceso, con base a la ENI-2012 el Estado hizo referencia a una estimación de 53.000 personas recogida por la CIDH en 2017¹⁶⁰. Esta cifra, probablemente subestimada debido a las dificultades de captura del efecto intergeneracional de la indocumentación, apunta a que la gran mayoría de esta población quedó excluida de este proceso. Las razones han sido atribuidas al plazo de recepción de casos -que fue de tan solo 180 días- y a barreras de índole discriminatoria y trabas administrativas detectadas y reportadas durante el proceso¹⁶¹.

¹⁵⁹ En el marco de la segunda mesa de trabajo con OSC y la CIDH realizada en 2018 el Estado sostuvo que la legislación dominicana no había regulado la forma de eliminar el acta transcrita y por ello competía a los tribunales su anulación (CIDH 2019 párr.24).

¹⁶⁰ Ver CIDH 2019 párr.31.

¹⁶¹ La tabla 5.3 recogida en el anuario de 2014 sintetiza las principales barreras denunciadas entonces por OSC y observadores nacionales (Riveros 2015: 151-153). Como fue mencionado en el anuario previo, estas barreras hicieron eco en los informes alternos de sociedad civil durante el proceso EPU de 2019. Una muestra fue el informe alternativo de Dominicanos por Derecho-ISI-CEJIL 2018, el cual destaca que *“Durante la implementación de la Ley 169-14, las personas del Grupo B sufrieron discriminación al intentar registrarse en el Registro Civil durante el período de registro asignado, que se manifestó a través de declaraciones abiertamente hostiles y la imposición de requisitos adicionales a los que se registraban”*. Asimismo, CLADEM-RD 2018 hizo referencia a la discriminación de género evidenciada en la imposición de requisitos de aplicación extraoficiales que impactaban desproporcionalmente en madres haitianas a las que arbitrariamente se les exigía presentar certificados de nacido vivo que debían coincidir con sus documentos de identidad nacionales.

Tabla 5.5 Estatus de personas grupo B acogidas al régimen especial de la Ley 169-14, a mayo de 2020

	Totales			Porcentaje %
Total acogidos al proceso	8.768			100
Inscritos en libro extranjeros	6.582			75,1
	3.983	1.718	881	
	*acogidos al proceso de renovación de residencias	*solicitaron la naturalización	no habían solicitado la renovación de residencia ni la naturalización	
Casos observados	2.186			24,9

Fuente: elaboración propia con base al Informe del Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (2020).

Por otro lado, una mirada a los microdatos más recientes sobre la emisión de documentación al grupo B, acogido al proceso de la ley 169, refleja que cinco años después de haber cerrado el plazo de inscripciones (1 de febrero de 2015), dicha población no había alcanzado una solución duradera de nacionalidad (ver tabla 5.5). Asimismo, prevalece la falta de acceso a datos actualizados sobre personas que han solicitado la renovación de residencias permanentes y han accedido a estas, ya que estos no están disponibles ni en las estadísticas en línea de la DGM y tampoco a los datos de la JCE. De acuerdo a las informaciones recogidas por la CIDH en su último anuario, hasta el 20 de diciembre de 2019 entre 4.346 expedientes listos para expedición de cédulas, solamente 1.966 la habían solicitado y obtenido (CIDH 2020 párr.17). Sobre este aspecto, OSC criticaron que no hubiera un mecanismo claro y transparente para facilitar la entrega de documentación a las personas que aplicaron, y que los usuarios no contaban con una manera de acceder por sí mismos a información sobre el estatus de su documentación. También reportaron problemas con la emisión de cédulas a beneficiarios-as, notando que al solicitarlas con frecuencia encontraban que estaban en proceso de verificación o autorización (ibid.párr.46-7), así como limitaciones a los carnets de migración y las cédulas de extranjeros-as que los colocaba en desventaja económica y social frente a la población reconocida como dominicana¹⁶²:

¹⁶² Los reportes sobre obstáculos en la emisión de cédulas son preocupantes teniendo en cuenta que estas son uno de los documentos exigidos para aplicar a la naturalización.

48. En este mismo sentido, de acuerdo con la información proporcionada por las organizaciones de la sociedad civil, la Comisión observa que a pesar de que la portación de la cédula de identidad conllevaría el acceso a todos los derechos civiles, en la práctica se presentan una multiplicidad de obstáculos para las personas. Entre las dificultades destacan: i) las personas que la poseen no son identificadas como personas beneficiarias de la Ley No. 169-14; ii) la falta en la actualización en bases de datos para la obtención de servicios financieros y comerciales, en algunos casos incluso se pide pasaporte de identidad y otros documentos; iii) la cédula de extranjero implica el cobro de tarifas más elevadas para trámites administrativos y el pago de créditos universitarios a nivel privado; iv) la cédula solo se expide y se renueva en Santo Domingo (CIDH 2020).

En cuanto a los expedientes observados por incompletos, el MIP autorizó a las personas afectadas la posibilidad de completarlos. Entre los 2.197 expedientes originalmente observados, 995 estarían en proceso de gestión de documentos (y entre estos 563 completos), mientras que 11 habían sido enviados a la DGM (Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer 2020) (ver tabla 5.5).

Con relación al proceso de recepción de solicitudes de naturalización, que había iniciado en octubre de 2018, este continuó durante 2019. 18 meses después (mayo de 2020), el Estado reportaba 1.718 aplicaciones de naturalización (ver tabla 5.5), sin conocerse hasta entonces de ningún beneficiario-a que hubiera obtenido estatus de naturalizado-a. Para 2019 llama la atención la falta de publicidad y accesibilidad a información sobre el proceso, teniendo en cuenta que el mismo habría iniciado a destiempo¹⁶³ y que los requisitos seguían sin ser especificados en la página web del MIP u otros medios de comunicación. Asimismo, no había un mecanismo que permitiera dar seguimiento a los expedientes en curso (CIDH 2020 párr.49-50).

También se observan diferencias de percepciones entre el Estado y OSC sobre la accesibilidad de beneficiarios-as al proceso. Mientras que el Estado sostuvo en sus observaciones a las recomendaciones del proceso EPU que el “proceso es mínimo, sencillo y ágil” (párr.21), OSC señalaron a la CIDH que los requisitos eran numerosos¹⁶⁴ y exigentes, teniendo en cuenta el perfil de la población que

¹⁶³ La Ley 169-14 prevé un plazo de dos años desde que las personas obtuvieron una categoría migratoria para que puedan aplicar a la naturalización.

¹⁶⁴ De acuerdo a la información proporcionada por el Estado a la CIDH, recogida en el informe anual de esta última de 2018, los requisitos son los siguientes: “solicitud al Poder Ejecutivo mediante carta en la que la persona solicita la nacionalidad dominicana; acta de nacimiento; certificado de no antecedentes penales; copia de carnet de residencia permanente; copia de cédula emitida por la JCE; y, 6 fotografías. Para el caso de menores de edad, el proceso solo requiere la carta dirigida al Poder Ejecutivo; acta de nacimiento; documentos de identidad; y, 6 fotografías” (CIDH 2019 párr.31).

en su mayoría reside en comunidades aisladas y no cuenta con los recursos para gestionar los requisitos (CIDH 2020 párr.51).

Si la persona acogida a la ley 169 (grupo B) va ella misma a solicitar la naturalización, no puede completar los requisitos...el proceso en la práctica es muy complicado..no hay información por escrito..va a necesitar ayuda de alguna organización que la oriente y no toda la población tiene contacto con estas organizaciones (abogada de ASCALA, consultada el 17 de julio de 2020)

Durante una consulta con funcionarios-as de ASCALA¹⁶⁵, institución que durante 2018 y 2019 ha apoyado a cientos de personas del grupo B a completar y depositar sus expedientes de naturalización, se recogieron algunas impresiones sobre los desafíos encontrados en el proceso. Se destaca la desinformación de la población interesada y los gastos incurridos para realizar el proceso, incluyendo los traslados desde sus comunidades, procesos que se duplican, o correcciones en el expediente que involucra procurar un acto notariado. También, se identifica como dificultad que las fechas de las residencias y las cédulas no coincidan, lo que ha implicado que algunas personas se vean forzadas a renovar primero la cédula vencida o próxima a vencer para poder acceder a este proceso. Asimismo, los certificados de buena conducta que ahora deben procurarse vía internet (que no está al alcance de todas las personas) lo que significa que algunos usuarios-as se demoran en obtenerlos porque la JCE no ha subido todavía la información sobre sus cédulas de identidad al sistema de datos. Otro aspecto que esta organización había planteado al MIP para buscar soluciones, es que existen niños-as acogidos al proceso que no tienen ningún familiar en RD que los represente (porque los padres han muerto o están en Haití, entre otros, y están al cuidado de algún vecino o conocido), y cuyas solicitudes de naturalización no son admitidas.

c) Otras personas afectadas por la Sentencia 168-13 y sin una solución de nacionalidad bajo la ley 169-14

Como ha sido señalado, se estima que la gran mayoría de afectados-as por la Sentencia 168-13 no pudo acogerse al proceso de naturalización previsto en la Ley 169-14, debido principalmente a la estrechez de los plazos e imposición de requisitos no previstos en la ley. Existe también un segmento de esta población que optó por no aplicar al proceso por estar en desacuerdo de convertirse en extranjeros-as en su propio país¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Entrevista realizada el 17 de julio de 2020.

¹⁶⁶ La ENI-2017 encontró que la mayoría de descendientes de inmigrantes que no se inscribieron en el Libro de Extranjería (64.2%) indicaron no haberlo hecho porque no se consideraban extranjeros. Ver UNFPA 2018:87.

Además de lo anteriormente expuesto, OSC que han brindado acompañamiento legal a personas afectadas por la Sentencia 168-13, han identificado otros perfiles de personas nacidas en el país antes de la promulgación de la nueva constitución de 2010, y que no contaban con acta de nacimiento dominicana. Este grupo no eran admisibles al proceso especial de la ley 169 y por tanto se suman a la categoría de personas sin una solución de nacionalidad. Los perfiles, también incluidos en los anuarios anteriores, son:

- Personas que al momento de establecerse el régimen especial previsto en la Ley 169-14 figuraban inscritas en el Registro Civil dominicano, aunque en el libro de extranjería, lo cual *de facto* impedía su elegibilidad al proceso;
- Personas que antes de implementarse la Ley 169-14 habían iniciado procesos de declaración tardía de nacimiento y terminaron inscritas posteriormente en los libros de extranjería;
- Personas que nacieron entre el 18 de abril de 2007 y el 26 de enero de 2010 en que entra en vigencia la nueva constitución y que quedaron fuera del ámbito de aplicación de la Ley 169-14.

Sobre las personas no amparadas por la Ley 169-14, el Estado ha dejado clara su posición de que el proceso ha cerrado y que aquellos-as que no calificaron o no aplicaron tienen la opción de registrarse en el libro de extranjería de acuerdo con la ley de migración actual (CIDH 2020 párr.40; 53)¹⁶⁷. En tal sentido, el gobierno descartaba la posibilidad de adoptar una nueva legislación que condujera a estas personas hacia una ruta rápida para obtener la ciudadanía dominicana, que había sido uno de los temas planteados por parte de OSC y personas afectadas en el marco de las mesas de trabajo con el Estado apoyadas por la CIDH. Ante ello, en su último informe la CIDH reitera al Estado *“la necesidad de encontrar soluciones que permitan a las personas tener un registro de su nacimiento, así como contar con las garantías que protejan a estas personas de modo que puedan encontrarse en la misma situación que las personas que sí pudieron beneficiarse de la Ley No. 169-14”* (ibid.párr.56).

La problemática de personas afectadas por la Sentencia 168-13 en situación o riesgo de apatridia prevalece entonces, como un asunto de voluntad política. Salir del status quo generado implicará reconocer que el proceso de implementación de la Ley 169-14, en respuesta a un problema jurídico y humanitario generado por instituciones del Estado, tuvo limitaciones serias en cuanto a su alcance y cobertura. Asimismo, la alternativa planteada por el Estado sobre la obtención de actas de nacimiento para extranjeros-as, no conlleva a una solución de nacionalidad puesto que las vías

¹⁶⁷ Esto también se menciona en 5.4.1.1.

de acceso a la nacionalidad haitiana por vínculo de sangre, son restrictivas y la posición de las autoridades haitianas frente a este problema complejo, también es ambigua. Al mismo tiempo, las posibilidades de regularización migratoria para esta población son escasas, ya que los requisitos contemplados en las leyes migratorias incluyen la presentación de pasaportes nacionales, entre otros documentos, con los que las personas afectadas no cuentan.

Ante la falta de documentos civiles las personas siguen impedidas de acceder a niveles superiores de educación, seguridad social y a un empleo en el sector formal, mientras que el problema se sigue reproduciendo intergeneracionalmente. Un aspecto que las OSC planteaban en relación a la situación del COVID, era como esta población, al igual que beneficiarios grupo A y B registrados, quedaba al margen de los programas de ayuda del gobierno por causa de su indocumentación; esto agravaba su situación de pobreza y exclusión frente al resto de la población¹⁶⁸. La evolución de este importante tema y la posición que pueda adoptar el nuevo gobierno (en agosto 2020) queda como un punto importante de seguimiento para el año entrante.

d) Situación de descendientes de Parejas Mixtas

11.... Se ruega explicar el motivo por el cual los niños nacidos de mujeres extranjeras y padres dominicanos son considerados extranjeros y, por consiguiente, reciben una partida de nacimiento diferente, aun cuando un padre sí transmite su nacionalidad, con arreglo a la Constitución. Sírvense aclarar también si el Estado tiene la intención de eliminar la práctica de expedir partidas de nacimiento diferentes para los hijos de nacionales de la República Dominicana y los hijos de extranjeros (Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer 2019. Lista de cuestiones previas a la presentación del 8vo informe de RD).

Las dificultades para acceder a documentación en el registro civil dominicano que enfrentan descendientes de parejas mixtas (uniones entre dominicano-a y extranjero-a), siguieron presentes en las discusiones con el Estado en el marco de la segunda fase de la mesa de trabajo con OSC y la CIDH y en los intercambios con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (ver cita en párrafo previo). El derecho constitucional a la nacionalidad dominicana de esta población es reconocido por el Estado, como lo muestra su más reciente informe al Comité CEDAW (ver recuadro). Sin embargo, existen obstáculos que

¹⁶⁸ Participación de la autora en webinar titulado “A 6 años de la promulgación de la Ley 169-14. El desafío pendiente de construir ciudadanía” organizado por la Plataforma Dominicanos Por Derecho el 29 de mayo de 2020.

en la práctica interfieren en la inscripción de estos nacimientos en los libros de registro de nacimientos de dominicanos-as y por lo tanto el reconocimiento y goce efectivo de la nacionalidad; estas barreras fueron sistematizadas en el Protocolo de Acompañamiento Legal a Descendientes de Parejas Mixtas¹⁶⁹ publicado en octubre de 2018 por OBMICA, basado en la experiencia de acompañamiento legal a esta población durante la implementación de un proyecto trienal apoyado por la Unión Europea y ejecutado conjuntamente con el Movimiento de Mujeres Domínico Haitianas (MUDHA)¹⁷⁰.

Informe de RD al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer 2020

129. Los niños nacidos de madres extranjeras y padres dominicanos son considerados DOMINICANOS, conforme la Constitución, siempre y cuando el padre dominicano reconozca la paternidad, y serán inscritos en un libro de nacimiento ordinario, ante la Oficialía del Estado Civil correspondiente de conformidad con el artículo 28 de la Ley 285-04. Los Oficiales del Estado Civil podrán aceptar las declaraciones de nacimientos de los hijos (as) de padre o madre extranjero (a), aun cuando el documento de identidad (pasaporte y/o cédula) presentado por el nacional extranjero esté vencido. Ver anexo B.

Una de las barreras abordadas en el referido protocolo es el requisito de presentación de cédula de identidad y electoral del padre o madre dominicano y pasaporte del extranjero para poder proceder con la declaración del nacimiento. La respuesta del Estado, mostrada en el recuadro anterior, confirma la prevalencia de esta exigencia contenida también en el Manual del Oficial del Estado Civil de la JCE. Desde la perspectiva de OBMICA, este requerimiento impide el goce y acceso inmediato del derecho a la nacionalidad dominicana, particularmente cuando la madre es extranjera y no posee pasaporte, ya que la falta de este documento impide la inscripción oportuna o tardía del nacimiento, incluso habiendo de por medio una disposición del padre para el reconocimiento de la paternidad. La guía plantea, por tanto, el establecimiento de métodos alternativos de acreditación de la identidad de padres migrantes indocumentados en estos casos, recomendando su extensión a situaciones de parejas mixtas que abarquen un progenitor dominicano y un progenitor nacido en el país y afectado por la Sentencia 168-13 que no pudo

¹⁶⁹ El informe, titulado “Facilitando el acceso al registro civil dominicano a descendientes de parejas mixtas: protocolo para su acompañamiento legal”, está disponible en la página web de OBMICA en <http://obmica.org/index.php/publicaciones/libros/226-facilitando-el-acceso-al-registro-civil-dominicano-a-descendientes-de-parejas-mixtas-protocolo-para-su-acompanamiento-legal>

¹⁷⁰ El documental *Libertad: las historias de las y los hijos de parejas mixtas*, producido en el marco del lanzamiento de este Protocolo, ilustra algunas de las dificultades que enfrentan descendientes de parejas mixtas para acceder al registro civil dominicano y el impacto de la indocumentación en sus vidas.

acogerse al régimen especial de la Ley 169-14; pendiente el esclarecimiento de la situación jurídica.

Por otra parte, la preocupación reiterada por CEDAW en su lista de cuestiones (ver cita al inicio de esta subsección) sobre la creación de un sistema diferenciado de registro de nacimiento de hijos e hijas de madres extranjeras no residentes que incluye la emisión a sus hijos-as de un certificado de nacido vivo de color y tipo diferente por parte de centros de salud, está vinculada a su percibido impacto discriminatorio que incide también en el subregistro de nacimientos de descendientes de parejas mixtas. Así, la experiencia del proyecto de parejas mixtas mostró que desde la implementación de este sistema diferenciado, generalmente se entrega el certificado de nacido vivo de extranjero-a (papel rosado) a las mujeres migrantes haitianas (o nacidas en el país pero percibidas como extranjeras¹⁷¹), sin tomar en cuenta la nacionalidad del padre. También se observó que el papel rosado hace más difícil la inscripción del nacimiento en el libro de registro de dominicanos-as, ya que la ley de migración instruye a los centros de salud a enviar estos registros a la JCE y el MIREX para su registro en el libro de extranjeros-as.

Otro aspecto que destaca el protocolo, es que esta población, en su mayoría de ascendencia haitiana, también se ve afectada por las trabas administrativas y abusos de poderes discrecionales por parte de algunos-as funcionarios de la JCE (OBMICA 2018b:29-30; 59). Cabe agregar que de acuerdo a informaciones por parte de una organización consultada para este informe, en la práctica no todos los oficiales aceptan los pasaportes o residencias de la madre extranjera, vencidas o no, para la inscripción del nacimiento de hijo-a de pareja mixta, como sostuvo el Estado (ver recuadro anterior)¹⁷².

5.4.2 Opinión pública

La Encuesta Barómetro de las Américas reflejan una disminución significativa en el porcentaje de aprobación a que se otorgue ciudadanía dominicana a personas nacidas en RD de ascendencia haitiana, pasando de 50.9% en 2014 a 34% en 2019. Esta variación reflejaría el impacto de la intensificación de la propaganda

¹⁷¹ En su informe alterno a CEDAW, CLADEM-RD (2018) señala que las estadísticas y registros de nacimiento del niño-a solo hacen referencia a la nacionalidad haitiana de la madre sin distinguir entre migrantes y madres nacidas en el país de ascendencia haitiana indocumentadas.

¹⁷² Consulta a ASCALA, 17 de julio de 2020. Uno de los expedientes depositados por esta institución para la declaración tardía de nacimiento de un hijo-a de pareja mixta, fue rechazado porque la madre solo tenía el carnet de regularización de trabajador temporero (TT1); asimismo, se hizo referencia a casos de denegación de la inscripción de nacimientos a hijos-as de parejas mixtas con fundamento en que la madre no tenía cédula de extranjera, aunque esta última si contaba con pasaporte.

antihaitiana en los últimos años en la percepción de la ciudadanía. Mientras que, el clima electoral de las elecciones del 2019, las protestas en Haití, los linchamientos contra haitianos registrados en Santiago (entre otros episodios), mantuvieron un clima desafiante y retador para la labor de aquellos-as que defienden el derecho a la nacionalidad dominicana de esta población.

5.4.2.1 Reacciones afines a los criterios establecidos en la Sentencia 168-13

A pesar de sus diferencias políticas, en 2019 se observaba una postura afín de respaldo a los criterios de la Sentencia 168-13 por parte de simpatizantes del gobierno de turno y miembros de la oposición conservadora. Esto se reflejó, por ejemplo, en sus rechazos a la Resolución de la Corte Interamericana de abril de 2019 en la que reiteraba su competencia en casos que conciernen a RD, incluyendo aquellos relativos a la nacionalidad. El tema también siguió siendo presentado como una interferencia a la soberanía dominicana.

El expresidente y candidato presidencial Leonel Fernández (2019), quien en 1999 suscribió el documento de aceptación de la competencia de la Corte Interamericana, publicó un artículo catalogando como un “absurdo” y un atropello a la soberanía nacional que se le ordenara a RD cumplir obligaciones internacionales que en su opinión son “inexistentes”. Su razonamiento, como en años anteriores, se apoya en la tesis que los afectados por la Sentencia 168-13 tienen derecho a la nacionalidad haitiana y por lo tanto no son apátridas.

Por su lado, el entonces candidato a senador y presidente del partido conservador Fuerza Nacional Progresista, Vinicio Castillo, opinó en otro artículo que el fallo de la Corte Interamericana demostraba la existencia de una conspiración externa para destruir la nacionalidad dominicana ya que acatar el fallo implicaba la fusión jurídica con Haití. Asimismo, alertó sobre dominicanos y dominicanas que han apoyado la contención de la Corte Interamericana respecto al país, que indicaba que “los enemigos de la patria no solo están en el exterior” (Castillo-Semán 2019). Entre otros grupos que expresaron rechazo contra la resolución de la CIDH destaca el colegio de abogados (Cruz Benzáñ 2019) y la plataforma ultranacionalista Instituto Duarte (redacción Z Digital 2019).

Cabe destacar que en 2019 siguieron replicando en medios de prensa y redes sociales las alianzas de líderes de movimientos conservadores, cuyas plataformas plantean sobre los peligros que representa Haití para la soberanía de RD y las alegadas diferencias raciales y culturales entre los dos países que comparten la isla, incluyendo el aspecto de acceso de personas de ascendencia haitiana a la

nacionalidad dominicana. Una muestra es el contenido de la declaración del 19 de noviembre por parte del Centro de Pensamiento y Acción del Proyecto Nacional Inc., (Pronación), el Polo Soberano y el Movimiento Tricolor por la Soberanía¹⁷³, así como el llamado a mediados de enero por parte de dichas organizaciones a conformar el Comité Nacional de Recordación de la Ocupación Haitiana de 1822 ante la necesidad de “hacer memoria social tanto de esa etapa de aplastamiento de una comunidad nacional con valores culturales diametralmente opuestos a los que distinguían y distinguen a los ocupantes” (El Caribe 2019).

5.4.2.2 Posturas críticas frente a la Sentencia 168-13 y sus consecuencias

La postura del gobierno ante la Resolución de la Corte Interamericana de fecha 12 de marzo de 2019 sobre Supervisión de Cumplimiento de Sentencias y Competencia (ver 5.4.1.1), generó también muestras de preocupación y rechazo por parte de distintos actores nacionales e internacionales. Los juristas dominicanos Eduardo Jorge Prats, Nassef Perdomo y Miguel Valerio, opinaron que la posición del gobierno comprometía la responsabilidad internacional del Estado, sin cumplir los requisitos del derecho internacional que procedían para poder desvincularse del sistema interamericano de derechos (Pérez 2019). Como se mencionó en 5.4.1.1, FINJUS había también alertado sobre cómo esta posición fomentaba la incertidumbre jurídica generando desconfianza y afectando la imagen internacional del Estado. Asimismo, a través de un comunicado divulgado el 29 de mayo, organizaciones de derechos humanos con base en RD y otros países de la región americana expresaron preocupación por la postura gubernamental, instando al Estado a “reconocer sus obligaciones internacionales y evitar limitar las garantías de protección” (Amnistía Internacional, Caribbean Vulnerable Communities et.al. 2019) .

Por otra parte, en ocasión de la conmemoración del sexto año de la promulgación de la Sentencia 168-13 (el 23 de septiembre de 2019), miembros del Movimiento Reconocido opinaron que el Estado no había cumplido con los compromisos asumidos a través de la Ley 169-14, reiterando su inconformidad con que se diera un tratamiento como extranjeros a los-as beneficiarios-as en la categoría B bajo dicha ley. Asimismo, criticaron el uso oportunista del tema de los-as dominicanos-as de ascendencia haitiana que buscaba sembrar pánico señalándolos como “enemigos externos” (Movimiento Reconocido 2019). De igual manera, a través de un ensayo publicado en *The World’s Stateless 2020* (Los Apátridas del Mundo) del

¹⁷³ Ver <https://www.facebook.com/TricolorRD/photos/pb.151169595539970.-2207520000../441239436532983/?type=3&theater>

Instituto sobre Apatridia e Inclusión (ISI, por sus siglas en inglés), cuatro miembros del referido movimiento dan cuenta sobre las causas que motivan su lucha por la restitución plena de la nacionalidad a las personas afectadas por la Sentencia 168-13, destacando los principales obstáculos derivados de la Ley 169-14 desde la perspectiva de activistas en el terreno. Su recuento, entre otros, enfatiza el impacto desproporcionado y discriminatorio de la Sentencia 168-13 que recae casi exclusivamente en aquellos-as personas de ascendencia haitiana y el impacto de la indocumentación en sus vidas.

Por su lado, el Movimiento Sociocultural para Trabajadores Haitianos (MOSCTHA), a propósito de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer el 8 de marzo, alertó sobre el aumento de la vulnerabilidad, marginalidad y pobreza que enfrentan las mujeres de ascendencia haitiana desnacionalizadas, que impedía que el empoderamiento de la mujer se aplicara en igualdad de condiciones a todas las habitantes del territorio:

“Hace años se habla de que el Poder Ejecutivo, ministros y tomadores de decisiones trabajan en el empoderamiento de las mujeres, promoción de la igual de género, y en la promoción de planes para acabar con la trata y tráfico, pero todo esto es en vano al no alcanzar a las mujeres y niñas dominicanas de ascendencia haitiana que son más vulnerables por no tener ningún tipo de identidad legal” (Listín Diario 2019c).

En el plano internacional, destacan los comentarios respecto a la apatridia en el país, por parte del del Alto Comisionado de la Agencia especializada de Naciones Unidas con mandato específico sobre refugiados y apátridas (ACNUR), Philippi Grandi, en el marco de las sesiones plenarias de dicha agencia celebradas en octubre en Ginebra¹⁷⁴. Al referirse a beneficiarios grupo B bajo la Ley 169-14, dijo lo siguiente:

“Entiendo que algunas personas no se registraron a tiempo y yo sugeriría urgentemente a la República Dominicana adoptar un enfoque muy pragmático respecto a esto, de manera que los asuntos relativos a la apatridia sean resueltos progresivamente pero sostenidamente” (traducción del inglés de la autora).

La apatridia en RD también fue tratada en otro ensayo publicado en The World’s Stateless 2020, aludido anteriormente, titulado “Nativismo, Racismo y Xenofobia: Una comparación entre Myanmar, la República Dominicana e India” (Arraiza et.al 2020). En este trabajo, los autores sostienen que los tres casos muestran que la

¹⁷⁴ Ver desde 2:51:30 hasta 2:52:00 de su intervención disponible en <http://webtv.un.org/watch/general-debate-contd-6th-meeting-70th-session-of-unhcr-executivecommittee/6093645658001/?term=>

desnacionalización es usualmente un proceso que envuelve una serie de actos arbitrarios y discriminatorios cuyo efecto acumulativo es dejar a las personas en situación de apatridia negando su sentido de pertenencia al país y sus derechos. Asimismo, observan que en los tres países la narrativa nativista empleada coincide en presentar a las minorías concernidas como “invasores pacíficos” peligrosos mientras que los-as dominicanos-as de ascendencia haitiana, asameses de India y Rohinyás de Myanmar se consideran como ciudadanos-as plenos de los países donde residen o solían vivir. En su análisis, el caso dominicano destaca como ejemplo sobre cómo las reformas legales y la jurisprudencia pueden afianzar la discriminación.

Al igual que en años anteriores, la temática siguió figurando en algunos medios de prensa internacionales. El 6 de abril, el PBS News Hour Weekend transmitió en vivo el reportaje “Citizen shift leaves Dominican-Haitian stateless¹⁷⁵” (Cambios en ciudadanía dejan apátridas a dominico-haitianos, traducción nuestra del inglés), el cual incluye testimonios de personas afectadas y defensores-as de derechos, que dejan entrever, entre otros, el riesgo latente a la deportación que enfrentan las personas desnacionalizadas. Al mes siguiente, el periódico internacional *El País* incluía en su portada una crónica titulada “Cicatrices de una frontera sangrienta” (Marcial Pérez 2019), la cual hizo eco también en los medios nacionales¹⁷⁶; esta aborda la matanza de haitianos-as en la frontera dominicana de 1937 ordenada por el exdictador Trujillo, ilustrando la realidad y los peligros que caracterizan los cruces fronterizos actuales, incluyendo la discriminación contra la población de ascendencia haitiana y el impacto de la Sentencia 168-13 sobre tres generaciones de domínico-haitianos.

De igual manera, Latinamerican Post (2019) publicó una nota sobre “el problema de la desnacionalización y la apatridia” en RD, mientras que un artículo publicado en la revista *La Factoría* (Restrepo 2019) incluyó la Sentencia 168-13 en su abordaje sobre el racismo y el antihaitianismo en el Estado dominicano. Desde otro enfoque, fronteras y performance (traducido del inglés performing borders), incluyó una entrevista al artista dominicano Karmadavis¹⁷⁷ realizada por Maria Cristina Fumagalli y Bridget Wooding. En el preámbulo de su entrevista, las autoras, que han trabajado en distintos foros con el objeto de destacar las continuidades culturales y vínculos de cooperación entre dominicanos-as y haitianos-as, mencionan que destacar estos lazos se ha vuelto más urgente desde la promulgación de la Sentencia 168-13 como una manera alternativa de apoyar la lucha por la restauración de derechos fundamentales de las personas afectadas.

¹⁷⁵ El videoreportaje y las transcripciones de las entrevistas están disponible en <https://www.pbs.org/newshour/show/citizenship-shift-leaves-dominican-haitians-stateless>

¹⁷⁶ Ver Hoy 2019b.

¹⁷⁷ Reconocido, entre otros, por su obra “La isla dentro de la isla” disponible en <https://youtu.be/dqDhcVkCMqE>

Desde pequeño siempre sentí un rechazo hacia lo que implicaba, ser haitiano en la república dominicana. La educación del miedo hacia el otro. Al inmigrante. Al vecino. Mi obra se basa en formas de comunicación. Entre habitantes de diferentes países compartiendo en el mismo contexto. Como artista me interesa generar nuevos patrones y acercamiento, habilitando nuevos lenguajes (Karmadavis en performingborders.live 2019).

5.4.3 Acciones de la sociedad civil

En 2019 OSC continuaron siendo la principal fuente de información de facto sobre la situación de personas afectadas por la Sentencia 168-13, y muchas de éstas siguieron apoyando a beneficiarios-as de la Ley 169-14 a obtener sus documentos. Al mismo tiempo, dada la prevalencia de obstáculos en la implementación de la ley especial 169 y las limitaciones en su alcance, los esfuerzos se centraron en visibilizar a la población carente de nacionalidad y abogar por la restitución plena del derecho a la nacionalidad dominicana a todas las personas de ascendencia haitiana nacidas en el país antes de la promulgación de la constitución del 2010. Para 2019, destacan los insumos y declaraciones de la sociedad civil en el marco del examen periódico universal de RD, su participación en la mesa de diálogo con el Estado celebrada en mayo, y el cabildeo en torno a la defensa del sistema interamericano de derechos frente a la posición estatal de desconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana.

Un total de siete (7) informes de OSC¹⁷⁸ al Consejo del Derechos Humanos incluyeron la temática del derecho a la nacionalidad de personas afectadas por la Sentencia 168-13, reflejando la prioridad de la temática entre los retos en materia de derechos humanos a nivel nacional. Asimismo, el Coordinador de la Plataforma de organizaciones dominicanas “Dominicanos por Derecho” hizo una presentación sobre el derecho a la nacionalidad en RD y la situación de personas afectadas por la Sentencia 168-13 durante las exposiciones vinculadas al examen periódico universal. Al conocerse a inicios de julio que el Consejo de Derechos Humanos aprobaba el resultado del EPU-RD, las OSC lamentaron que el Estado Dominicano rechazara las recomendaciones sobre garantizar el derecho a la nacionalidad con fundamento a la no existencia en el país de apatridia (ver recuadro):

¹⁷⁸ Se contabilizan informes por parte de Amnistía Internacional; CLADEM-RD; Dominicanos por Derecho- ISI-CEJIL; Dominicans for Justice and Peace et.al; Movimiento Reconocido; Coalición Dominicana por una Nacionalidad Efectiva (CODNE); World Council of Churches.

**Amnistía Internacional. Declaración Pública del 5 de julio de 2019.
República Dominicana: deben protegerse las garantías de los derechos
humanos.**

...El gobierno tiene todavía que reconocer el problema de la apatridia. La Ley 169-14, concebida con objeto de mitigar los duros efectos de la Sentencia 168-13, ha resultado insuficiente como respuesta a la crisis de apatridia creada por años de políticas y prácticas discriminatorias.

Amnistía pide al gobierno que expida documentos de identidad a todas las personas del Grupo A de la Ley 168-14 sin obstáculos administrativos ni trato diferente infundado y que trabaje en colaboración con la sociedad civil para buscar soluciones a las miles de personas que son apátridas.

Como fue reportado en el anuario de previo, OSC saludaron la propuesta estatal a la CIDH de incluir a la sociedad civil en los dos diálogos que se realizaron durante 2018 en el marco de la Mesa de Trabajo sobre la Implementación de Políticas de Derechos Humanos. Desde su perspectiva, estos espacios de diálogo son esenciales para poder transmitir al Estado las preocupaciones derivadas de la implementación de la ley 169 y el impacto humanitario que sigue generando la Sentencia 168-13 sobre los-as afectados-as. Asimismo, se acogieron a la propuesta de que “para resolver el problema se requiere la acción directa del Estado¹⁷⁹”.

Durante la segunda fase de esta mesa de trabajo en 2019, el Estado propuso realizar una mesa interinstitucional de diálogo con OSC, aunque esta vez sin presencia de la CIDH. OSC que participaron en esta reunión, celebrada en mayo en Santo Domingo, plantearon dificultades de índole metodológico, en tanto eran muchos los temas prioritarios levantados por las distintas organizaciones (además del tema de la aplicación integral de la Ley 169-14 y la accesibilidad al registro civil sin discriminación), sin haber de por medio una estrategia de seguimiento conjunto a los obstáculos planteados en las conversaciones¹⁸⁰. Un año después de haber culminado este tercer encuentro con el Estado, la sensación reportada por OSC fue que se trabajó mucho en la elaboración de propuestas a ser presentadas en los diálogos, pero no hubo avances o resultados; desde su perspectiva, las condiciones de personas afectadas por la Sentencia 168-13 sin documentos son las mismas que se reportaban antes de las mesas de trabajo¹⁸¹:

¹⁷⁹ Entrevista con uno de los coordinadores de la Plataforma Dominicanos por Derecho, 27 de agosto de 2019.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Esa fue también la opinión de la Coordinación de la Plataforma Dominicanos por Derecho al ser consultado sobre el tema durante el webinar titulado “A 6 años de la promulgación de la Ley 169-14. El desafío pendiente de construir ciudadanía” organizado por dicha plataforma el 29 de mayo de 2020.

La CIDH instauró una mesa de diálogo entre la sociedad civil y el Estado, *donde como sociedad civil logramos explicar claramente las violaciones de derechos y la situación en la que continúa la población afectada por la Sentencia a pesar de la Ley 169/14. Fue algo muy positivo al principio, pues se dio un paso de avance, no obstante, por más esfuerzo que se ha realizado para crear el ánimo de que se llegue a una solución efectiva y duradera, este ha sido en vano, y las propuestas de solución han quedado en el aire* (María Bizenny, en Fundación R.F. Kennedy 2020).

Por otra parte, organizaciones miembros de la Plataforma Dominicanos por Derecho continuaron visibilizando la temática en sus balances de conmemoración del sexto aniversario de la Sentencia 168-13 y el quinto aniversario de la Ley 169-14, así como sus contribuciones a medios académicos internacionales¹⁸² y medios de prensa nacionales e internacionales. De la misma forma, una delegación de OBMICA, durante la Conferencia Mundial sobre Apatridia e Inclusión (celebrada a fines de junio en La Haya, Holanda), visibilizó las dificultades que enfrentan descendientes de parejas mixtas dominico-haitianas para lograr la declaración de nacimientos de sus hijos-as como dominicanos-as¹⁸³.

5.4.4 Perspectivas a futuro

La paradoja de la Ley 169-14 es que si hubiera alcanzado su objetivo, no se seguiría debatiendo sobre apatridia en el país. El desconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana ha dejado a afectados-as y defensores-as de derechos sin otra herramienta para intentar contrarrestar los efectos de la Sentencia 168-13.

Al concluir este capítulo, en julio de 2020, los resultados presidenciales traían un poco de esperanza de cambio al divulgarse que el plan del nuevo gobierno contemplaba la revisión de la Sentencia 168-13 y la designación de un Canciller que fue Embajador dominicano ante la OEA y desempeñó cargos en la CIDH. Se estará vigilante de los acontecimientos, sabiendo la sensibilidad política que genera el tema y las fuerzas en contra que ya existen, que incluso antes de asumir el nuevo gobierno, ya lo acusaban con amenazar la identidad dominicana¹⁸⁴.

¹⁸² Un ejemplo es la contribución del Movimiento Reconocido en The World's Stateless 2020, así como el artículo de Belique, A. en Rodríguez Garavito 2019.

¹⁸³ Ver <http://obmica.org/index.php/actualidad/267-conferencia-mundial-sobre-apatridia-e-inclusion>

¹⁸⁴ Ver, como ejemplo, Sardá 2020.