



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 Riveros<sup>57</sup>-

El 2018 fue un año clave para la actualización y el intercambio de insumos sobre los retos que enfrenta la República Dominicana (RD) para garantizar derechos fundamentales a personas migrantes y sus familias, particularmente aquellos-as de ascendencia haitiana. A propósito del más reciente Examen Periódico Universal (EPU) del país por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, concluido a finales de enero de 2019, el Estado dominicano y diversas instancias locales e internacionales de derechos intercambiaron perspectivas sobre el cumplimiento del país de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y los compromisos asumidos derivados del examen previo. También hubo valiosas oportunidades de diálogo entre el Estado y la sociedad civil dominicana en el marco de la iniciativa del Estado dominicano de efectuar *Mesas de Trabajo sobre la Implementación de Políticas de Derechos Humanos en la República Dominicana*, dos de las cuales fueron realizadas en 2018 bajo auspicios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Estos intercambios ocurrieron a la luz de un contexto político y social difícil, marcado por noticias y registros de actos de racismo, intolerancia, discriminación, algunos de carácter violento en forma de represalias o mediante el ejercicio de justicia en manos propias, tanto en medios de comunicación como redes sociales, principalmente los primeros y últimos meses de 2018 (ver ejemplo en recuadro). Por ello, los informes y declaraciones por parte de defensores-as de derechos humanos dejaron entrever su preocupación por un percibido aumento en los niveles de rechazo y agresión contra personas haitianas y sus descendientes. Este capítulo sintetiza las diversas perspectivas y sucesos ocurridos en torno a la situación de derechos de las personas migrantes y sus familias. Como en los anuarios previos, el abordaje parte de la prevalencia de diversos tipos de discriminación en el país y como ésta afecta peculiarmente a personas haitianas o percibidas como tales por su raza y su origen dado el anti-haitianismo histórico persistente, cuyos efectos se manifiestan

<sup>57</sup> Politóloga e investigadora, con especialidad en temas de derecho internacional (particularmente derecho penal y 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.

también en el ámbito de detenciones, expulsiones, derechos laborales, y acceso a la nacionalidad dominicana (para el caso de los descendientes de migrantes nacidos en el país y afectados por la Sentencia 168-13 en su quinto aniversario), que son asuntos derivados abordados a lo largo del capítulo.

Para facilitar el seguimiento de los hechos se identifican algunos hitos que marcaron el contexto sociopolítico y tendieron a acentuar las manifestaciones de rechazo contra personas migrantes en distintos momentos del año: un primer factor a tener en cuenta es que 2018 fue un año de campaña pre-electoral, donde se valoraba y a la vez se atacaba la posibilidad de una reelección presidencial; en tal sentido, ha sido señalado que el discurso sobre la magnitud y amenaza de la inmigración haitiana ha sido históricamente utilizado con fines políticos<sup>58</sup>. La coyuntura local también se vio afectada por las recurrentes protestas e inestabilidad política en Haití (principalmente los meses de julio y octubre-noviembre) que daba pie para que grupos conservadores alegaran que la soberanía dominicana era nuevamente amenazada. En tal sentido, la tendencia observada en el anuario anterior (OBMICA 2018:247-96) sobre una campaña mediática que iniciaba en el segundo semestre de 2017 y se centraba en un aumento desproporcionado de la migración haitiana en medio de discusiones sobre la ampliación de plazo para la renovación de documentos a personas que aplicaron al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), se mantuvo en el 2018 a medida que se acercaba el fin del plazo para renovación de documentos en agosto, exacerbándose también a propósito de las discusiones en torno a la no-ratificación del país del Pacto Global sobre las Migraciones hacia finales del año.

<sup>58</sup> Al respecto se sugiere ver entrevista al Sociólogo Wilfredo Lozano, durante el programa telematutino El Día RD transmitido el 4 de enero de 2019 y disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=TebppG86Z0o>

## Resumen del Listín 2018

### Tropas no contuvieron migración por la frontera

**Adriana Peguero**  
**Santo Domingo**

Un clima de tensión caracterizado por asesinatos, múltiples denuncias de robos, pleitos entre inmigrantes con dominicanos, el secuestro de dos criollos, el trasiego de miles de haitianos que intentaron penetrar de forma ilegal a este territorio y las protestas en Haití, empañaron la convivencia en las cinco provincias fronterizas en el año que concluye.

.....

#### **De caos en caos**

Fruto de las dificultades y el caos que ocurre con frecuencia en la línea limítrofe, diputados de los tres partidos mayoritarios y pobladores de las provincias Monte Cristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales, consideran que esa zona se está convirtiendo “en un barril de pólvora”.

Y es que, no bien termina de normalizarse la situación en la frontera norte, cuando el 16 marzo el mercado de Pedernales que se instala los lunes y los viernes se realizó, pero con los mercaderes cada uno en su territorio, separados por un portón. Esta fue la reacción por el caso de una pareja de esposos dominicanos asesinados por haitianos que trabajaban en su finca, quienes huyeron a su país luego de cometer el hecho.

Ese hecho provocó que cientos de haitianos se vieran obligados a retornar “de forma voluntaria” a su país por temor a un grupo de dominicanos que les dio hasta las 10:00 de la mañana del día 13 marzo para que abandonaran la provincia Pedernales, o de lo contrario actuarían en su contra.

Fue preciso, entonces, que las autoridades, Policía Nacional, Ejército y el Cesfront reforzaran la seguridad en la provincia, dado que había mucha tensión entre sus pobladores, los cuales recorrían las calles en guaguas anunciadoras pidiéndoles a los haitianos que se fueran a su territorio para así evitar represalias.

En esa ocasión se suspendió el mercado binacional y las familias encendieron velas frente a sus casas en señal de luto e impotencia por los asesinatos.

Las víctimas fueron el agricultor Julio Reyes Pérez, de 66 años de edad, y su esposa Nereida Urbáez, de 55 años, quienes fueron atacados a machetazos cuando llegaban a su vivienda, y despojados de una motocicleta.

En medio de la situación que se generó, familias haitianas fueron atacadas por encapuchados que les incendiaron sus viviendas en Mencía, Aguas Negras, Los Corrales, Ávila y otras comunidades donde la presencia de los extranjeros es alta, los cuales asumieron “el estado de sitio”.

*Fuente: Reproducción parcial de artículo publicado en el Listín Diario el 31 de diciembre de 2018.*

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

La prevalencia de actitudes y prácticas discriminatorias en la sociedad dominicana continuó reflejándose en encuestas de opinión. Así, los datos arrojados por Gallup-Hoy 2018 mostraban un reconocimiento por parte de la población sobre la prevalencia de discriminación contra distintos grupos vulnerables, principalmente homosexuales y transexuales (65.4%), mujeres (65.3%) y personas haitianas (56.8%) (Hoy 2018:13A). De igual manera, el estudio sobre ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana (Instituto de Investigación Social para el Desarrollo 2017:112-120) basado en el análisis de resultados de una encuesta de cultura política, encontraba que el hecho que la mayoría de encuestados-as (46.38%) señalara como “indio” el color de piel que más representaba a los-las dominicanos-as, reflejaba una interiorización del racismo, dado que en el contexto dominicano esta terminología busca “ocultar la negritud” en correspondencia con una visión trujillista de la dominicanidad<sup>59</sup>. Este último estudio también indaga sobre nexos entre identidad, racismo y anti-haitianismo, encontrando que la mayoría de encuestados (casi tres quintos) reconocía “la historia de racismo que ha afectado a las personas de color” a nivel general y una “tendencia de descenso en los niveles de tolerancia hacia los inmigrantes haitianos<sup>60</sup>” que son atribuidos a una “incapacidad del relato político hegemónico para superar” los modelos prevalentes de dominicanidad y al discurso nacionalista que constantemente muestra la inmigración haitiana como una amenaza a la identidad y la soberanía dominicana.

Un caso que ejemplifica los prejuicios raciales en el contexto dominicano y su vínculo con el anti-haitianismo fue el nombramiento de la nueva Magistrada Titular de la provincia de Hato Mayor en septiembre de 2018. Según reportes de prensa, y tal como lo confirma la Magistrada en una entrevista, la funcionaria, que había ganado el puesto bajo concurso, enfrentó críticas y rechazo por parte de moradores-as que por su color la acusaban de ser haitiana (remolacha.net 2018). Otro ejemplo catalogado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH-RD) en su Informe Anual 2018 como “emblemático de discriminación racial” fue la suspensión en marzo de 2018 de los desfiles de Gagás y Guloyas durante la Semana Mayor de San Pedro de Macorís y del Carnaval Dominicano por parte de autoridades de la ciudad.

<sup>59</sup> Como nota el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre República Dominicana de 2015, el anti-haitianismo y la noción hispánica de la dominicanidad fueron promovidos por Trujillo y otros políticos e intelectuales afines a éste como una “forma de diferenciación entre los dominicanos y los haitianos basada en atributos raciales, biológicos y culturales” (CIDH 2015: párr.110).

<sup>60</sup> El análisis se basa en la proporción de la población que expresa tolerancia hacia personas migrantes por ingreso y en función de variables de a) acceso a servicios públicos; b) permisos de trabajo; c) derecho a la nacionalidad.

Si bien los referidos prejuicios no son compartidos por la sociedad dominicana en su totalidad, la interiorización del racismo y el anti-haitianismo por parte de la población, sobre todo de segmentos pobres con menos oportunidades de educación y superación, que son los que tienden a sentir que sus oportunidades se ven amenazadas por la presencia de inmigrantes, mantiene latente las posibilidades de situaciones de violencia y discriminación contra migrantes perpetuando la normalización y legitimación subjetiva de dichas prácticas. Por ello, es importante abordar la respuesta del Estado frente a la temática y también las impresiones de otros actores frente a esta.

En su informe general presentado al Consejo de Derechos Humanos y divulgado en noviembre de 2018, el Estado dominicano aborda las acciones tomadas respecto a las recomendaciones derivadas del examen previo para combatir y erradicar la discriminación racial y fomentar la integración cultural. El documento reconoce el carácter “multiétnico y multicultural” de la sociedad dominicana y la responsabilidad estatal de trabajar para fortalecer la protección contra la discriminación. Se hace referencia a la puesta en marcha de políticas y estrategias que apuntan a la sensibilización contra la discriminación y la integración cultural a través de sistema educativo dominicano, la Procuraduría, y los Ministerios de Trabajo y de Cultura, y la firma de un acuerdo con los gobiernos de Centroamérica (2013-2021) que busca impulsar la educación como un derecho universal y libre de discriminación (Consejo de Derechos Humanos 2018:9-10).

Las políticas para combatir todas las formas de discriminación fueron otro de los ejes centrales de los diálogos celebrados en el marco de las mesas de trabajo sobre implementación de políticas de derechos humanos que sostuvo el Estado con Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En su informe anual sobre la situación de derechos humanos en República Dominicana 2018, la CIDH destacó la información recibida por el Estado sobre medidas adoptadas en torno a la sensibilización institucional contra la discriminación, incluyendo el sistema educativo, notando, sin embargo, que no había recibido informaciones detalladas que demostraran la actualización del contenido curricular para concientizar sobre la formación étnico racial de la sociedad dominicana (CIDH 2019 párr.80).

La Comisión también advirtió con preocupación *“la ausencia de políticas concretas con medidas dirigidas: i) al Ministerio del Trabajo, con respecto los actos discriminatorios en el ámbito laboral; ii) al Ministerio de la Defensa, en particular a la Policial Nacional y al CESTUR con respecto a las prácticas discriminatorias llevadas a cabo por sus agentes de seguridad a partir del uso de perfiles raciales; iii) a la adopción de legislación para sancionar el discurso de odio, de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los estándares establecidos por la Comisión y la Corte Interamericanas; y iv) a la ratificación de la Convención*

*Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia*". Debido a ello, concluyó que el cumplimiento del Estado a dicha recomendación seguía pendiente (ibid. párr.84).

Un desarrollo positivo, que recibió reconocimiento por parte de la CIDH y durante el examen del país ante el Consejo de Derechos Humanos, fue el cumplimiento del compromiso que había asumido el Estado durante la primera mesa de trabajo de lanzar su primer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), hecho que fue materializado el 10 de diciembre de 2018. Este Plan incluye diez programas para el desarrollo y la protección de derechos humanos en el país, incluyendo uno "contra la discriminación" y un "Programa de Derechos de los Migrantes, Refugiados y Solicitantes de Asilo". De acuerdo al texto del PNDH, el programa contra la discriminación busca promover una cultura de derechos para fomentar la tolerancia y sensibilizar a las autoridades y otros actores contra la discriminación. Otro de sus objetivos es reforzar el marco normativo contra la discriminación y fortalecer las instituciones y procedimientos que velan por su aplicación (MIREX-RD 2018).

El objetivo de reforzamiento del marco normativo contra la discriminación es de particular interés para la sociedad civil dominicana y monitores-as de derechos, que han venido señalando la necesidad de encaminar acciones concretas al respecto. Cabe recordar que en sus observaciones finales sobre el país, adoptadas en 2017, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresaba preocupación por "*la ausencia de un marco legal exhaustivo contra la discriminación*". De igual manera, la CIDH en sus recientes informes anuales sobre la situación de derechos en República Dominicana ha subrayado la importancia de "*contar con marcos jurídicos que garanticen el derecho a la igualdad y no discriminación, sobre todo en contextos en los que la discriminación estructural afecta a las personas con motivo de su raza y etnia*" (CIDH 2018 párr.85).

Por su parte, diversas organizaciones de sociedad civil, con ocasión del proceso EPU y las mesas de trabajo con el Estado y la CIDH, también abordaron la necesidad de fortalecer las políticas y el marco legislativo contra la discriminación. En tal sentido, recomendaron establecer un marco normativo que tipifique y penalice la discriminación en todas sus vertientes, afirmando además su interés en que se aprobara a corto plazo la Ley General de Igualdad y no Discriminación (Consejo de Derechos Humanos 2018b párr.12-17).

Entre las acciones previstas en el PNDH para alcanzar el objetivo de reforzar el marco normativo contra la discriminación, se incluye la revisión de la legislación pertinente para establecer mecanismos eficaces para investigar, perseguir y sancionar conductas discriminatorias. Asimismo, se prevé impulsar el sometimiento y la aprobación del Anteproyecto de Ley General de Igualdad y no Discriminación.



Sobre el referido anteproyecto (elaborado en 2016), durante las mesas de trabajo con la CIDH el Estado se refirió a su estatus, indicando que estaba siendo analizado por el Poder Ejecutivo previo a su envío al Congreso Nacional. Cabe agregar que durante las sesiones del EPU la delegación dominicana declaró que dicho proyecto de ley era una prioridad y que el gobierno procuraba que se aprobara lo más pronto posible (Consejo de Derechos Humanos 2018 párr.72)<sup>61</sup>. No obstante, organizaciones de sociedad civil expresaron a la CIDH su inconformidad con las demoras en el envío del documento al congreso, reiterando su interés en que se tomaran en cuenta sus observaciones con respecto al mismo (CIDH 2018 párr. 89). Por su lado, el Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en RD en su informe con ocasión del EPU recomendó al Congreso de la República fomentar una discusión amplia que permitiera enriquecer la propuesta actual y lograr su aprobación.

A la luz de la intensificación de manifestaciones de rechazo y discriminación contra migrantes observadas para el 2018 (ver 5.1.1 siguiente), la adopción de medidas y políticas estatales más concretas, así como el fortalecimiento del marco normativo contra la discriminación, y particularmente su implementación efectiva, quedan como un punto de seguimiento prioritario respecto a la situación de derechos en el país para 2019.

## 5.1.1 Actos de violencia y manifestaciones de rechazo

### *Actores civiles*

Como ha sido mencionado, para el año que cubre este anuario se registraron múltiples actos de violencia y manifestaciones de rechazo contra migrantes y sus familias, particularmente los de ascendencia haitiana, por parte de actores civiles y estatales. En opinión de algunos defensores-as de derechos, el “*auge de la xenofobia*” entre finales de 2017 y primeros meses de 2018 había “*llegado a sus máximos niveles de agresividad*” (COMIGRA 2018). Asimismo, el Informe Anual 2018 por parte de la CIDH observa esta coyuntura en los siguientes términos:

Por otra parte, la CIDH destaca con preocupación que recibió información sobre un alarmante auge de mensajes racistas y xénofobos en los medios de comunicación y las redes sociales, así como de grupos promotores del odio y acciones violentas contra la población migrante, las personas dominicanas de

<sup>61</sup> Como se puede apreciar en el Informe Final del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de RD (Consejo de Derechos Humanos 2019), varios países formularon recomendaciones encaminadas a fortalecer el marco legislativo contra diversos tipos de discriminación, incluyendo discriminación racial.

## ascendencia haitiana, comunicadores sociales y defensoras y defensores de derechos humanos (CIDH 2019 párr.66).

Uno de los primeros incidentes, reportado el 29 de enero de 2018, involucraba la quema de gomas en calles y la incursión en casas y destrucción de pertenencias a personas haitianas en Sabana Yegua (Azua) en respuesta a la matanza de un agricultor dominicano en manos de un haitiano (Abreu 2018; Abreu 2018b). Algunos testigos y moradores de la zona expresaban a los medios de comunicación su frustración con la presencia de personas haitianas, y como estas representaban un peligro para la comunidad, reclamando acción por parte de las autoridades migratorias.

A inicios de febrero de 2018, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH-RD 2018b) también expresaba preocupación por el clima de la violencia y la intolerancia de índole racial que se propagaba con la complicidad de medios de comunicación y algunas autoridades. Como ejemplo, aludió a una exposición sobre el tema de la migración que estaba expuesta en el Parque Independencia, y que había sido ultrajada “con contenidos de odio fascista” ya que las láminas vinculadas a la inmigración española no habían sido maltratadas. La nota sobre estos hechos criticaba que ninguna patrulla u autoridad se pronunciara o reaccionara al respecto.

Posteriormente, a inicios de marzo, se reportaba la quema de viviendas y motocicletas de familias haitianas en la comunidad de Villa Nueva del municipio de Navarrete en Santiago. Estos actos fueron vinculados a un accidente de choque de motocicletas ocurrido el 2 de marzo, que provocó que un conductor dominicano y otro haitiano mueran. De acuerdo a reportes de prensa, vecinos y conocidos del joven fallecido se trasladaron a la zona del sector donde se presumía que vivía el conductor haitiano, e incendiaron la vivienda de otra familia haitiana que no tenía nada que ver con este hecho (Listín Diario 2018). La CNDH-RD condenó estos actos agresivos de índole discriminatoria contra personas haitianas, solicitando a la Fiscalía que investigara los hechos para que no quedaran impunes (CNDH-RD 2018c). La Red de Encuentro Domínico-Haitiano también se pronunció al respecto indicando que llamaba la atención que “*por un hecho fortuito...tengan que pagar casi con su vida todo el que parezca haitiano porque uno de los accidentados, que al final murió era de nacionalidad haitiana*” (El Nuevo Diario 2018b).

El hito más destacado, debido a su amplia difusión en medios y sobre todo la escalada de violencia posterior que desencadenó, fue el incidente registrado en Pedernales que involucró la matanza de una pareja dominicana por parte de inmigrantes haitianos que trabajaban en su finca (ver síntesis del Listín Diario en recuadro inicial). Aunque el incidente habría ocurrido el 20 de febrero de 2018, empieza a sobresalir el 12 de marzo en medios de comunicación que daban cuenta de protestas por familiares de las víctimas y moradores de Pedernales que reclamaban justicia y

daban un ultimátum a personas haitianas para que abandonaran la provincia (El Nuevo Diario 2018). La situación provocó el envío de fuerzas de seguridad para evitar enfrentamientos violentos en esa zona fronteriza (El Nuevo Diario 2018c).

Pocos días después del ultimátum contra haitianos-as por parte de moradores de Pedernales, medios de comunicación reportaban que decenas familias haitianas habían sido atacadas por encapuchados que quemaron sus viviendas destruyendo por tanto todas sus pertenencias en plantaciones agrícolas de Mencía, Aguas Negras, Los Corrales, Ávila y otras localidades de la misma provincia (Gómez 2018). Cabe destacar que testigos dominicanos que dieron declaraciones a los medios rechazaron enérgicamente estas acciones, lo cual muestra, por un lado, que la posición extremista y violenta anti-haitiana no tiene un carácter generalizado.

Diversos colectivos de sociedad civil, tales como la Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados en República Dominicana (MENAMIRD)<sup>62</sup>, la Red de Encuentro Dominicano Haitiano y la Comunidad de Haitianos-as Organizados-as en República Dominicana, expresaron su preocupación y rechazo a la escalada de actos de violencia contra personas haitianas (Adames 2018; El Nuevo Diario 2018b).

Asimismo, defensores-as de derechos humanos, liderados por representantes de la Fundación Bosch y el Movimiento Reconoci.do, recogieron firmas con peticiones dirigidas al Estado y la sociedad contra el odio, el racismo y la discriminación y convocaron a una rueda de prensa en el Parque Duarte el 21 de marzo en ocasión del día internacional de la eliminación de la discriminación racial. La respuesta por parte de algunos sectores ultranacionalistas, que a través de redes sociales y medios de prensa hicieron un llamado a boicotear el acto mediante el uso de lenguaje patriótico y anti-haitiano, deja entrever como a pesar de ser relativamente pocos en número, cuentan con apoyo de personajes y medios de comunicación influyentes que facilitan la difusión de su discurso. Según manifestaron los organizadores de la rueda de prensa, se tuvo que cambiar a último momento la hora del acto “dada la avalancha de feroces amenazas” (Bosch 2018); a pesar de ello, se denunciaron intentos de impedir la rueda de prensa por parte de un militar y un funcionario del Ayuntamiento del Distrito Nacional (Hoy 2018b).

Ante esta coyuntura, que opacaba las celebraciones a nivel nacional del día contra la discriminación racial, el Comité Directivo y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) emitieron una Declaración CLACSO titulada “Racismo, Odio y Amenaza a los Derechos Humanos en República Dominicana”, reproducida, entre otros, en el Periódico Internacional *EI*

<sup>62</sup> En su comunicado, MENAMIRD lamentó el discurso antiinmigrante y “de corte racista y xenófobo” por parte de un sacerdote capellán de la Policía Nacional y del presidente del Consejo Dominicano de Unidad Evangélica.

*País* (Lister 2018). También hubo llamados contra el racismo y el odio por parte de los historiadores Avelino Stanley y Reina Rosario (Bosch 2018), el peleador de Taekwondo Luisito Pié (que es dominicano de ascendencia haitiana y ha enfrentado la discriminación por raza y origen), entre otros (Sánchez 2018).



Posteriormente, en el marco del 168 período de sesiones de la CIDH con República Dominicana como país anfitrión, activistas cívicos dominicanos emitieron un comunicado rechazando la “actitud violenta, promotora de odio y racismo exhibida por los miembros de la Coalición Patria” durante un conversatorio con la sociedad civil dominicana e interamericana celebrado el 9 de mayo de 2018. De acuerdo al texto del comunicado, también respaldado por

OBMICA que fue una de las organizaciones asistentes:

*En la primera parte de la sesión, las organizaciones de las américas, así como las dos primeras organizaciones de la República Dominicana agotaron sus turnos bajo las mismas normas hasta que llegó uno de los miembros de la coalición Patria, quién después de agotar los 3 minutos se le pidió que cediera el micrófono al siguiente participante, a lo cual se negó y como colectivo irrumpieron en desorden, gritos e insultos a los altos representantes y al personal de la CIDH y al resto de los participantes que ellos consideraran adversos (Acento.com.do 2018).*

Cabe mencionar que la coalición nacionalista Patria vuelve a figurar en los medios hacia mediados de junio, apareciendo con pancartas frente a la Dirección General de Migración (DGM) reclamando la suspensión del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) alegando que beneficiaba a nacionales de Haití que no cumplían con los requisitos (Pimentel 2018). Asimismo, en julio, la prensa recogía como dicha coalición pedía al gobierno tomar medidas drásticas frente a la inmigración haitiana, tras las protestas que entonces se registraban en Haití (Sánchez, E. 2018). Por su parte, la Fuerza Nacional Progresista junto al Polo Soberano relanzaba su propuesta de construcción de un muro fronterizo para detener la migración haitiana, anunciando que recogerían firmas para someterla al congreso nacional (Escalante 2018).

Otro acto que evidencia la intolerancia de ciertos grupos nacionalistas frente a la inmigración haitiana fue la interrupción de una presentación de la Encuesta Nacional de Migrantes (ENI-2017) que tuvo lugar en la Universidad Autónoma de Santo Domingo a fines de agosto. De acuerdo a fuentes de prensa, el programa de la actividad incluía un turno de preguntas y respuestas que fue cancelado después de esta irrupción como medida de precaución.

## Nacionalistas irrumpen presentación de encuesta sobre inmigrantes y la califican de “mamotreto”

Afirmando que en el país residen más de 5 millones de haitianos y portando un lienzo con la lectura “No somos Haití, somos República Dominicana”, la docena de personas reiteró el llamado a rechazar la fusión de los dos países que comparten la isla (Molina 2018, *Diario Libre*).

Como ha sido tendencia en años previos, siguieron siendo recurrentes las alusiones por partes de grupos y dirigentes políticos conservadores a los riesgos de una “invasión haitiana” (Villaverde 2018; de la Cruz 2018) vinculadas al anti-haitianismo, la inestabilidad en Haití y desacuerdos con la política migratoria del gobierno de turno. Sin embargo, tal como señaló al respecto el Representante en el país del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2017 demostró que el incremento de la inmigración haitiana no varió de manera significativa respecto al 2012, por lo que las apreciaciones sobre supuestas invasiones no cuentan con respaldo estadístico alguno (Espinal 2018).

La retórica sobre la invasión haitiana tendió a acentuarse los últimos meses del año debido al recrudecimiento de la crisis política de Haití<sup>63</sup> e incidentes ocurridos en la frontera en noviembre, y a una campaña mediática en torno a los supuestos peligros que representaría para la soberanía del país la adhesión al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular cuya firma estaba prevista realizarse entre el 10 y 11 de diciembre<sup>64</sup>. Como se aborda en el capítulo iv, el gobierno finalmente no firmó el referido Pacto, posición que fue rechazada por sectores de sociedad civil como el Centro Montalvo que lamentó esta postura como una oportunidad desaprovechada “*para trazar las políticas migratorias con apego a los derechos humanos, y no respondiendo a meras encuestas de opinión*” (Acento.com.do 2018b).

Por otro lado, también en diciembre se registraron dos sucesos adicionales que generaron preocupación y rechazo por parte de OSC. El primero, fue una



<sup>63</sup> Ver a manera de ejemplo, “Quique Antún advierte haitianos podrían venir en avalanchas al país” publicado en Hoy.com.do el 18 de noviembre de 2018.

<sup>64</sup> Ver a manera de ejemplo, “PRSC: pactos migratorios equivaldría a la fusión de República Dominicana y Haití” publicado en Hoy.com.do el 4 de diciembre de 2018; “Sectores advierten peligró el respeto a la soberanía del país. LE DICEN ‘NO’ AL PACTO” publicado por *Listín Diario* el 3 de diciembre de 2018.



medida anunciada por el presidente de la Confederación Nacional de Transporte (CONATRA) que prohibía el uso de autobuses del consorcio a inmigrantes de Haití en situación migratoria irregular. Esta disposición fue ampliamente criticada por la Red de Encuentro Dominicano-Haitiana Jacques Viau y otras entidades de derechos como una exclusión racista y discriminatoria que además ilegalmente e indirectamente otorgaba atribuciones migratorias a conductores (Acento.com.do 2018c). Se destaca de manera positiva la respuesta de la Directora del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT), que recordó mediante un comunicado al empresario que su medida violaba las leyes dominicanas que establecen el derecho a libre tránsito sin discriminación, anunciando que Intrans tomaría las medidas necesarias para prevenir y combatir la discriminación en el sector transporte (Diario Libre 2018; Listín Diario 2018b). Como desenlace, el empresario decidió retractarse y vinculó su decisión a la incautación de unidades por parte de autoridades que estaría vinculada a casos de tráfico ilícito y trata de personas migrantes.

El otro suceso referido fue la suspensión de una carrera deportiva convocada por organizaciones de personas haitianas residentes y convocada para el 23 de diciembre en el Mirador Sur, que tenía como objeto conmemorar el día internacional del migrante (que se celebra el 18 de diciembre) y visibilizar el aporte cultural, social y económico de la población migrante haitiana y agradecer su acogida (Acento.com.do 2018d). La cancelación fue atribuida a “amenazas de un baño de sangre” por parte de grupos minoritarios a través de redes sociales (Listín Diario 2018c; CNDH-RD 2018c).

Esta intensificación del clima de intolerancia y discriminación contra la población inmigrante haitiana siguió teniendo un impacto sobre el trabajo que desempeñan los-as defensores-as de derechos de la población migrante y sus familias, como lo muestra la cancelación del evento deportivo en diciembre y la prevalencia de amenazas y mensajes en redes sociales que tildan de “traidor-a a la patria” a cualquier persona u organización percibida afín a la lucha contra la discriminación de la población haitiana.<sup>65</sup> En su informe anual 2018, la CIDH hace referencia a informaciones recibidas por parte de defensores-as, dando cuenta de que para evitar situaciones de riesgo decidieron suspender las actividades que generalmente se realizan el 23 de septiembre en torno a la promulgación ese día de la Sentencia 168-13, y que el evento de lanzamiento del Manual de Incidencia “Asegurando el derecho a la nacionalidad sin discriminación y combatiendo la apatridia en República Dominicana” había sido interrumpido por parte de grupos hostiles a la población de ascendencia haitiana. Ante estas situaciones, la sociedad civil había informado a la CIDH que no socializaría públicamente la información sobre sus actividades (CIDH

<sup>65</sup> Varios ejemplos pueden ser encontrados en el sitio Facebook de Coalición Patria. Como ejemplo, <https://www.facebook.com/gmeregildo04/photos/a.1914396342185231/2049222865369244/?type=3&theater>

2019 párr.66). Cabe recordar que las hostilidades recurrentes contra defensoras de derechos de migrantes habían motivado una audiencia temática sobre la situación de personas defensoras de derechos en República Dominicana ante la CIDH en diciembre de 2016.

Finalmente, durante 2018 se siguió observando que parte de la opinión pública continuaba cuestionando la usurpación de servicios públicos por parte de “parturientas haitianas”. Como se mencionó en el anuario 2017 (OBMICA 2018), la campaña mediática en torno a este tema y una respuesta securitizada por parte del Estado había acentuado la vulnerabilidad de mujeres migrantes a ser penalizadas y discriminadas con base a su raza, género y función reproductiva.

Preocupación por cantidad de madres haitianas que alumbran en RD  
CDN septiembre 19, 2018<sup>66</sup>

#### **En 10 años los dominicanos seremos superados por los haitianos**

**Santo Domingo RD.** - La noticia de que más de **500 haitianas** dan a luz mensualmente en territorio dominicano sigue generando reacción en diferentes sectores de la sociedad.

A decir de Gladys Feliz, presidenta del Movimiento Cívico los “Hijos de Duarte” de continuar está situación en 10 años los dominicanos seremos superados por los haitianos

### **Actores estatales**

Las organizaciones de sociedad civil criticaron la respuesta del Estado antes los actos de violencia y manifestaciones de rechazo anteriormente descritos por parte de grupos nacionalistas y otros actores civiles. Frente a los incidentes registrados en Pedernales, la Red de Encuentro Dominicano Haitiano expresó preocupación por *“lo tardío, parco y débil de la intervención del Estado ante unos hechos tan graves... sin observar una actitud firme del lado de las autoridades para detener estas actuaciones y someter a la justicia a todo aquel que resulte responsable”* (El nuevo Diario 2018b). Cabe destacar que, aunque el envío de refuerzos militares ante los incidentes en Pedernales resultó efectivo en impedir que la situación se saliera de control, la reacción del gobierno y su mensaje se enfocó, principalmente, en evitar alteraciones del orden y hechos lamentables<sup>67</sup>. En este sentido, llama la atención la ausencia de pronunciamientos explícitos que cuestionaran la moralidad y legalidad de las advertencias de utilización de fuerza contra personas haitianas.

<sup>66</sup> Disponible en <https://cdn.com.do/2018/09/19/preocupacion-cantidad-madres-haitianas-alumbran-rd/>

<sup>67</sup> Ver “Canciller advierte Gobierno no acepta alteraciones del orden en Pedernales” en *Almomento.net*, publicado el 13 de marzo de 2018.

El informe de derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos (2018), asimismo, hace referencia a denuncias por parte de organizaciones de derechos de migrantes y sus descendientes sobre la obstrucción ocasional de sus labores por parte de actores gubernamentales. Un ejemplo fue el intento -allegadamente infundado- de impedir la rueda de prensa y el acto contra la discriminación racial del 21 de marzo (mencionado en la sección previa) por parte de un militar y un delegado del Ayuntamiento. Asimismo, los organizadores de este evento denunciaron “indicios de que ciertos funcionarios de gobierno colaboraron para que el día 21 de marzo a la misma hora y en el mismo lugar coincidieran la manifestación por el No Racismo y la manifestación racista” (Bosch 2018); en tal sentido, una de sus demandas al Estado por parte de los participantes al evento era el establecimiento de garantías para que se pudieran ejercer *“los derechos y libertades civiles y políticas, sin temor a la violencia policial ni de grupos fanáticos organizados...”* (Ibid.)

Por su lado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos también criticó la falta de respuesta por parte de la Dirección de la Policía Nacional y la Procuraduría frente a la violencia abiertamente expresada por grupos ultranacionalistas y el partido Fuerza Nacional Progresista que derivó en la cancelación de la caminata deportiva en diciembre. En su opinión, quedaba en evidencia la falta de voluntad política para garantizar derechos fundamentales por parte de estas instituciones que además mostraban “una actitud indiferente y permisiva” frente a personas que instigan a la violencia (CNDH-RD 2018c).

Las medidas estatales para mejorar y garantizar la seguridad e integridad personal de personas migrantes fueron uno de los puntos de discusión y seguimiento incluidos en el marco de las mesas de trabajo que sostuvo la CIDH con sociedad civil y el Estado. Al respecto, la CIDH observó que le preocupaba “la ausencia de una política pública integral orientada a la prevención, protección, sanción y reparación de los actos de violencia y discriminación de los que son víctimas las personas migrantes, especialmente los nacionales haitianos, así como las personas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana” (CIDH 2019 párr. 67).

Por otra parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su informe anual sobre la situación de derechos humanos en 2018, expresó preocupación por amenazas, discriminación y abusos a migrantes por parte de actores gubernamentales. Como ejempló se refirió a una nueva tendencia de agresiones contra personas migrantes y sus familias que se registraban a nivel de algunos ayuntamientos, como ocurría en Santiago de los Caballeros que estaba aplicando sus propios procedimientos de control migratorio sin orden judicial. Sobre ello, las declaraciones del Alcalde de dicha ciudad recogidas por la prensa (ver recuadro) dejarían entrever un rechazo hacia la población haitiana. Cabe mencionar que el anuario previo (OBMICA 2018: 253-4) recoge denuncias sobre la política de desalojos forzados de comerciantes



ambulantes de nacionalidad haitiana en la ciudad de Santiago impulsadas por la misma alcaldía, política que se mantuvo durante 2018 (Perez 2018). Las violaciones de derechos por parte de autoridades migratorias durante las deportaciones se abordan en mayor detalle en la siguiente sección 5.2.

### **Abel Martínez respalda política de redadas de la Dirección de Migración contra haitianos**

Máximo Laureano. Servicios Acento.com.do. 28 julio 2018

SANTIAGO DE LOS CABALLEROS, República Dominicana.- El alcalde de Santiago, Abel Atahualpa Martínez Durán, defendió este viernes su política de hacer redadas para detener a migrantes haitianos, para las cuales utilizan los vehículos de la alcaldía y los policías municipales, en apoyo, según informó, a un operativo de la Dirección General de Migración.

Martínez ha dicho que en Santiago y el país hay “millones de haitianos” con estatus migratorio irregular, no obstante, el funcionario nunca ha ofrecido una cifra concreta y tampoco cree en los números de los estudios presentados.

“Hay una gran masiva presencia de indocumentados, que encarecen el servicio que nosotros podemos dar como Gobierno local, pero también como Gobierno nacional”, afirmó el encargado del Gobierno Municipal en Santiago.

Otro episodio de violencia contra migrantes por parte de actores de gobierno que fue denunciado por la sociedad civil fue el desalojo forzado y la destrucción de casuchas de familias haitianas ordenado por el alcalde del ayuntamiento de San Francisco de Macorís (CNDH-RD 2018; Laureano 2018b). De acuerdo a testimonios de familias afectadas, contaron con muy pocos días de plazo para encontrar donde irse, y algunas de ellas tenían permiso de los dueños de la propiedad para establecerse allí.

Como en años anteriores, se siguieron registrando agresiones a migrantes por parte de miembros del ejército y la policía (Espinal 2018; Laureano 2019) así como situaciones de violencia y extorsión contra migrantes en contexto de movimientos transfronterizos, como muestra el reportaje de Molina y Mejía (2018):

Una forma de probarlo es viajando en los autobuses que cubren las rutas desde las provincias fronterizas. Un equipo de Diario Libre se distribuyó durante julio pasado en unidades de distintos dueños que cubren rutas desde Dajabón, Jimaní y Pedernales hacia otras provincias y la capital dominicana. Aunque en algunos viajes no se observaron incidentes a considerar, en otros

se registraron acciones cuestionables en las que se vio involucrado personal militar e incluyeron saqueos de mercancías a viajeros haitianos y la típica exigencia de “peajes” (sobornos).

Si bien las violaciones a la integridad personal por parte de fuerzas de seguridad estatales, siguen siendo un problema que afecta tanto a dominicanos-as como migrantes, es importante visibilizar la prevalencia de situaciones de abusos contra estos últimos, en tanto las desigualdades de poder, los prejuicios contra la población haitiana o de origen haitiano, la indocumentación de muchos-as, mantienen a este colectivo expuestos a arbitrariedades por parte de instituciones e individuos cuyo trabajo debería estar orientado en protegerlos.

## 5.2 Detención y deportación de migrantes

Durante 2018 se siguió observando un alza en el número de detenciones y deportaciones de personas extranjeras desde territorio dominicano, como lo muestran las estadísticas oficiales presentadas en el capítulo III de este informe<sup>68</sup>. El Informe de Gestión 2018 de la Dirección General de Migración (DGM) también destaca este aumento, como parte de sus políticas y misiones institucionales:

*La Dirección General de Migración ha procurado de manera constante la optimización de los procesos de gestión migratoria. En este sentido, una de las instancias que ha logrado un mayor desarrollo durante este año que finaliza ha sido el Departamento de Interdicción Migratoria, la cual ha recibido todo el apoyo logístico y del personal requerido...Esto ha traído como resultado la eficacia en las labores de dicha División, puesta de manifiesto en el aumento considerable del número de nacionales extranjeros en condición migratoria irregular que han sido detenidos, procesados y deportados hacia sus respectivos países de origen (DGM 2018:14).*

Desde la reanudación oficial en agosto de 2015 de las deportaciones, que habían sido suspendidas por parte del gobierno durante la ejecución del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), estas han sido objeto de interés y seguimiento por parte de instancias de derechos humanos por varios motivos. Estos incluyen el gran número de migrantes en situación irregular que no calificaron o no lograron acogerse al PNRE, las personas de ascendencia haitiana nacidas en el país y afectadas por la Sentencia 168-13 que no poseen ningún tipo de documentación

<sup>68</sup> De acuerdo a una comunicación oficial publicada en enero de 2019 por la Oficina de Comunicaciones de la Dirección General de Migración, durante 2018 un total de 57.190 personas fueron deportadas mientras que otras 75.132 no fueron admitidas.

siendo por tanto vulnerables a la deportación; el auge de los movimientos observados de retornos espontáneos hacia Haití; y sobre todo que se siguen denunciando casos de violaciones de derechos durante los procesos de repatriaciones así como la falta de implementación uniforme y sistemática de las salvaguardias legales y administrativas contra estas. Cabe agregar que desde una óptica de derechos, la retórica anti-haitiana y las presiones por parte de ciertos grupos para que se aumenten las repatriaciones también aumenta la vulnerabilidad de esta población a la persecución y el no reconocimiento de sus derechos civiles.

A su vez, desde 2016 diversos actores han reconocido avances y destacado el compromiso del gobierno por fortalecer la protección de derechos durante los procesos de detención migratoria (ver por e.j. síntesis en OBMICA 2017:212-3). Durante el 2018 el Estado pudo abordar estos esfuerzos en el marco de las conversaciones sostenidas con el Consejo de Derechos Humanos y las mesas de trabajo con la CIDH y sociedad civil. Así, en su informe anual 2018, la CIDH tomó nota de que el Estado había mencionado la implementación de un Protocolo de Actuación que había sido elaborado con base a la normativa nacional y los estándares internacionales sobre la materia en 2015, incluyendo una mesa de trabajo con organizaciones internacionales y el gobierno haitiano. El gobierno también destacó el acompañamiento brindado por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a las unidades de interdicción de la DGM para asegurar protección de derechos (CIDH 2019 párr. 70). Como se aprecia en el recuadro, el Estado también destaca el referido Protocolo en sus intercambios con el Consejo de Derechos Humanos, enfatizando la capacitación a su personal, la detención migratoria como último recurso, y mencionado las garantías del debido proceso.

### **Informe Nacional República Dominicana Presentado al Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal 32º período de sesiones-7 noviembre 2018**

163. La Dirección General de Migración conjuntamente con las normativas legales ha creado protocolos operativos, y ha capacitado a su personal teniendo en cuenta este lineamiento de manera transversal, siendo sus principales políticas.

164. Detenciones estratégicas, tomando en cuenta causales por las cuales los migrantes deben ser detenidos, auxiliados con herramientas de verificación de documentos, lo cual es una alternativa efectiva a la detención simple y pura de nacionales extranjeros por razones migratorias.

165. Detención de extranjeros con estatus se presume irregular, como último recurso, cuando son insuficientes los demás recursos descritos en los protocolos y normativas Migratorias, los que son enviados a una Segunda verificación en centros de acogidas para confirmar la irregularidad o ser liberado. En el año 2017 se detuvieron 89,184, presuntos migrantes irregulares, pero en 2da, verificación se despacharon 43,971.

166. Centros de Acogidas para Migrantes Detenidos, y Pasibles de Deportación con los Estándares Internacionales de Derechos Humanos. Todas las fases previas a la deportación son agotadas en el procedimiento de detención, procesamiento y deportación de los extranjeros; Garantía del debido proceso; acto de deportación y detención que indica causas y recursos a favor del extranjero, comunicación a familiares, traductor, abogado, información embajadas y consulados, información expediente, entre otros, lo que no permite deportaciones arbitrarias y masivas.

167. No detención ni deportación a migrantes vulnerables: Niños, Niñas y Adolescentes no acompañados, mujeres embarazadas o lactantes, personas envejecientes, persona que padezca una enfermedad que requiera de un cuidado especial, personas inscritas en el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros y personas con la calidad de Refugiados o Asilados.

En relación a las medidas informadas por el Estado, resalta primeramente que el contenido del referido protocolo de actuación se mantuvo sin ser divulgado públicamente, tal como expresaron Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) durante las mesas de trabajo sostenidas con la CIDH y el Estado (CIDH 2019 párr.76). Como hemos venido destacando en anuarios previos, desde la promulgación del Reglamento de la Ley de Migración en 2011, OSC han observado que la legislación migratoria vigente establece de manera general el principio de legalidad y debido proceso durante las deportaciones, y de ahí la importancia de contar con instrumentos que especifiquen las medidas para garantizar la accesibilidad e implementación adecuada para prevenir detenciones arbitrarias (OBMICA 2017:213; OBMICA 2018:258).

Otro aspecto que prevalece, según informaciones proporcionadas por OSC y el propio Estado, es que generalmente las personas son detenidas en un primer momento, y luego trasladadas a los centros de acogida a fines de corroborar su situación de documentación. Como se aprecia en el recuadro anterior, el Estado informa al Consejo de Derechos Humanos sobre una segunda verificación donde se despachan 43.971 personas migrantes entre 89,184 que habían sido detenidas en 2017. Asimismo, en su informe de gestión 2018, la DGM menciona que de un total de 100.949 extranjeros detenidos (hasta fines de noviembre), fueron deportados 73.590, *“mientras que 26.466 fueron despachados, por estar adscritos al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y/o residir de manera legal el país”* (DGM 2018:15). Estas informaciones plantean la necesidad de esclarecer los procedimientos operativos que rigen la detención migratoria ya que contravendrían

el Reglamento de la Ley de Migración según el cual la verificación precede a la detención. Asimismo, el gran número de personas posteriormente liberadas y que tenían documentos de permanencia legal sugiere debilidades en la accesibilidad instantánea a las herramientas de verificación de documentos mencionadas por el Estado y las plataformas con datos de personas acogidas al PNRE y con permisos de estadía.

### **Decreto No. 631-11. Reglamento de la Ley General de Migración No. 285-04**

ARTÍCULO 134.- La detención se refiere a la privación de libertad y a la custodia del Extranjero por parte de la autoridad migratoria. Se inicia con la expedición de una orden de detención por parte del Director General de Migración, o bien como un paso posterior a la verificación de la condición migratoria ilegal de una persona.

En relación a los operativos de interdicción migratoria, la DGM informó que entre enero y noviembre de 2018 se efectuaron 1.289 a lo largo de la geografía nacional, y principalmente en las provincias donde reside la mayoría de la población extranjera “con presumible estatus migratorio irregular” (DGM 2018:14). OSC, por su lado, reiteraron su preocupación sobre la privación de “la libertad momentánea o prolongada” derivada de continuas inspecciones y redadas, y como éstas afectaban la tranquilidad de residentes de comunidades en zonas de bateyes y cerca de la frontera. Según recogió la CIDH en su informe de 2018 (párr. 74-5), organizaciones dieron cuenta sobre como “de manera esporádica las personas son capturadas, montadas en patrullas y remitidas a retenes, a pueblos fronterizos o al Centro de Detención para Migrantes de la Haina”.

OSC también denunciaron maltratos contra personas migrantes durante los distintos operativos de interdicción migratoria. En abril, la Pastoral Haitiana junto con MENAMIRD manifestaron que agentes de DGM entraban a las viviendas de las personas sin la presencia de un representante del Ministerio Público, y que además maltrataban física y verbalmente a personas migrantes incluyendo el despojo de sus pertenencias. En tal sentido, señalaron que “las deportaciones deben respetar los derechos de las personas y su dignidad”.

El 7 de enero de 2019, La Unión de Trabajadores Cañeros (UTC) realizó una protesta frente a las instalaciones de la DGM, denunciando que durante los días 10, 13, y 19 de diciembre de 2018 y los primeros días de 2019, oficiales de migración habían irrumpido en casas de trabajadores cañeros en las comunidades de Gonzalo, Carmona, Batey Nuevo y Construcción, en la provincia de Monte Plata. En sus reclamos, manifestaron que durante los operativos se había detenido a familiares

de trabajadores que residían legalmente en el país y que se había deportado 18 haitianos que estaban regularizados, a pesar de que la DGM debía contar con mecanismos para determinar quién tenía permisos de permanencia o no.

Asimismo, 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 hacen referencia a la prevalencia de arbitrariedades por parte de algunas autoridades durante las detenciones migratorias, como los muestra el siguiente recuadro:

### **Perspectivas de sociedad civil sobre detenciones arbitrarias en ocasión del Examen Periódico Universal de RD**

*La Diáspora Venezolana recibe información de personas que son detenidas en las calles, el metro y hasta intervienen en sus viviendas. Estas detenciones son arbitrarias, por tener un “parecer venezolano”. Las autoridades saben que son el segundo flujo masivo de migrantes en RD en los últimos años, asumen que la mayoría de los venezolanos se encuentran en un estatus migratorio irregular, cuando muchos están debidamente documentados y con visa temporal en la República Dominicana (Diáspora Venezolana en RD 2018)*

*...Se han reportado casos de destrucción de documentos a personas con residencia, con pasaportes visados, y de personas con documentos que lo identifican como dominicanos. La corrupción llega al punto que les piden dinero como condición de su libertad y les amenazan si hablan o denuncian los hechos (COMIGRA 2018)*

El impacto de las persecuciones dirigidas a migrantes en situación irregular también se deja entrever en el testimonio de un envejeciente repatriado haitiano, que desde Haití reflexiona sobre lo que le robaron y lo que perdió durante las múltiples veces que fue capturado y deportado en los siguientes términos:

***“Si no fuese por miedo regresaría...pero cuando camino por las calles de RD, pese a que no hago nada malo, siempre camino como sospechoso”***  
(testimonio Nansi Prophete, *Cortometraje Retornados: los retornos involuntarios y la isla* en OBMICA 2018c).

Ante los reportes sobre operativos de interdicción migratoria y detenciones que impactan a grupos de migrantes con características específicas en base a su procedencia, lugar de residencia, entre otros, la CIDH recordó lo siguiente:

***77. La Comisión recuerda que en el contexto de la aplicación de leyes migratorias, el derecho fundamental a la igual protección ante la ley y la no discriminación obligan a los Estados a que sus políticas y prácticas de aplicación de la ley no***



*estén injustificadamente dirigidas a ciertos individuos con base únicamente en sus características étnicas o raciales, tales como el color de la piel, el acento, la etnia, o el área de residencia que se conozca por tener una población étnica particular (CIDH 2019).*

Por otra parte, en su informe anual 2018, la Comisión Nacional de Derechos Humanos alertó sobre la emergencia de una tendencia de involucramiento de personal de seguridad de ayuntamientos en operativos de interdicción migratoria. Esto se vería reflejado en la práctica anteriormente mencionada por parte del Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros de prestar policías municipales y vehículos de alcaldía para apoyar las redadas efectuadas por la DGM de dicha ciudad<sup>69</sup>. De igual manera, según testimonios de personas afectadas por un caso denunciado de violaciones de derechos durante redadas y detenciones efectuadas el 19 de enero de 2018 en el sector conocido como Galindo (ver recuadro), habría participado en el operativo personal de seguridad del Municipio de Santo Domingo Norte.

**Redadas y Detenciones Arbitrarias denunciadas en sector Galindo,  
Santo Domingo Norte, 19 enero 2018**

“...miembros del Cuerpo de Seguridad del Ejército de la República Dominicana, conocido como G-2, miembros de la Policía Nacional, y otros uniformados no identificados, irrumpieron en la madrugada (3:00 AM) en el sector conocido como “Galindo” ...Según explicaron las personas afectadas en el lugar en donde ocurrieron los hechos, los supuestos agentes irrumpieron en la humilde barriada a las 4:00 AM, mientras las personas dormían junto a sus familias y sacaron de manera violenta los hombres. Entre los apresados figuran los señores Julio, David, Diseau, Deguens, Jean, entre otros, quienes fueron separados de sus familias...

Los supuestos agentes “migratorios”, algunos de ellos con pasamontañas cubriéndole los rostros, lucían agresivos e incluso golpearon a más de una de las personas afectadas, que requería que no les separaran de sus hijos y su compañera.

Personas que denunciaron la intervención brusca de las presuntas autoridades, se quejaron de que sus pertenencias fueron revolcadas sin razón aparente que justifica tal comportamiento y denunciaron la pérdida de dinero y otros bienes, como celulares....

<sup>69</sup> Ver recuadro en la sección previa sobre “Abel Martínez respalda política de redadas de la Dirección de Migración contra haitianos”.

Miembros de las instituciones denunciantes visitaron el lugar de los hechos y pudieron constatar los destrozos producidos en las humildes viviendas. Puertas derribadas, camas y ajuares destruidos. Las personas que presentaron algunos documentos, les fueron requisados y colocados en una funda negra.

Las personas que ofrecieron las informaciones dijeron que alrededor de unas 60 personas fueron detenidas en la zona. Afirmaron, que personal identificado con chalecos de la Dirección General Migración (DGM), llegaron a las 6:30 am, después de que los uniformados habían penetrados de manera violenta en las casuchas y comenzaron a verificar a las personas detenidas y lo llevaron a un vehículo con emblemas de la DGM” (CNDH-RD 2018).

Este caso de detenciones en el sector Galindo ejemplifica la prevalencia de violaciones a la integridad personal, unidad familiar, así como a la propiedad por parte de órganos gubernamentales. Asimismo, las informaciones sobre confiscación de documentos para su posterior verificación, impide la comprobación individual de la situación de cada persona detenida, apuntando a que se trató de un caso de detención arbitraria.

La efectividad de las garantías a un acceso efectivo que permitan a la persona impugnar la legalidad de su detención y-o expulsión como parte elemental del derecho a un debido proceso, también fue cuestionada por diversos actores. El informe del Departamento de Estado de Estados Unidos (2018) menciona que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) había reportado casos de personas deportadas porque las autoridades no les habían permitido recuperar su documentación migratoria o de identidad cuando esta se encontraba en sus domicilios. Asimismo, reporta que funcionarios de agencias de Naciones Unidas habrían mencionado que la falta de acceso a un recurso administrativo o judicial ocasionaba la detención arbitraria e indefinida de personas de interés (debido a necesidades de protección). Al respecto, asimismo, en ocasión del examen periódico universal del país, OSC agregaron que generalmente no se emitían órdenes de expulsión individual ni colectiva, y que las personas no contaban con acceso a un juicio imparcial con asistencia de intérprete y abogado (COMIGRA 2018). Cabe destacar que durante los diálogos con el Comité de Derechos Humanos en 2017 el Estado había hecho referencia al derecho de migrantes a acceder a los recursos de habeas corpus ante tribunales nacionales y de interposición de acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo (Comité de Derechos Humanos 2017c párr.19); sin embargo, tal como lo nota el anuario previo (OBMICA 2018:262), en la práctica no era fácil acceder a información sobre estos recursos (incluyendo intérpretes) y a una representación y asesoría legal gratuita y oportuna.

Cabe agregar que durante un Simposio sobre la Deportaciones y el Futuro de los Estudios Migratorios, realizado conjuntamente por OBMICA y la Universidad



de Rutgers en septiembre de 2018, la autora de un estudio sobre Deportaciones de la República Dominicana a Haití, analizadas a través de una perspectiva de Derechos Humanos y Género (Spraos 2018), y basadas en entrevistas a personas afectadas por deportaciones y otros informantes clave, aborda las dificultades de acceso a un debido proceso, destacando, entre otros, como la ausencia de órdenes de deportación debidamente motivadas dificultaba la posibilidad de apelar dichas decisiones ante los tribunales. La investigadora también hace referencia a un “entorno que les hace difícil apelar” debido a los abusos, intimidación, destrucción de documentos, entre otros<sup>70</sup>.

Lamentablemente, según los hallazgos de este estudio, muy pocos de los elementos de un debido proceso de ley están presentes en el caso de haitianos-as deportados desde la República Dominicana. 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).

Ante la prevalencia de situaciones de abuso de poder por parte de algunos funcionarios con funciones de control migratorio, organizaciones de derechos insistieron en la necesidad de fortalecer y dar a conocer los mecanismos de formación y rendición de cuentas para prevenir arbitrariedades y sancionar a responsables (Amnistía Internacional 2018b)<sup>71</sup>. Al respecto, el Informe 2018 de la CIDH (párr. 83) toma nota de algunas acciones reportadas por el Estado en relación a la DGM, que incluyen adopción de protocolos, revisión de buenas prácticas, seguimiento de denuncias, sensibilización y capacitación. En efecto, el Informe de Gestión 2018 de la DGM da cuenta de estos esfuerzos por capacitar y profesionalizar sus servicios a través de instrucción en derechos humanos, uso proporcional de la fuerza, métodos de detención, así como la debida aplicación de ley y protocolos administrativos; también destaca la recomendación de cancelación de nombramientos y sanciones a 35 funcionarios-as y la imposición de sanciones a 55 otros-as por cometer faltas en el ejercicio de funciones con base a la Ley No.41-08 de función pública.

<sup>70</sup> Síntesis con base a relatoría de ponencias e intervenciones registradas durante el referido simposio, al que tuvo acceso la autora de este capítulo.

<sup>71</sup> El Informe de Amnistía Internacional al Consejo de Derechos Humanos en ocasión del EPU-RD señala que a pesar del compromiso expreso por parte de las autoridades dominicanas de hacer respetar los derechos humanos durante las deportaciones, se siguen reportando con frecuencia violaciones al debido proceso, mientras que los mecanismos para responsabilizar a oficiales de migración y de fuerzas de seguridad por estos abusos “no han sido clarificados”.

Cabe resaltar que la referida 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 plantearía la necesidad de indagar más sobre los mecanismos de denuncias y rendición de cuentas para violaciones de índole más severa incluyendo atentados contra la integridad personal de migrantes y obstrucción o interferencia por parte de funcionarios con respecto al acceso a un debido proceso. Otro punto de seguimiento observado por la CIDH en relación a las medidas por parte de la DGM para prevenir y erradicar la discriminación contra poblaciones vulnerables, y con base en las informaciones recibidas durante la segunda mesa de trabajo con sociedad civil y el Estado, consistía en que no se había logrado verificar “el desarrollo de medidas concretas destinadas a prevenir, combatir y sancionar actos de discriminación étnico-racial por agentes de este órgano” (CIDH 2019 párr. 83).

Como consecuencia de la falta de implementación sistemática de la legislación migratoria y los protocolos operativos y administrativos contra las expulsiones arbitrarias, se han seguido reportando casos de detención y deportación de personas que de acuerdo con la normativa existente están protegidas contra esta. Tal es el caso de personas acogidas al PNRE, niños y niñas no acompañados, mujeres lactantes y solicitantes de asilo y otros tipos de protección internacional. El caso de personas nacidas en el país y sin nacionalidad se aborda en 5.2.3.

En relación a solicitantes de asilo y refugiados/as, el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos (2018) menciona que oficiales de Naciones Unidas se habían referido al alto riesgo a la detención prolongada y/o devolución de individuos/as a territorios donde su vida corre peligro, dada la alta tasa de rechazo de solicitudes de asilo y la ausencia de mecanismos de acceso a procedimientos de debido proceso para esta población. En tal sentido, el Sistema de Naciones Unidas en RD recomienda al Estado en su informe en ocasión del EPU “*garantizar la posibilidad de identificar personas con necesidad de protección internacional en zonas de frontera o en detención y canalizar esos casos al sistema nacional de asilo antes de proceder con la eventual deportación, garantizando mecanismos de debido proceso en conformidad con el principio del non-refoulement*” (párr.49). Por su lado, ACNUR había agregado que los oficiales de migración y fuerzas de seguridad con asiento en frontera no estaban adecuadamente entrenados en procedimientos sensibles al género y prácticas no discriminatorias en relación a la identificación de mujeres solicitantes de asilo, o víctimas de tráfico o explotación sexual (Departamento de Estado 2018:13).

Por otro lado, los datos de monitoreo de retornos voluntarios y forzados de personas hacia Haití, según el proceso de observación de fronteras que implementó la oficina

de OIM-Haití hasta septiembre de 2017 (ver tabla 5.1), mostraban situaciones de detención y deportación de personas que alegaban haberse registrado al PNRE. Asimismo, estos datos daban cuenta de que entre el total de las personas registradas que habían sido deportadas oficialmente, 4.167 correspondía a niños y niñas presumiblemente separados o no acompañados. Las denuncias anteriormente expuestas por parte de la UTC de deportación de cañeros y Pastoral Haitiana-MENAMIRD también hacen referencia a deportación de personas regularizadas, sugiriendo que no hubo avances para frenar esta problemática al 2018.

**Tabla 5.1 Retornos voluntarios y forzados de personas hacia Haití, según el proceso de observación de fronteras OIM-Haití (junio 2015 a septiembre 17 de 2017)**

<i>Datos acumulativos de flujos de personas desde RD hacia Haití, según tipología de retorno</i>	<i>Cruces de personas nacidas en territorio dominicano</i>	<i>Deportaciones de personas que alegaron haberse registrado al PNRE (*datos hasta marzo 2017<sup>72</sup>)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de ingresos contabilizados: 147.168 familias equivalentes a 229.885 personas</li> <li>• Número de personas que alegaron <b>retornar espontáneamente</b>: 132.995</li> <li>• Retornos asistidos mediante programa de retorno voluntario e integración de OIM: 265 familias que representaron 677 personas)</li> <li>• Número de personas <b>deportadas oficialmente</b> que accedieron ser entrevistadas e ingresadas al registro: 58.271</li> <li>• Personas que alegaron ser <b>deportadas extraoficialmente</b>: 37.942</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de personas que alegaron haber nacido en RD: 26.283; entre ellas 15.301 habrían nacido antes del 26 de enero de 2010</li> </ul> <p>**De un total de 1.961 casos (5.807 personas) verificados por ACNUR, 2.710 personas permanecían bajo su cuidado dado su mandato.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de familias retornadas que declaran haberse registrado al PNRE: 6.385 (equivalentes al 5.7% del total de retornos registrados)</li> <li>○ Porcentaje de familias objeto de deportaciones oficiales: 3%</li> <li>○ Porcentaje de familias que alegaron haber sido deportadas: 8.9%</li> </ul>

Fuente: *Elaboración propia en base a OIM-Haití 2017.*

<sup>72</sup> El SITREP publicado el 6 de abril de 2017 con datos hasta fines de marzo del año señalado, es el último que incluye datos sobre personas que retornaban y que alegaban haberse registrado al PNRE.

## 5.2.1 Deportaciones no oficiales

Durante 2018 miembros del Ejército Nacional y el Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT), en el marco de funciones de resguardo de frontera, continuaron brindando seguridad y apoyo a las operaciones de interdicción migratoria por parte de la DGM<sup>73</sup>. Como ha venido observando OBMICA en anuarios anteriores, esta cooperación ha sido motivo de preocupación por parte de defensores-as de derechos debido a que en la práctica los procedimientos que rigen la comunicación y cooperación entre las distintas instituciones no suelen ser claros, dando lugar a deportaciones paralelas comúnmente conocidas como “no oficiales o extra-oficiales” por parte de miembros de cuerpos de seguridad distintos a DGM, siendo este último quien tiene la competencia oficial para efectuar estos actos (OBMICA 2017: 214; OBMICA 2018:264-5).

La distinción entre las deportaciones oficiales y extraoficiales es relevante, ya que las primeras se efectúan en los puntos de cruce fronterizos oficiales (abiertos entre las 8.00 am y 6.00 pm), generalmente mediante notificación previa a las personas sobre su deportación y se comunica la hora y punto de deportación a las autoridades haitianas de la Embajada o consulado correspondiente (OIM-Haití 2018). Mientras que, las deportaciones no oficiales se realizan a través de cruces informales y generalmente sin dejar constancia de las circunstancias y personas involucradas, lo cual dificulta la impugnación de la legalidad del acto como tal, así como de posibles maltratos a migrantes por parte de fuerzas castrenses. Otra inquietud que ha sido planteada es que suele haber confusión en la contabilización y distinción entre deportaciones de personas que tocaron suelo dominicano y procedimientos de devolución y contención en frontera no previstas ni reguladas en la ley de migración, con lo cual se eleva el riesgo de que personas que ya habían ingresado al territorio sean expulsadas y contabilizadas como devueltas sin previa investigación o registro sobre ellas.

Como lo muestran los datos parciales de monitoreo de fronteras de OIM-Haití (tabla 5.1), entre junio 2016 y septiembre de 2017 se contabilizaban un total de 37.942 personas que alegaron haber sido deportadas extraoficialmente. Para el 2018, diversas fuentes confirman la prevalencia de deportaciones no oficiales: Así, según datos proporcionados por el Grupo de Apoyo a Refugiados y Repatriados (GARR) en Haití, entre 2,465 casos de deportación, expulsión o retornos espontáneos asistidos por esta organización para 2018 (GARR 2019), una parte significativa de personas provenían de cruces de frontera no oficiales<sup>74</sup>. El más reciente informe

<sup>73</sup> La DGM reconoce esta cooperación del personal del Ministerio de Defensa en su Informe de Gestión 2018.

<sup>74</sup> Según esta misma fuente, la tendencia continuaba durante el primer semestre de 2019, observándose un aumento en los movimientos forzados hacia la municipalidad de Ferrier en el Noreste, desde donde solo

sobre situación humanitaria en Haití publicado en junio de 2019 por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia también hace referencia a las deportaciones extraoficiales, destacando como estas carecen de los requerimientos de debido proceso dificultando por tanto la capacidad de determinación de identidad, estatus migratorio, y niños-as requiriendo servicios de atención especiales (UN Children's Fund 2019). De igual manera, un funcionario de una organización de derechos basada en la zona Sur del país y consultada para este informe<sup>75</sup>, observó que en el municipio fronterizo de Jimaní y sus zonas aledañas prima la modalidad de que sean los militares de CESFRONT quienes realizan las repatriaciones; según lo que observan, llevan a personas a la puerta en camionetas, las desmontan, y les indican que ingresen al lado haitiano. Su testimonio confirma que no se entregan constancias oficiales de deportación en estos casos: en algunos casos cuando familiares, la OIM u organizaciones de derechos logran interceder en favor de una persona deportada erróneamente, se logra un proceso de reingreso al territorio dominicano; sin embargo, al parecer no existen constancias oficiales sobre estos reingresos, lo cual disminuye las posibilidades de presentar evidencias para reclamar derechos vulnerados ante las autoridades correspondientes.

## 5.2.2 Deportaciones de personas de ascendencia haitiana nacidas en RD

### Privación de Nacionalidad y Discriminación respecto de personas de ascendencia haitiana

*Por otro lado, debo señalar que persisten las detenciones y deportaciones. Entre octubre y noviembre de 2018 se ha observado un incremento notable, respecto de 2017, de las detenciones e intento de deportaciones de estas personas. Tal es el caso de Daniel, perteneciente al grupo B2, quien permaneció detenido por más de 20 días y en riesgo de ser deportado a un país que no conoce. Nada asegura a Daniel no volver a ser detenido o expulsado (Declaración Dominicanos por Derecho, Pre-sesiones 32, Proceso EPU, 11-14 diciembre 2018, Ginebra-Suiza)*

pueden provenir personas deportadas por puntos no oficiales. De acuerdo a su base de datos se contabilizaban un total de 6.876 personas deportadas hacia este destino, ver <http://garr-haiti.org/index.php/nouvelles/actualite/haiti-rd-relations-fr/item/1736-rapatriements-%C3%A0-la-fronti%C3%A8re-bilan-semestriel-de-l%E2%80%99ann%C3%A9e-2019-avec-un-pic-pour-le-mois-de-juin>

<sup>75</sup> Consulta a funcionario de OSC que monitorea situación de derechos en provincias de Zona Sur, realizada en agosto de 2019.

En 2018 se siguieron reportando casos de detención y deportación de personas nacidas en territorio dominicano y de ascendencia haitiana, aunque seguía vigente el compromiso del gobierno de evitar estas situaciones<sup>76</sup>. La vulnerabilidad de estas a la deportación ha sido un tema importante de seguimiento por parte de OSC, principalmente debido a que muchas no han podido acceder a ningún documento de identidad y-o constancias de nacimiento en el país, además de que con la promulgación de la Sentencia 168-13 y a pesar de la Ley 169-14 (ver tabla 5.2) gran parte de ellas se encuentran en un limbo jurídico respecto al acceso a una nacionalidad. En este sentido, la población es vulnerable a ser deportada de su “propio país”, acto prohibido por el derecho internacional<sup>77</sup>, con todos sus efectos incluyendo la separación familiar, pérdida de empleo y pertenencias que conlleva a empobrecimiento, además del impacto psicológico y emocional de llegar a un territorio para muchos-as desconocido y sin redes de apoyo y de no ser reconocidos-as como dominicanos-as.

Un cortometraje documental sobre deportaciones hacia y desde República Dominicana, presentado en ocasión del simposio anteriormente mencionado sobre las deportaciones y el futuro de estudios migratorios auspiciado por OBMICA y la Universidad de Rutgers<sup>78</sup>, muestra el impacto humano de las deportaciones a través de testimonios de afectados-as. Uno de los personajes ejemplifica la vulnerabilidad de personas nacidas en el país sin documentos y que han sido deportadas, narrando como fue capturado por miembros de DGM y llevado a Haina sin poder antes recoger sus pertenencias; el muchacho tenía un trabajo, el cual perdió, y se enfrenta ahora a más pobreza y la separación de su familia que continúa en RD intentando buscarle papeles para que pueda regresar a casa, en sus palabras:

“Yo aquí no tengo a nadie y lo que más quisiera es regresar a mi casa, lo más pronto posible, para sentirme bien”<sup>79</sup>

Los casos parciales sobre deportación de personas nacidas en RD de ascendencia haitiana para el año que cubre este informe plantean la necesidad de dialogar y conocer más sobre las salvaguardias oficiales para prevenir estos casos. De acuerdo a informaciones recogidas por el Departamento de Estado de Estados Unidos en su

<sup>76</sup> Ver recuadro pág. 217 del anuario 2016 en OBMICA 2017.

<sup>77</sup> 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 parr. 77).

<sup>78</sup> El documental está disponible en <http://obmica.org/index.php/multimedia/256-retornados-los-retornos-involuntarios-y-la-isla>

<sup>79</sup> Ibid.



Informe de Derechos Humanos 2018, entre 2015 y septiembre de 2018 la OIM había identificado 20 personas de ascendencia haitiana beneficiarias de la Ley 169-14 en categorías A o B (ver tabla 5.2) que habían sido deportadas. Por su lado, la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) había reportado que a lo largo del año había logrado prevenir la deportación de 12 personas nacidas en el país de ascendencia haitiana mediante enlaces y coordinación con la DGM (Departamento de Estado 2018:16). OSC, asimismo, reportaron a la CIDH tener conocimiento de al menos 13 jóvenes dominicanos de ascendencia haitiana que habían sido detenidos arbitrariamente y trasladados a la frontera los últimos meses del 2018 (CIDH 2019 párr. 74). También manifestaron que algunos inspectores no parecen estar familiarizados con los documentos que personas de ascendencia haitiana generalmente portan, incluyendo aquellos vinculados a los procesos previstos por la Ley 169-14, lo cual conducía a argumentaciones sobre falsedad o expiración de documentos (ibid. párr. 75).

Los datos del monitoreo de fronteras por parte de OIM-Haití también muestran la separación familiar como consecuencia de las deportaciones, totalizando a septiembre de 2017, un total de 29.776 personas deportadas oficialmente y que alegaban haber dejado familiares en RD. Teniendo en cuenta que muchos menores nacidos en el país retornan de manera espontánea o forzada a Haití (como muestran los datos de tabla 5.1), buscando permanecer cerca de sus familiares, vale la pena recalcar la consideración expresada por la CIDH en su informe anual previo de 2017, que reitera que los procedimientos que pueden involucrar la deportación de familiares de personas que les corresponde la nacionalidad dominicana deben tener en cuenta los principios del interés superior de hijos-as y de unidad familiar (CIDH 2018 párr. 77). Las conclusiones de la CIDH en su informe anual 2018 sobre el cumplimiento del Estado en relación a acciones para prevenir expulsiones y deportaciones al margen de la ley se pueden apreciar en el siguiente recuadro:

La CIDH observa con preocupación que el Estado no cuenta con una política específica orientada a disminuir las detenciones migratorias, aunque existan protocolos o procedimientos especiales a raíz de la adopción del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros para confirmar la identidad de la persona y verificar su estatus en la República Dominicana<sup>80</sup>. A su vez, la CIDH considera importante que el Estado haga públicos los protocolos existentes aplicables a deportaciones y expulsiones de modo que sea posible que la sociedad civil los conozca, se pueda garantizar que dichos instrumentos incorporen garantías en materia de derechos humanos y exista mayor predictibilidad y conocimiento sobre lo que establecen<sup>81</sup>. De tal forma, se podrá también proveer mayor protección de la unidad familiar, el interés superior del niño y asegurar la existencia de garantías de no devolución o deportación para personas del Grupo B de la Ley 169-14, así como de quienes no lograron beneficiarse por la Ley No. 169-14 o el PNRE. Con base en lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra parcialmente cumplida (CIDH 2019 párr.78).

### 5.3 Derechos laborales de trabajadores/as migrantes

#### **Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT en relación a la aplicación en RD del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)**

*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. La Comisión pide al Gobierno que envíe información al respecto, en particular sobre toda denuncia por discriminación, incluyendo por discriminación salarial en el empleo, presentada por los trabajadores de origen haitiano o dominicanos de piel oscura, el tratamiento dado a las mismas, las sanciones impuestas y las reparaciones acordadas (Adopción: 2016, Publicación: 106ª reunión CIT (2017)).*

La discriminación de la población inmigrante haitiana y sus familias en el empleo y la ocupación ha sido un tema importante de discusión y seguimiento por parte de

<sup>80</sup> República Dominicana, Respuesta al cuestionario de la Primera Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas Derechos Humanos en República Dominicana, julio de 2018, p. 14, Archivo CIDH.

<sup>81</sup> República Dominicana, Segunda Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos, 20 y 21 de noviembre de 2018, Archivo CIDH.



monitores de derechos, como lo muestra la observación de la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicada en 2017 (ver recuadro anterior) y cuya respuesta del Estado, recibida el 27 de agosto de 2018, estaba en estudio. Esta discriminación ha sido ligada a la propagación de la ideología anti-haitiana y la informalidad característica de los procesos de contratación (traducida en ausencia de contratos por escrito y permisos de trabajo) que ha propiciado la utilización de esta fuerza laboral más barata y explotable. Se ve reflejada, además, en los patrones de inserción laboral y áreas de ocupación más elementales que caracterizan a la población haitiana (descritos en capítulo iii de este informe) y los datos sobre beneficios sociales de trabajadores extranjeros derivados de la ENI-2017:

*...los nacidos en Haití tienen un acceso marginal a la mayoría de los beneficios sociales de que gozan los nacidos en otros países... Incluso en asuntos básicos como el pago de horas extras solo un 17.1% obtiene ese beneficio y en el pago de vacaciones solamente un 12.9% recibe este beneficio. Es únicamente en el pago de doble sueldos o regalías pascuales que un grupo de estos trabajadores alcanzan a tener ese beneficio, pero solo un 28.8%, mientras el grupo de nacidos en otros países en ese rubro reúne un 60.7% (ONE 2018:359).*

Esta correlación entre vulnerabilidad a la explotación laboral e indocumentación también ha sido reconocida por el Estado dominicano. Así, al abordar las medidas para reducir la vulnerabilidad a violaciones de derechos humanos de inmigrantes que se encuentran de manera irregular en el país durante el más reciente proceso EPU, este destaca la implementación del PNRE “que solo en un año logró regularizar a 260.241 personas” (Consejo de Derechos Humanos párr.175).

Que se haya puesto en marcha un proceso de regularización migratoria de tal magnitud es sin duda un esfuerzo importante del gobierno que ha sido aplaudido con justa razón a nivel local e internacional. Desde la óptica de derechos, sin embargo, preocupa su sostenibilidad a largo plazo, en tanto, si bien más de 249 mil personas recibieron y renovaron permisos para permanecer regularmente y temporalmente en el país por el hecho de haberse acogido al PNRE, en 2018 se ejecutaba un proceso de adjudicación y cambio de categoría migratoria con miras a que las personas recibieran una más definitiva y amparada por la Ley de Migración (ver sección 4.4 del capítulo iv sobre política migratoria).

### **Informe del Equipo de País del Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana (Proceso EPU-tercer ciclo)**

“El SNU recomienda al Gobierno de la República Dominicana garantizar la sostenibilidad del PNRE mediante la adopción de medidas de política pública que aseguren el respeto de los derechos humanos de los migrantes, utilizando la información arrojada por la ENI para orientar adecuadamente las medidas en esta área. Además, recomienda la búsqueda de soluciones migratorias alternativas para la situación de migración mixta de nacionales venezolanos ...”

### **Informe presentado al Proceso EPU por la Coalición Dominicana por una Nueva Gestión Migratoria (COMIGRA)**

“32) Recomendar al Estado dominicano, la realización de una evaluación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), a los fines de reorientar dicho Plan para que produzca los resultados esperados, respecto a los inmigrantes autorizados a vivir en territorio dominicano para que estos obtengan un estatus de permanencia justa y acorde con las leyes que les sean aplicables”

Estas preocupaciones sobresalen en las discusiones en torno al proceso EPU (siendo una muestra los recuadros anteriores), y las mesas de trabajo del Estado con la CIDH y sociedad civil. En el abordaje de la recomendación de la CIDH de adoptar “*medidas para avanzar en la implementación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y ofrecer alternativas para acceder al registro y documentación de migrantes*”, el Estado confirma que para el cambio de categoría migratoria es indispensable la posesión de pasaporte, lo cual excluye a aquellos-as que no lo poseen de aplicar a la categoría de residente. Asimismo, especificó que no es posible que migrantes que se encuentren actualmente en situación irregular pasen a una categoría de residente porque la ley no lo permite; esto plantea la necesidad de concertar alternativas especiales de regularización para contrarrestar el alto número de migrantes que no accedieron al PNRE (CIDH 2019 párr.41). Por su lado, OSC notaron que aunque no había todavía estadísticas oficiales sobre el resultado del proceso de renovación y cambio de categorías migratorias, su acompañamiento al proceso reflejaba que la mayoría estaba obteniendo la “categoría genérica de no residente” (ibid. párr.45).

Sobre esto, cabe destacar que OBMICA<sup>82</sup> y distintas organizaciones han venido observando que la categoría de no residente que obtendría la mayoría de trabajadores-as

<sup>82</sup> Ver síntesis contenida en anuario previo ( OBMICA 2018: ) y Wooding y Riveros 2017.

acogidos al PNRE no equivaldría a una verdadera regularización a largo plazo, ya que, de acuerdo a la ley de migración actual, los-as trabajadores-as temporeros-as solo pueden trabajar para un empleador en una zona determinada además que la solicitud de prórroga de estadía solo puede extenderse por un año. Otro aspecto a tener en cuenta es que de acuerdo a la información proporcionada por el Estado a la CIDH, los no residentes no reciben cédulas sino solamente carnets de regularización (ibid. párr. 49), lo cual dificulta que trabajadores-as puedan realizar trámites ordinarios y acceder a servicios públicos que normalmente requieren la presentación de cédula.

### **Conclusión CIDH contenida en informe anual 2018 respecto a las medidas adoptadas para avanzar en la implementación del PNRE**

51. La Comisión toma nota de la información relevante proporcionada por el Estado, y saluda la decisión del Estado de iniciar procesos de renovación que permitan la estancia regular de las personas en República Dominicana. No obstante, la CIDH observa con preocupación la falta de acceso universal y sin discriminación a la fase de implementación del PNRE. La CIDH considera importante tomar en cuenta los obstáculos prácticos existentes para que las personas puedan cumplir los requisitos establecidos por la legislación y el propio PNRE que les impide acceder a sus beneficios, en especial el de contar con pasaporte. Al respecto, la CIDH tuvo conocimiento de una nota emitida por el Ministerio del Interior de Haití a través de la cual se anunció la adopción de una decisión para suspender la emisión de pasaportes en República Dominicana<sup>83</sup>. La CIDH considera que dicha decisión pone de manifiesto otra dificultad práctica a la que se enfrenta la población extranjera, mayoritariamente haitiana, que intenta acceder al PNRE y otras categorías migratorias previstas por la legislación dominicana. Con base en lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra en estado de cumplimiento parcial.

## **5.3.1 Sector agrícola**

En el informe anual previo se reportó sobre la última visita registrada al país de una comitiva del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, realizada en diciembre de 2017, como parte del seguimiento de esta entidad 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. La investigación había sido motivada por una comunicación pública de denuncia recibida en diciembre de 2011 en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana. El informe público había identificado prueba de violaciones aparentes y potenciales de derechos laborales en lo referente a: *“(1) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos,*

<sup>83</sup> Acento, Haití suspende emisión de pasaportes en República Dominicana tras denuncias, 1 de octubre de 2018; Proceso, Haití cancela emisión de pasaportes en consulados RD, 30 de septiembre de 2018; Prensa Latina, Gobierno haitiano suspende emisión de pasaportes en Dominicana, 2 de octubre de 2018.

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

Tras la visita al país señalada, el Departamento de Trabajo estadounidense emitió su reporte sobre el sexto examen periódico de la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Informe Público, con fecha de 16 de mayo de 2018. Este reconoce ciertos avances y la buena disposición del Ministerio de Trabajo (MT) por fortalecer las inspecciones laborales en el sector azucarero, señalando también la prevalencia de problemas y la no implementación de algunas medidas sugeridas en informes previos. Las limitaciones presupuestarias habían sido señaladas por el MT como uno de los factores que limitaban su capacidad de fortalecer los procesos de inspección laboral. El reporte hace un llamado a fortalecer la cooperación entre el MT y la Procuraduría, ya que el MT solo está facultado para emitir recomendaciones a las cortes de trabajo, correspondiendo las sanciones a estas últimas (Departamento de Trabajo de Estados Unidos 2018). Hasta la fecha de culminación de este informe (agosto 2019), no se registraba otra actualización por parte del Departamento de Trabajo estadounidense.

Algunos informes que abordaron la temática también hacen referencia a las limitaciones de los procesos de inspección de violaciones a la legislación laboral. Así, el informe de Derechos Humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos 2018 hace referencia nuevamente a reportes de trabajadores cañeros indicando que inspectores-as de trabajo no les consultaban a ellos ni a sus supervisores sobre el derecho a la libertad sindical y a la asociación colectiva, a pesar de que algunos-as reportaban por separado situaciones de amenaza de despido o despojo de vivienda en caso de que se asociaran con otros trabajadores-as. Este mismo informe estimó que la falta de documentación de identidad y de permisos de estadía de trabajadores haitianos los hacía más vulnerables al trabajo forzoso; también deja entrever las dificultades que enfrentan trabajadores-as para reclamar sus derechos ya que organizaciones reportaban que algunos-as, particularmente los que se encontraban en situación migratoria irregular, no lo hacían por temor a perder los trabajos o a ser deportados; incluso casos que llegaban a cortes de trabajo beneficiaban a empleadores-as porque los procesos de disputas laborales eran bastante largos con casos que quedaban pendientes por varios años, además que los recursos de apelación solían ser también largos e inefectivos.

Por otro lado, los informes de OSC para el proceso EPU hacen referencia nuevamente a la falta de formalización de contratos por escrito (ver, por ej. COMIGRA 2018), problema que enfrentan trabajadores migrantes en la agricultura y otros sectores y

que dificulta aportar pruebas y demostrar las condiciones y remuneración pactadas. El análisis de resultados de la ENI-2017 confirma la prevalencia de esta modalidad para el caso de trabajadores migrantes de nacionalidad haitiana:

*Advertimos así el siguiente patrón en las modalidades de contratos de trabajo: a) entre los nacidos en Haití la mitad establece contratos fijos y la otra mitad acuerdos ocasionales de trabajo y marginalmente por ajuste. En este grupo la modalidad de trabajo que predomina es la verbal; b) entre los nacidos en otros países la situación es radicalmente distinta: predomina el contrato fijo significativamente en más de un 80.0% y la modalidad del contrato tiende a ser por escrito, tanto en áreas urbanas como rurales (ONE 2018:34 énfasis nuestro).*

### Situación de antiguos trabajadores cañeros

Al efecto, el Estado durante la Primera Mesa de Trabajo manifestó que garantizar los derechos de los trabajadores cañeros es una deuda histórica que la República Dominicana tiene para con esta población migrante y aseguró que el Estado adoptaría medidas para lograr que esto fuese una realidad (Informe Anual CIDH 2018 contenido en CIDH 2019 párr. 59).

Como muestra el recuadro, durante las mesas de trabajo con OSC y la CIDH el Estado reconoce la deuda histórica con trabajadores cañeros. Muchos de ellos, ahora envejecientes, ingresaron al país bajo los acuerdos estatales bilaterales con Haití y cotizaron al sistema de seguridad social que hasta 2001 acogía a todos los trabajadores independientemente de su condición migratoria. En su gran mayoría viven en bateyes, en una situación de extrema pobreza abultada por las dificultades que han tenido para acceder a su derecho a una pensión, principalmente debido a que no poseen la documentación de identidad requerida para el registro o que sus documentos probatorios de trabajo han sido traspapelados, perdidos o negados por empleadores o estos últimos no traspasaron debidamente los registros al Instituto Dominicano de Seguridad Social<sup>84</sup>.

Desde hace ya varios años, los trabajadores cañeros, agrupados en la Unión de Trabajadores Caneros (UTC), vienen realizando manifestaciones ante entidades gubernamentales clave para visibilizar su causa y reclamar al Estado el acceso a pensiones. El 9 de octubre de 2018, a propósito de una marcha de cañeros hacia el Ministerio de Hacienda, un medio de prensa reportaba la indignación de miembros de

<sup>84</sup> Así lo reportamos en el Informe Estado del Arte 2016 (p.232) con base a una entrevista con el Coordinador de la UTC.

la UTC ante declaraciones por parte del Ministro de Hacienda que hacían referencia a las dificultades de comprobar quienes eran los “verdaderos ex trabajadores de caña” que reclamaban pensiones (Espejo 2018). También se registraron vigiliadas ante el Palacio Nacional solicitando un nuevo decreto presidencial autorizando pensiones (Espejo 2018b).

La realidad de los trabajadores envejecientes cañeros también fue abordada por OSC a propósito de proceso EPU y de las mesas de trabajo con la CIDH. Desde su perspectiva, estos trabajadores no debieron ser sometidos al mismo proceso general de regularización migratoria, debido a su situación especial y su arraigo con el país (COMIGRA 2018). Si bien como fruto de la Resolución de la DGM-04-2015 en 2017 se inició un proceso de entrega de 2.709 cédulas a trabajadores que fueron reconocidos bajo la categoría migratoria de residentes permanentes, OSC solicitaron una aplicación más justa e integral de esta iniciativa de manera que acoja a los demás antiguos trabajadores cañeros que han permanecido décadas en el país (ibid.). En lo concerniente a los reclamos de pensiones pendientes, la CIDH tomó nota de la demanda de OSC sobre la flexibilización de requisitos para que puedan acceder a las pensiones, recomendando lo siguiente:

*...La CIDH considera importante la creación de un procedimiento para facilitar el acceso a las cédulas, lo que podría hacerse a través de la emisión de un documento que establezca un procedimiento simple para el acceso a pensiones y a documentos que los trabajadores cañeros y sus familias requieren para solicitarlas. La Comisión también insta al Estado a designar a un representante gubernamental para la solución de casos particulares y subraya la necesidad de establecer una metodología de trabajo para dar seguimiento a este tema y garantizar a los trabajadores cañeros y sus familias el acceso a sus pensiones en el menor tiempo posible (CIDH 2019 párr.60).*

### 5.3.2 Seguridad social

Los datos de la ENI-2017 revelan la falta de acceso a la seguridad social que afecta a la mayoría de la población inmigrante y sus descendientes en el país, con una proporción baja de tan solo 12.8%<sup>85</sup> reportando tener algún seguro de salud. Los datos, estarían vinculados en parte a que la Ley de Seguridad Social actual No. 87-01 restringe el acceso a dominicanos y “residentes legales”. Como muestra el

<sup>85</sup> Cabe señalar que solo el 4.8% de Inmigrantes de Haití reporta tener seguro de salud en contraste con un 49.8% de nacidos en otros países. Ver UNFPA 2018:120.



estudio derivado de la ENI-2017 sobre acceso de inmigrantes y descendientes a la salud y la protección social (UNFPA 2018b):

*Esto implica que tengan que generar gastos de su propio bolsillo o recibir servicios gratuitos ofrecidos por los establecimientos públicos de salud que son financiados por el Estado, generalmente ingresando a través de las emergencias, y que queden desprotegidos ante riesgos laborales, la vejez, la discapacidad, la muerte o sobrevivencia (p. 38).*

En lo referente a un seguro de riesgos laborales, la gran mayoría de inmigrantes (91.3%) y sus descendientes (73.4%) reportó no estar afiliado tampoco (ibid. p.75). Este dato es importante, teniendo en cuenta la gran proporción de inmigrantes laborando en el sector construcción y otras ocupaciones elementales en las que operan desprotegidos contra accidentes. El referido estudio vincula esta tendencia con el hecho que la mayoría son trabajadores informales.

### 5.3.3 Trabajo doméstico

#### Las domésticas se quejan de que son invisibles para el Estado

*En el marco de conmemorarse hoy sábado el Día Internacional de las Trabajadoras del Hogar, ese colectivo demandó del Gobierno la aplicación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual fue ratificado por República Dominicana y que entró en vigor hace casi cuatro años.*

*La ATH, filial de la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS) y el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas (Sintradomes) dicen que demandan que sea puesto en vigencia el Convenio 189 para que sus integrantes puedan ser incluidas en la seguridad social y contar con salarios dignos.*

*... De Jesús asevera que el sector doméstico tiene ingresos inferiores al 50% promedio de las personas ocupadas y que aproximadamente el 50% de los que se dedican a atender el hogar de familias por paga tienen un salario de 6 mil pesos o menos al mes (Diario Libre, 30 marzo 2019).*

En 2018 se registran los primeros diálogos entre el Estado y la Comisión de Expertos (CEACR) de la OIT, a propósito de la remisión de la primera memoria del gobierno sobre los avances hacia la implementación del *Convenio 189 sobre trabajo decente para trabajadoras y trabajadores domésticos* que entró en vigor en mayo de 2016. La aplicación del Convenio es de interés para el más de cuarto de millón de personas (incluyendo inmigrantes) que se estima laboran en ese sector, ya que estipula que trabajadores-as del sector tienen derecho al disfrute de condiciones no menos favorables que las de otros sectores, lo cual no es compatible con el Código del Trabajo vigente que establece un régimen diferenciado y menos favorables para el trabajo doméstico.

En su memoria a la CEACR de la OIT, el Estado se refirió al proceso de revisión del código laboral en marcha derivado del decreto presidencial núm. 286-13 que crea una Comisión Especial para la revisión y actualización del Código del Trabajo. En su solicitud al Estado de respuesta a cuestiones derivadas de su memoria de aplicación del Convenio y de observaciones formuladas por la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS), la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) y la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), la Comisión CEACR toma nota de que las referidas organizaciones denunciaron *“la falta de compromiso por parte del Gobierno y de las organizaciones de empleadores en relación con la inclusión de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras domésticas en la reforma del Código del Trabajo”* (OIT-NORMLEX 2019). Esto último había motivado la búsqueda de respaldo ante el Congreso para aprobar una propuesta de ley especial de trabajo doméstico; la misma fue presentada en agosto de 2018 por la Mesa Intersectorial de Género<sup>86</sup> para el Trabajo Doméstico en el marco de un Foro por el Trabajo Doméstico en República Dominicana (Reyes Rodríguez 2018).

Tal como lo nota Llavaneras Blanco (2018), en un análisis recientemente publicado por la Fundación Friedrich Ebert y OBMICA sobre *“El Convenio 189 de la OIT desde la perspectiva de las trabajadoras domésticas migrantes en República Dominicana”*, la propuesta de ley especial constituye una alternativa para agilizar la homologación de las leyes con el Convenio 189 dado que por su carácter de especial se superpone a otras leyes existentes, modificándolas indirectamente<sup>87</sup>.

Por otra parte, *la Comisión de Expertos de OIT solicitó al gobierno que envíe información sobre las medidas adoptadas o previstas para garantizar condiciones de empleo equitativas para trabajadores y trabajadoras del sector. En su análisis, la Comisión se refiere a la discriminación adicional que enfrentan las mujeres, por ser la mayoría en el sector (ver recuadro), notando además que aunque el código laboral establece que trabajadores y trabajadoras tienen los mismos derechos y obligaciones, estos no son exigibles por la vía laboral porque el Código de Trabajo no establece sanciones para estas violaciones. También observó que a trabajadoras domésticas no se les aplica el salario mínimo, solicitando información al Estado sobre las medidas en marcha para garantizarles este salario. Teniendo en cuenta que muchas empleadas domésticas consiguen trabajos por medio de agencias de empleos, se solicitó también al Estado información sobre las condiciones que*

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> Así lo señalamos en el informe previo (ver OBMICA 2018 capítulo v:278).



*rigen su funcionamiento, así como sobre mecanismos de recepción de quejas e inspecciones laborales aplicables al sector.*

### **Observación Comisión Expertos OIT (Discriminación por motivo de sexo y Condiciones de empleo equitativas, en relación Convenio 189)**

No obstante, la Comisión observa que la discriminación hacia las personas que se desempeñan en el trabajo doméstico proviene de la legislación laboral, que excluye, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4 y 259 del Código del Trabajo, a quienes trabajan en esa actividad de la mayoría de los derechos laborales consagrados tanto en la Constitución como en el Código del Trabajo, estableciendo de esa manera una discriminación indirecta hacia las mujeres, que son mayoría en ese sector. Según información estadística de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR-2015), en 2015 el 92 por ciento de los trabajadores de 10 años y más de edad ocupados en el sector doméstico eran mujeres.

El caso de trabajadores-as migrantes del sector doméstico también es de interés, dado su tamaño significativo. De acuerdo con datos de la ENI-2017, 15.962 personas nacidas en Haití laboraban en este sector, en su mayoría mujeres que se enfrentan a barreras del idioma y a los prejuicios de algunos-as empleadores sobre su país de origen, sexo, entre otros-as, que las hacen más vulnerables a la explotación laboral. En relación a trabajadores-as domésticos migrantes, la Comisión de Expertos de la OIT observó que el Estado no incluyó información en su memoria sobre medidas para avanzar en la protección de derechos laborales a este grupo, conforme dispone el artículo 8 de la Convención 189. Por tanto, solicitó mayor información al respecto, incluyendo sobre la legislación aplicable para que puedan ingresar al país a trabajar en condiciones migratorias regulares<sup>88</sup>.

En lo referente al acceso a la seguridad social para trabajadoras domésticas migrantes, debido a que la mayoría no posee un estatus migratorio regular, no han podido acceder a esta. Al respecto, merece tener en cuenta los obstáculos que trabajadoras domésticas haitianas enfrentaron para acceder al PNRE, sintetizados en el estudio de Llaveneras-Blanco (2018) (ver extracto a continuación), así como la necesidad de visibilizar la situación de trabajadoras transfronterizas planteada por la autora:

*Asimismo, las mujeres migrantes, y entre ellas específicamente las trabajadoras domésticas migrantes encontraron dificultades específicas para participar en el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), lo cual es una*

<sup>88</sup> Cabe destacar que el trabajo doméstico no está incluido en ninguna de las sub-categorías migratorias previstas en la Ley de Migración vigente.

precondición en el acceso a la Seguridad Social. Acceder a cartas de trabajo fue particularmente retador, porque en ocasiones los hogares empleadores se negaban a proveerlas. Además, algunas de las trabajadoras domésticas reportaron que no siempre era posible ausentarse de sus lugares de trabajo para asistir a las jornadas del PNRE, afectando así el ejercicio de sus derechos políticos, y en consecuencia obstaculizando la posibilidad de acceso al derecho a la seguridad social. Estas situaciones añadieron nuevos obstáculos al ya complicado proceso de acceso a la documentación por parte de la población migrante haitiana en RD y en particular, de las mujeres haitianas migrantes y sus descendientes en la RD (Petrozziello, 2017). Algunas de las estrategias para sobreponerse a estas limitaciones fue incorporarse al PNRE como parte de sus grupos familiares en los que sus esposos cumplieran la función de titular de la aplicación. Esta estrategia extendía, por falta de mejor alternativa, la relación de dependencia de las mujeres al estatus legal de sus cónyuges (p. 10).

Para finalizar, cabe mencionar que a pesar del compromiso mostrado por el gobierno para avanzar en la inclusión de trabajadoras domésticas al régimen subsidiado del seguro familiar de salud, organizaciones de trabajadoras han observado que no todos-as los trabajadores del sector tienen acceso al Seguro Nacional de Salud (SENASA), además que este último no abarca protección contra riesgos laborales, pensión por vejez y subsidios por maternidad (ver OIT-NORMLEX 2019). El fortalecimiento de acceso a seguridad social para trabajadores-as domésticos queda entonces como otro de los temas importantes de seguimiento por parte de Comisión de Expertos de OIT y de las organizaciones de trabajadoras-es del sector.

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

En 2018 se cumplieron cinco años de la promulgación de la Sentencia 168-13 por parte del Tribunal Constitucional (TC) dominicano que despojó de la nacionalidad dominicana a cientos de miles de personas de ascendencia haitiana nacidas en el país (ver tabla 5.2). Este quinto aniversario

Es de significancia, ya que, por tratarse de un lapso de tiempo relativamente amplio, permite sacar un balance más propio sobre los esfuerzos en marcha y los cambios requeridos para enfrentar la crisis jurídica y humanitaria generada; esto, frente al hecho que los distintos balances sobre la implementación de la Ley 169, adoptada en 2014 y que establece un régimen para la acreditación de nacionalidad a aquellos-as que habían sido inscritos en el registro civil (grupo A) y un camino hacia la naturalización a aquellos sin inscripción de nacimientos (grupo B), siguen

mostrando que a pesar de resultados importantes para algunos-as afectados-as, más de la otra mitad que no pudo acceder a este proceso permanecía sin una solución de nacionalidad.

Se registraron desarrollos positivos, tales como espacios de diálogo puntuales sobre el tema de nacionalidad entre el Estado y OSC dominicana en el marco de las dos mesas de trabajo sobre implementación de políticas públicas de derechos humanos efectuadas en julio y noviembre respectivamente con apoyo de la CIDH; se depositaron las primeras solicitudes de naturalización de beneficiarios-as acogidos a la Ley 169; se realizaron brigadas móviles piloto en comunidades para identificar y documentar a personas en la categoría grupo A bajo la misma ley. El principal desafío, sin embargo, siguió siendo la falta de reconocimiento por parte del Estado de que existan personas a las que la Ley 169-14 no representó ninguna solución y que permanecen por tanto en situación o riesgo de apatridia. Debido a ello, las discusiones sobre acceso efectivo al registro de nacimiento sin discriminación y a una nacionalidad siguieron centralizando la atención en los diálogos sobre derechos humanos en RD. Un ejemplo fue el examen periódico universal del país de enero de 2019, donde múltiples organizaciones y coaliciones de derechos emitieron observaciones y recomendaciones sobre este tema, 6 Estados sugirieron al país adherirse a las convenciones internacionales sobre apatridia y otros 14 formularon recomendaciones vinculadas a la prevención y solución de apatridia y/o no discriminación en el registro de nacimiento<sup>89</sup>.

A fines de facilitar la apreciación de la evolución de cambios normativos que regulan el acceso a la nacionalidad dominicana, la tabla 5.2 sintetiza brevemente el contexto pre y post Sentencia 168-13. Al no haber variaciones importantes, se reproduce la misma tabla utilizada para el anuario previo.

<sup>89</sup> Así se refleja en las Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de la República Dominicana (ver Comité de Derechos Humanos 2019).

**Tabla 5.2 Síntesis de cambios normativos en relación al derecho a la nacionalidad dominicana por la vía jus soli, tras la Sentencia 168-13**

<p><b>Antecedente</b></p>	<p>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 sólo pasaban por el territorio con la intención de proseguir a otro destino a través de él. Bajo este entendido, miles de descendientes de inmigrantes fueron inscritos/as en el Registro Civil dominicano y obtuvieron documentos de identidad que los acreditaron como dominicanos/as.</p>	
<p><b>Sentencia 168-13</b></p>	<p>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).</p> <p><b>**Crítica a la Sentencia:</b></p> <p>-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 Constitución<sup>90</sup>.</p> <p>-La sentencia es contraria al precedente vinculante que había sido fijado por la Corte Interamericana en 2005 (<i>Sentencia Yean y Bosico vs. RD</i>) 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 (<i>Sentencia caso personas haitianas expulsadas vs. RD</i>) determina que la Sentencia 168-13 y la Ley 169-14 conllevan a una privación retroactiva de la nacionalidad.</p>	
<p><b>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)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>GRUPO A</b></p> <p>-Hijos/as de padres y madres extranjeros/as no residentes que <u>habían sido inscritas en los libros del registro civil dominicano hasta el 18 de abril de 2007.</u></p> <p>-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).</p> <p>-Proceso sigue vigente actualmente.</p>	<p style="text-align: center;"><b>GRUPO B</b></p> <p>-Hijos/as de padres y madres extranjeros/as en situación irregular que nacieron en el país y <u>cuyo nacimiento no había sido inscrito en el registro civil.</u></p> <p>-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 prueba<sup>91</sup>; b) sometimiento al PNRE; c) opción de naturalización una vez transcurridos dos años de haber obtenido una categoría migratoria.</p> <p>* 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.</p>

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> 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.

<b>Personas que permanecen sin una solución de nacionalidad pese a la Ley 169-14</b>	Comúnmente conocidas como <b>grupo B no registrado</b> , incluye a aquellos-as <b>que no pudieron o no quisieron acogerse al régimen de naturalización</b> 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

Para el 2018 se observa una continuidad en la manera como el Estado ha venido abordando la situación de documentación y acceso a la nacionalidad dominicana para descendientes de personas haitianas afectadas por la Sentencia 168-13. Esta puede ser caracterizada en tres elementos:

Alusión a la aplicación exitosa de Ley 169-14 y negación de prevalencia de apatridia en el país;

- (i) Ambivalencia frente a recomendaciones y jurisprudencia derivada del Sistema Interamericana de Derechos Humanos
- (ii) Cuestionamiento a estimaciones sobre personas afectadas por la Sentencia 168-13 derivadas de las encuestas nacionales a inmigrantes (ENI de 2012 y de 2017)
- (iii) Contención y no confrontación frente a la presión de grupos de oposición hostiles a la inmigración haitiana y sus descendientes

*“Contrario a lo que plantea la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el ordenamiento jurídico dominicano no genera apatridia. El Estado dominicano se ha dotado de una base normativa, tanto a nivel constitucional como legal, que da respuesta a las diferentes situaciones que en materia de nacionalidad puedan presentarse en el país”* (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).

*92. Por lo que respecta a la apatridia, pocos países podían exhibir un plan de regularización migratoria como el de la República Dominicana, que había hecho un esfuerzo muy considerable por aplicarlo. Por otra parte, la Ley núm. 169-14 era el fundamento normativo que respondía a todas las posibles situaciones jurídicas*

*44. 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).*

Como se puede apreciar en los recuadros, el Estado mantiene su postura de que la Ley 169-14 en conjunto con el PNRE ofrecen una respuesta a personas en situación vulnerable en materia de nacionalidad y acceso a una documentación de identidad. En tal sentido, las delegaciones estatales generalmente resaltan los esfuerzos en marcha para emitir documentación a personas beneficiarias de la Ley 169 en categoría grupo A las que se reconoce como dominicanos-as y el camino ofrecido a la naturalización a personas beneficiarias grupo B (ver Consejo de Derechos Humanos 2019 párr.43).

Con relación a las personas en categoría grupo A, como muestra el análisis de aplicación de la Ley 169 (ver más adelante en 5.4.1.1), persisten problemas en la emisión de documentos a parte de esta población que interfieren con su acceso y goce efectivo a la nacionalidad dominicana, aunque en principio no está en disputa su acreditación y reconocimiento como dominicanos-as.

La postura respecto a beneficiarios que caen en categoría B, particularmente los que no pudieron acogerse a la Ley 169, es más ambigua. Así, durante el examen periódico universal (ver recuadro) y las mesas de trabajo con la CIDH<sup>92</sup>, el Estado sostuvo que no tiene conocimiento sobre más casos de personas nacidas en el país y que nunca fueron inscritas en el Registro Civil. Asimismo, los pronunciamientos hacen omisión a las dificultades y el poco tiempo (6 meses) con que los-as beneficiarios-as contaron para acogerse al proceso. Sin embargo, es de conocimiento público que a lo largo de 2017 y 2018 agencias de Naciones Unidas con apoyo de organizaciones de sociedad civil implementaban un proyecto financiado por la Unión Europea que tenía por objeto identificar a personas del grupo B con miras a apoyar al Estado en

<sup>92</sup> Según señala la CIDH en su Informe Anual 2018, “En lo concerniente a la situación de las personas hijas de padres extranjeros en situación irregular nacidas en la República Dominicana y que no figuran inscritas en el Registro Civil, el Estado dominicano manifestó que no tiene conocimiento desde el año 2013 de estos posibles casos” (párr. 28).



la búsqueda de soluciones de documentación (ver OBMICA 2017:248 con base a EFE 2016). Sobre ello, OSC informaron a la CIDH que se habían identificado 10.263 casos de personas que cumplían con el perfil grupo B no registradas al proceso de la Ley 169 (CIDH 2019 párr. 35). Cabe agregar que estos casos representan solo una muestra ya que la ejecución de estos proyectos está supeditada a recursos y por tanto no reflejan el universo de personas potencialmente afectadas en esta situación.

La respuesta estatal respecto a informaciones sobre levantamientos de casos pareciera contradictoria, ya que por un lado reafirma su disposición a recibirlos y analizarlos, y por otro lado se afirma no tener conocimiento sobre estos. Aunque no ha habido un pronunciamiento público sobre los casos levantados en el marco del proyecto de identificación anteriormente mencionado, 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. Haría falta entonces indagar más sobre la posición oficial respecto a examinar y dialogar sobre estos casos concretos, ya que la postura de negación comprometería la credibilidad de los ofrecimientos del Estado a buscar soluciones a los casos que se le señalaran, teniendo el efecto de prolongar en el tiempo la vulnerabilidad de las personas que permanecen sin soluciones de nacionalidad.

Por otra parte, los argumentos estatales en contra de la prevalencia de apatridia también tienen como fundamento la inscripción de hijos-as de extranjeros-as en situación irregular en el libro de extranjería, con lo cual se dotaría de nombre e identidad a esta población<sup>93</sup>. Además, la inscripción en el libro de extranjería deriva en la emisión de un certificado de nacimiento de extranjero, con el cual, en opinión del Estado dominicano, se puede iniciar posteriormente el proceso de obtención de documentación de identidad y nacionalidad haitiana por derecho de sangre (*jus sanguinis*) en base a su interpretación de las leyes haitianas<sup>94</sup>. Sin embargo, no existe una postura oficial por parte de las autoridades haitianas frente a la temática, mientras que 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 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).

Para el año en cuestión se observa también una continuidad en la negación estatal de apatridia con base a discordancias sobre las estimaciones de población que

<sup>93</sup> Ver por ejemplo informe del Estado al Comité de Derechos Humanos 2016 párr.83-5.

<sup>94</sup> Ver CIDH 2018 párr.54.

caería potencialmente en grupo B derivadas de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI). Así se reflejó durante las deliberaciones en el marco del proceso EPU, en que la delegación dominicana cuestiona de manera general las contabilizaciones derivadas de ciertas interpretaciones metodológicas por parte de organizaciones internacionales (Consejo de Derechos Humanos 2019 párr. 42).

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

La postura del Estado frente a las recomendaciones y jurisprudencia derivada del sistema interamericano de derechos humanos, a pesar de importantes gestos de acercamiento con la CIDH y OSC, continuó siendo ambigua. Se considera importante abordar la temática, dadas las posibles repercusiones en materia de derechos sobre las personas afectadas.

Al respecto, es importante partir del hecho que la RD había sido incluida en la denominada “lista negra” de países caracterizados por las violaciones más severas de derechos humanos por parte de la CIDH en su informe anual de 2016 y divulgado en abril de 2017, y que esta decisión, motivada en la prevalencia de un contexto de discriminación contra personas nacidas en RD de ascendencia haitiana y la falta de respuesta del Estado a solicitudes de información por parte de CIDH como parte de su trabajo de seguimiento sus recomendaciones, había generado un amplio rechazo por parte de sectores del gobierno y la opinión pública<sup>95</sup>. Este desarrollo habría influenciado un acercamiento y cambio de postura del gobierno frente a la CIDH, que se ve reflejado, por ejemplo, en la invitación extendida por el gobierno a la CIDH a realizar una visita de trabajo al país (efectuada en noviembre de 2017) y la Nota No. 1076 del 1 de diciembre de 2017 que transmitía la propuesta estatal para la creación de un espacio de diálogo en torno a los temas de interés del sistema interamericano, incluyendo la realización de dos mesas de trabajo en 2018. Tal y como deja entrever el informe anual 2018 de la CIDH, estos gestos por parte del gobierno motivaron la decisión por parte de este órgano de remover al país de la lista negra (capítulo IV) e incorporarlo al capítulo V en su informe anual de 2017 en el cual se mantuvo para el 2018.

Esta mayor apertura por parte del Estado al diálogo con la CIDH y las OSC se observaba a inicios de año durante una audiencia pública ante la referida Comisión sobre *Medidas de cumplimiento de decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en República Dominicana*, realizada el 26 febrero de 2018 en

<sup>95</sup> Ver OBMICA 2018:249-250.

Bogotá Colombia. Durante esta, las organizaciones peticionarias de sociedad civil y la CIDH saludan y reconocen este acercamiento por parte del Estado, mientras que este último reitera su compromiso con el sistema interamericano y la protección de derechos humanos de todas las personas.

Según expusieron los peticionarios durante esta audiencia, los efectos de la discriminación racial se observaban “con más fuerza que nunca” preocupando la falta de posición estatal frente a la temática; la falta de cumplimiento de las distintas sentencias y recomendaciones emanadas del sistema había culminado en un proceso de desnacionalización masiva y discriminatoria, elevando además el índice de impunidad frente a las agresiones contra defensores-as y la violencia extrajudicial. También enfatizaron que era importante el diálogo porque la Ley 169-14 no había surtido los efectos que se esperaban. Por su lado, la intervención del Embajador dominicano Representante Permanente ante la OEA, fue significativa, ya que, aunque deja los temas planteados abiertos previéndose que serían tratados en las mesas de trabajo, reconoció que la Ley 169-14 también planteaba desafíos en los siguientes términos:

***“La ley 169-14, esa ley, de alguna manera con sus imperfecciones, los problemas que pueda tener, ha dado resultados positivos...aunque no son los que todos quisiéramos, son resultados”*** (Embajador Gedeón Santos, durante audiencia temática del 8 de febrero de 2018)

A fines de poner en perspectiva la evolución de las conversaciones realizadas en el marco de las mesas de trabajo sobre políticas públicas en derechos humanos, se considera importante señalar que desde la promulgación de la Sentencia 168-13 la Comisión Interamericana ha mantenido su criterio que la referida sentencia privó arbitrariamente de la nacionalidad dominicana a un número considerable de personas y su desacuerdo con las disposiciones de la Ley 169-14 que dan tratamiento de extranjeras a personas grupo B que de conformidad con la legislación dominicana les correspondía la nacionalidad dominicana. Por tanto, sus recomendaciones están encaminadas hacia la “restauración” plena del derecho a la nacionalidad (como se puede entrever en el recuadro).

### Extracto conclusiones CIDH Informe Anual 2017

100. Con base en su análisis detallado de la situación de los dominicanos de ascendencia haitiana a los derechos a la nacionalidad, la identidad, la igualdad, la no discriminación, así como a otros derechos y problemáticas relacionadas, como grupo afectado por la sentencia TC/0168/13, la Comisión insta al Estado a adoptar, las medidas necesarias para evitar que la sentencia TC/0168/13 continúe produciendo efectos jurídicos; a restaurar plenamente el derecho a la nacionalidad de las personas afectadas por sentencia TC/0168/13; a dejar sin efecto las disposiciones de la Ley 169-14 que se basen en considerar extranjeras a las personas nacidas en territorio dominicano que sean hijas de extranjeros en situación irregular; y, a adoptar las medidas necesarias para poner fin a las prácticas tendientes a negar la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en el territorio en razón del origen de sus padres o ascendientes, la situación migratoria de sus padres; entre otras recomendaciones formuladas por la CIDH.

El Estado, por su lado, como ha sido señalado, se suscribe a las interpretaciones del Tribunal Constitucional en su Sentencia 168-13 con base al respecto de la separación de poderes respaldando por tanto la Ley 169-14 como la única opción jurídicamente viable. Como el mismo título de la Ley 169 sugiere, los esfuerzos estatales se encaminan hacia una “regularización” de una situación que nunca debió existir ya que a las personas concernidas nunca les correspondió el derecho a la nacionalidad dominicana; bajo esta premisa, no habría nada que restituir, y por ello ha existido un rechazo abierto a las recomendaciones de la CIDH sobre dejar sin efecto disposiciones de la Ley 169-14 que interfieren con la restitución efectiva reclamada. Todo esto indica que de partida, los diálogos se enmarcarían en el antagonismo de dos posicionamientos diferentes, explicando en parte porqué la propuesta estatal para creación de espacios de diálogo alude a **“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).

Como consecuencia de lo anterior, los gestos de acercamiento se veían de cierto modo contradichos por reacciones de figuras de gobierno frente al informe de la CIDH 2017, divulgados en marzo de 2018. Así, a inicios de abril medios de prensa citaban al Canciller Miguel Vargas rechazando el llamado de la CIDH a dejar sin efecto parte de las disposiciones de la Ley 169-14, enfatizando que la misma se corresponde con el proceso migratorio que se realiza en el país, y que “entendemos que como país soberano debemos preservar nuestro derecho nacional” (Listín Diario 2018d). Asimismo, el presidente de la Junta Central Electoral (JCE), entidad que preside el Registro Civil Dominicano y por tanto es un ente clave en la implementación efectiva de la Ley 169-14 respecto a beneficiarios grupo A, también cuestionó los llamados

de la CIDH, declarando a medios de prensa que “este país no tiene ninguna apatridia en nada” (ibid.).

Otro elemento importante a tener en cuenta en la relación Estado-CIDH es la presión ejercida por sectores de oposición y nacionalistas, que criticaban el acercamiento del Estado con la CIDH y las noticias sobre la implementación de mesas de trabajo. Sobre ello, durante la audiencia temática sobre medidas de cumplimiento de decisiones del sistema interamericano de derechos humanos realizada en febrero, el Comisionado y Relator para la República Dominicana de la CIDH aludió a la “presión que genera el tema de apatridia” en el país, señalando cómo él mismo había sido víctima de medios de comunicación dominicanos que distorsionaban sus declaraciones para crear conflictos e interferir con este acercamiento con el Estado dominicano<sup>96</sup>. Cabe destacar que las respuestas por parte del Canciller dominicano a inquietudes planteadas por periodistas sobre el objeto de las mesas de trabajo con la CIDH, dada su ambigüedad, parecieran haber tenido el objeto de minimizar o confundir la opinión pública sobre la relevancia de los temas tratados, dada la sensibilidad de los mismos<sup>97</sup>.

A pesar de lo anterior, la implementación de las mesas de trabajo en 2018 fue un hecho de significancia para todas las partes involucradas, ya que no había existido un espacio de diálogo en el que participaran conjuntamente el Estado y OSC sobre la base de una guía estructurada de preguntas de seguimiento a 12 temas de atención previamente identificados por la CIDH, incluyendo la aplicación integral de la Ley 169-14. El proceso contó además con la participación de observadores nacionales y regionales, y los registros sobre las conversaciones e informaciones aportadas sirven de insumos para seguir identificando y evaluando obstáculos y respuestas.

En cuanto a la participación del Estado en las mesas de trabajo realizadas, la primera entre el 24 y 25 de julio en Washington y la segunda en Santo Domingo entre el 20 y 21 de noviembre, aunque se valora positivamente la representación de alto nivel de las principales instituciones y ministerios que implementan leyes y programas vinculados a los temas abordados<sup>98</sup>, no hubo respuesta oportuna o

<sup>96</sup> Audiencia temática del 26 de febrero de 2018 sobre “Medidas de cumplimiento de decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en República Dominicana disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=VSLk8F0M\\_34&list=PL5QlapyOGhXuLZonmAfYVnY2MZM6-qcUr&t=0s&index=8](https://www.youtube.com/watch?v=VSLk8F0M_34&list=PL5QlapyOGhXuLZonmAfYVnY2MZM6-qcUr&t=0s&index=8)

<sup>97</sup> Ver, por ejemplo, “Miguel Vargas aclara: Mesa CIDH no tratará ningún tema que tenga que ver con RD” en Hoy Digital, 9 abril de 2018; Paniagua 2018; Guzmán 2018.

<sup>98</sup> Para la primera mesa de trabajo la delegación dominicana contó con funcionarios de alto nivel en representación del Ministerio de la Presidencia y la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, la Junta Central Electoral, la Representación dominicana ante la OEA y la Procuraduría General. Para la segunda mesa se ampliaron los puntos focales representantes, contándose también con miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación, Dirección General de Migración, Ministerio de Interior y Policía, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Servicio Nacional de Salud, Policía Nacional, Ministerio de Administración Pública,

del todo por parte del Estado a las solicitudes de información o de comentarios que habían sido previstos como parte de la metodología para la implementación de los diálogos. Esto lo refleja la CIDH en su informe anual 2018, el cual observa que las respuestas del Estado al cuestionario de trabajo que había sido enviado el 10 de julio de 2018 en preparación a la primera mesa, no fueron recibidas sino hasta el 19 de septiembre. Asimismo, la Comisión observó que aunque el Estado había proporcionado informaciones en el marco de la segunda mesa, al momento de culminar su informe no había obtenido respuesta sobre el cuestionario preparatorio que había sido enviado con motivo de esta. El Estado tampoco envió observaciones al borrador del capítulo sobre RD contenido en el informe anual 2018 de la CIDH que había sido compartido el 19 de febrero de 2019 (CIDH 2018 párr. 7-11). No son claros los motivos que explicarían las demoras o no respuesta a las informaciones solicitadas, que a la larga impiden incorporar de una manera más efectiva la perspectiva estatal en el proceso.

Finalmente, otro asunto que incide en la complejidad de la relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es que sigue pendiente el cumplimiento integral a las recomendaciones de la CIDH y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo dos sentencias con aspectos vinculados a la temática de la nacionalidad, como lo son el caso de Yean y Bosico (2005) y el caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas (2014). En cuanto a las recomendaciones de la Comisión, que están alineadas a la jurisprudencia de la Corte en las referidas sentencias, la participación del Estado suele justificarse en términos de cooperación y diálogo bajo el entendido de que no son vinculantes. Sin embargo, al derivar del órgano regional independiente con más experiencia técnica y jurídica sobre derechos, y que ha venido siguiendo de cerca la situación de derechos tras la Sentencia 168-13, sus valoraciones aportan utilidad política, moral y jurídica para los esfuerzos de cabildeo de protección a los derechos consagrados en la Convención Interamericana de Derechos Humanos ante el sistema<sup>99</sup>. Esto explicaría en parte los esfuerzos del gobierno por acercarse a la Comisión y sacar al país de la lista negra que afecta su imagen a nivel internacional.

Para el caso de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el marco jurídico dominicano establece que las decisiones que adoptan tribunales internacionales de derechos humanos tienen carácter vinculante. Sin embargo, después de la Sentencia 256-14 por parte del TC, que declaraba inconstitucional el instrumento

Ministerio de Turismo, Ministerio de Trabajo, Oficina Nacional de Estadísticas, Congreso Nacional, Ministerio de la Mujer, Consejo Nacional de Discapacidad y el Cuerpo Especializado en Seguridad Turística.

<sup>99</sup> Así lo destaca el Manual de Incidencia recientemente publicado por Dominicanos por Derechos, el Instituto sobre Apatridia e Inclusión (ISI), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Robert F. Kennedy Human Rights y la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA) 2018.



de aceptación de la competencia de la Corte Interamericana, el Estado ha intentado desvincularse de la competencia de la Corte.

En su Resolución de fecha 12 de marzo de 2019 sobre Supervisión de Cumplimiento de Sentencias y Competencia, la Corte Interamericana se pronunció sobre la omisión del Estado, reiterando que la interpretación realizada por el TC dominicano era contraria al derecho internacional público:

*76. Finalmente, este Tribunal también concluye que mantiene su competencia contenciosa sobre República Dominicana al considerar que la decisión del Tribunal Constitucional TC-256-14 es contraria al derecho internacional público, desconoce los compromisos internacionales asumidos por República Dominicana, es un obstáculo para el cumplimiento de las Sentencias de estos dos casos y, en general, priva a la población dominicana del acceso a la justicia internacional.*

Ante la referida Resolución de la Corte, el gobierno declaró que, contrario a lo que planteaba la Corte, el ordenamiento jurídico dominicano no generaba apatridia. Como se aprecia en el recuadro, invoca la Sentencia 256-14 aludiendo a su carácter irrevocable y vinculante para todos los poderes y órganos del Estado. Con esta declaración, el gobierno fijaría entonces su posición frente a la Sentencia 256-14 justificando en ella su desentendimiento de la jurisprudencia de la Corte y desconociendo al rango constitucional que también tienen las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Ante este panorama, se puede prever un mayor distanciamiento con el sistema interamericano de derechos humanos, que tiene el efecto de dilatar las acciones y reparaciones pendientes, y en el intermedio cierra la puerta a que personas que no tienen nacionalidad bajo la Ley 169-14 puedan reclamar a una protección de última instancia ante la Corte Interamericana.

### Extracto del Posicionamiento del gobierno dominicano del 26 de abril de 2019 ante la Resolución de la Corte Interamericana sobre Supervisión de Cumplimiento de Sentencias y Competencia, la Corte Interamericana

2. El Gobierno dominicano reitera que la definición de la normativa sobre nacionalidad es un atributo soberano e irrenunciable del Estado dominicano, el cual aplica de manera objetiva e imparcial sus disposiciones constitucionales y legales sobre esta materia.

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.

#### 5.4.1.2 Implementación de la Ley 169-14 durante 2018

Ante la posición estatal de desentendimiento frente a las decisiones emanadas de la Corte Interamericana, adquiere particular relevancia el análisis de la aplicabilidad integral de la Ley 169-14 que en 2018 cumplió su cuarto aniversario, por ser al momento el único instrumento de diálogo con el Estado sobre la temática de documentación de personas afectadas por la Sentencia 168-13.

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

Si bien el artículo No. 2 de la ley establece que la JCE debe proceder a “regularizar o transcribir” las actas de nacimiento **“libre de todo trámite administrativo a cargo de los beneficiarios”**, los resultados a la fecha, medidos en función del número de personas que caerían en esta categoría y han obtenido documentos, señalan la persistencia de trabas que impiden la emisión inmediata de la documentación.

Como se destacó en el anuario previo, el 28 de septiembre de 2017 la JCE divulgó en la versión impresa del diario *Hoy* las estadísticas actualizadas sobre el número de expedientes auditados de personas que caerían en la categoría grupo A bajo la ley 169-14. Hasta entonces, se totalizaban 61.049 expedientes<sup>100</sup>. Posteriormente,

<sup>100</sup> Los resultados de la primera auditoría, divulgados a fines de mayo de 2015, arrojaron un listado con nombres de unos 55.000 beneficiarios-as (ver OBMICA 2017:238).

en el marco de la segunda mesa de trabajo con la CIDH y OSC (20-21 de noviembre de 2018), el Estado indicaba que la totalidad de grupo A ascendía a 61.132 personas (CIDH 2019 párr.18). Los datos oficiales más recientes disponibles fueron obtenidos por la periodista Alicia Ortega y divulgados en su programa televisivo “El Informe” lanzado el 20 de mayo de 2019, a propósito del quinto aniversario de la promulgación de la ley 169-14. Con base en estos, se obtiene que solo un 40% de personas auditadas y cuyas actas estaban disponibles para entrega habían accedido a la documentación. El porcentaje disminuye a 39,50% si se mide el total de actas entregadas en función de los 61.229 expedientes auditados.

**Tabla 5.3 Actualización emisión documentación a beneficiarios grupo A, a mayo de 2019**

		<b>totales</b>	
Expedientes auditados		61.229	
Disponibles para entrega		59.967	
		<i>retirados</i>	<i>por retirar</i>
		<b>24.189</b>	<b>35.778</b>
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.*

En cuanto a los esfuerzos estatales para la emisión de documentación al grupo A, destaca la ejecución de brigadas móviles ejecutadas por la JCE con apoyo de ACNUR y sus socios que tendrían por objeto identificar y emitir documentos a beneficiarios-as. Según informó el Estado a la CIDH, la primera jornada fue ejecutada en San Pedro de Macorís, San José de los Llanos y Ramón Santana entre el 8 y el 10 de agosto de 2018. Entre los resultados, se habrían atendido 448 casos vinculados con la Ley 169-14. Asimismo, de acuerdo con informaciones que la JCE había proporcionado a ACNUR y que fueron comunicadas a la CIDH por parte de OSC, 2.454 personas recibieron documentos en Los Llanos, otras 2.288 en Ramón Santana, y 5.265 en San Pedro de Macorís. Las OSC habrían agregado, sin embargo, que no había mecanismos para corroborar dichas entregas (CIDH 2019 párr.16-18).

Otras inquietudes planteadas por parte de las OSC a la CIDH sobre estas brigadas giran en torno a su limitado alcance geográfico y la falta de información sobre

otras medidas dirigidas a alcanzar población beneficiaria, principalmente aquella con escasos recursos y necesidades específicas. Sobre esto, el Estado había manifestado que el Pleno de la JCE había iniciado un proceso de acercamiento con organizaciones comunitarias que trabajan en zonas donde habitan potencialmente beneficiarios-as que no han accedido a sus documentos. Cabe agregar que, en su respuesta al cuestionario enviado por la CIDH con motivo de la primera mesa de trabajo, el Estado señaló que la JCE había dispuesto que *“ningún ciudadano beneficiario de la Ley, que tocara sus puertas solicitando servicios, se marche sin la entrega del documento requerido”* (CIDH 2019 párr.14)

A pesar de estos avances y la reiteración del compromiso estatal con esta población, las estadísticas oficiales muestran un impacto limitado teniendo en cuenta que han transcurrido más de cuatro años desde que se publicó el primer listado de beneficiarios-as con base a la primera auditoría ejecutada por la JCE culminada en 2015. Desde entonces, OSC que trabajan con la población beneficiaria han venido señalando algunos obstáculos para la implementación efectiva de la ley respecto a este grupo. Los balances de ejecución de la Ley 169-14 presentados por OSC en ocasión del examen periódico universal del país y de la conmemoración del cuarto año de promulgación de la Ley 169-14 muestran que las principales barreras identificadas siguen siendo las mismas, por lo cual la tabla 5.4 que resume los principales desafíos, y que fue incluida en el anuario previo, se mantiene en la edición actual de este informe.

El primer aspecto a destacar sobre las cuestiones derivadas del proceso de auditoría a las actas es que las cifras sobre expedientes auditados siguen variando. Así, de 55.000 reportadas en 2015, se ascendió a 61.049 en septiembre de 2018, y la cifra en mayo de 2019 era de 61.229. Esto, aunado a que se siguen reportando casos de personas cuyas actas no figuran en los listados de auditados-as (Movimiento Reconocido 2018), plantea que el proceso- por razones que desconocemos- no habría culminado con el nivel de detalle esperado, generando por tanto la necesidad de actualizaciones.

**Tabla 5.4 Principales desafíos reportados sobre la implementación de la Ley 169-14 respecto al denominado grupo A durante 2017**

<p><b>Cuestiones derivadas de proceso de auditoría</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento sobre el estatus de expedientes y falta de información y apoyo sobre el proceso de obtención de documentos.</li> <li>• La Ley 169-14 ordena la restitución inmediata de documentos, pero no establece un periodo de tiempo para su entrega.</li> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>Discrepancias vinculadas al nuevo libro de registro: Libro de Transcripciones</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>Trabas administrativas; abuso de criterio por parte de Oficiales de Estado Civil y/o tratamiento discriminatorio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia partiendo de OBMICA 2017: 242-5 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.

En cuanto a la información sobre el estatus individual de los expedientes, el tema fue abordado durante las mesas de trabajo con la CIDH en el marco de seguimiento a la recomendación de la Comisión sobre la aplicación integral de la Ley 169-14 que permita alcanzar su total cumplimiento y medidas para facilitar los medios que garanticen el acceso efectivo de la población a su documentación. Al respecto, se observan desacuerdos entre OSC y el Estado frente a la temática. Así, OSC observaron que la base de datos sobre beneficiarios accesible en la página web de la JCE no presentaba las informaciones de forma clara y desagregada; 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. Cabe recordar que en 2017 la Comisión había observado que esta herramienta solo ofrecía la posibilidad de encontrar información cuando ésta se conocía, lo que limitaba su acceso (CIDH 2018 párr. 37). Para el 2018, la CIDH mantuvo su posición de que la falta de informaciones que permitieran cruzar los datos obstaculizaba la implementación efectiva de la Ley 169-14 (ver recuadro). Asimismo, consideró que era necesario implementar medidas de difusión y campañas publicitarias para alcanzar la población grupo A que no ha accedido a su documentación (CIDH 2019 párr. 37).

La CIDH observa que la falta de acceso directo a este listado en la página de internet, así como la publicación de listados que permitan cruzar información para facilitar el trabajo de identificación de beneficiarios que aún no han accedido a su documentación obstaculiza la implementación integral y efectiva de la Ley 169-14. Asimismo, la CIDH enfatiza que se requieren mecanismos que permitan identificar de manera sencilla que requisitos se requieren y cómo acceder a la documentación de las personas del Grupo A (Informe Anual 2018 párr 30).

Por otro lado, las referencias a trabas administrativas y de índole discriminatorio, siguieron siendo señaladas en los informes de OSC<sup>101</sup> (las principales dificultades se sintetizan en la tabla 5.4). Este tema también fue uno de los abordados en la mesa de trabajo de 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”. Sobre ello, tanto OSC como la CIDH aludieron a que la denegación en el registro o entrega de documentos a personas de ascendencia haitiana no comienza con la Sentencia 168-13 sino que ha sido una práctica recurrida y denunciada por décadas (CIDH 2019 párr. 15;19). En tal sentido, las OSC opinaron que era importante considerar la denegación histórica y la exclusión social de la población concernida en el diseño

<sup>101</sup> Ver, por ejemplo, Amnistía Internacional 2018 (Informe alterno proceso EPU); Dominicanos por Derecho-ISI-CEJIL 2018 (informe alterno proceso EPU); CODNE 2018; Movimiento Reconocido 2018.



de políticas públicas. La Comisión, por su lado, reiteró que “*el registro de nacimiento y la documentación son elementos que hacen posible el goce pleno de derechos vinculados al derecho a la nacionalidad y la personalidad jurídica*” (ver conclusión en recuadro). Cabe destacar que estas trabas administrativas y discriminatorias se extienden a descendientes de beneficiarios grupo A<sup>102</sup> y descendientes de parejas mixtas<sup>103</sup>.

...Al ser privadas de documentación y de acceso al registro civil, las personas enfrentan afectaciones significativas en su vida cotidiana entre las cuales se encuentran: discriminación generalizada, negación de sus derechos a circular libremente dentro y fuera del país, participar en la vida política, recibir asistencia médica, contratar un seguro médico, abrir una cuenta bancaria, obtener un pasaporte, obtener un certificado de buena conducta de la policía, presentar una queja ante las autoridades, declarar a sus hijos como nacionales dominicanos, inscribir a sus hijas e hijos en la escuela, ir a la universidad, encontrar un empleo formal y estable, acceder a los servicios públicos y contraer matrimonio, entre otros. Por tanto, la CIDH enfatiza la necesidad de crear y hacer accesibles los mecanismos que permitan identificar a estas personas y facilitar el acceso al registro civil y a documentos de identidad, de modo que la entrega de los mismos se realice sin ningún tipo de discriminación y evitando cualquier tipo de arbitrariedades y trabas administrativas. Con base en lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra en cumplimiento parcial (CIDH Informe Anual 2018 párr. 19).

Por otra parte, el análisis de las respuestas a preguntas formuladas a descendientes de migrantes en el marco de la ENI-2017, en relación al PNRE y su situación de documentación, y recopilados en un estudio derivado de dicha encuesta recientemente publicado (UNFPA 2018), deja entrever las trabas que ha enfrentado el grupo A para acceder a su documentación. Así, entre un total de 6.594 descendientes de migrantes nacidos en el país que indicaron en la encuesta que sus actas de nacimiento o documentos de identidad habían sido anulados por la JCE, 5.933<sup>104</sup> (88,6%) dijo haber intentado recuperar sus documentos bajo la Ley 169-14. Entre aquellos-as que solicitaron sus documentos, solo los recibieron 2.875 personas equivalentes al 48.5%. Sobre las razones que dieron los descendientes de inmigrantes de Haití sobre la no-entrega de la documentación, el referido estudio destaca que la más citada entre aquellos-as con ambos padres nacidos en Haití es que sus padres son

<sup>102</sup> Entrevista con funcionario de organización miembro de Dominicanos por Derecho, 27 de agosto de 2019; CLADEM 2019 ver también reportaje “El Informe” de Alicia Ortega en <https://www.youtube.com/watch?v=DPc9jVhxUrU&feature=youtu.be> con un testimonio de una descendiente de beneficiario grupo A.

<sup>103</sup> Así lo refleja el Protocolo para acompañamiento a Parejas Mixtas recientemente publicado por OBMICA 2018b.

<sup>104</sup> 4.337 de estos-as eran hijos de padre y madre nacidos en Haití, mientras que 1.342 tenían padre o madre nacidos en Haití. UNFPA 2018: cuadro 45.

extranjeros (45.1%), mientras que para descendientes con un progenitor nacido en Haití el principal motivo es que el caso continúa en investigación (37.3%) (ibid.79-81).

En cuanto al nivel de dificultad para obtener los documentos de identidad, destaca que la mayoría (77%) indicara “muchísima dificultad” y que dicha respuesta solo abarcara a personas de ascendencia haitiana dado que descendientes de inmigrantes de otros países señalaron poca o ninguna. Con base a esta respuesta, y el hecho que la totalidad de descendiente de inmigrantes de otros países recibieron sus documentos, la autora del estudio concluye que la información **“sugiere que las dificultades para obtener los documentos de identidad en la República Dominicana han sido mayores para los descendientes de haitianos que para los otros descendientes”** (ibid.:81 énfasis nuestro). Como lo muestra la tabla 5.5, las principales dificultades reportadas por dominicanos-as de ascendencia haitiana grupo A fue que les hicieron ir muchas veces a la JCE y los traslados de un lugar a otro; estas informaciones apuntarían a que la entrega de la documentación generalmente no se realiza de manera expedita como fue previsto por la ley y como sostienen las autoridades.

Finalmente, para el año señalado OSC mantuvieron sus reservas sobre el proceso de transcripción de actas de personas beneficiarias de la Ley 169-14 en el grupo A, reiterando su impacto discriminatorio al colocarlos en un libro de transcripción exclusivo que los hacía distinguibles respecto al resto de la población (Dominicanos por Derecho et. al 2019) y su preocupación por los posibles efectos jurídicos ya que las actas transcritas podrían ser impugnables judicialmente mientras que las originales quedaban borradas mediante anulación por los tribunales (ver CODNE 2018 párr. 17-18). Durante la segunda mesa de trabajo con la CIDH y OSC, el Estado mencionó que se habían transcrito un total de 27.912 actas, aclarando 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).

**Tabla 5.5 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?	Le hicieron ir muchas veces a la JCE	Cada vez que iba a un lugar le mandaban para otro	Durante largo tiempo solo le decían que estaban investigando	Le hicieron buscar muchos documentos de padres y hermanos	Cantidad de dinero que gastaba en cada viaje a la JCE	La desinformación a la que le sometían
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.

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

Con respecto a las personas cuyos nacimientos no habían sido registrados y no contaban con acta de nacimiento (ver grupo B en tabla 5.1), un total de 8.768<sup>105</sup> personas se acogieron al proceso previsto para ellas bajo la Ley 169-14 en un plazo de 180 días que fue criticado como bastante limitado. Si bien el proceso cerró hace más de cuatro años, las limitaciones y obstáculos que muchos-as enfrentaron para acogerse al proceso siguieron haciendo eco en los informes alternos al Consejo de Derechos Humanos<sup>106</sup> con ocasión del examen universal de RD. Esto, teniendo en cuenta que un reconocimiento estatal sobre las limitaciones del proceso facilitaría la búsqueda de vías alternas de acceso a documentación y nacionalidad a personas que quedaron por fuera. Asimismo, a pesar de que no hay cifras definitivas sobre

<sup>105</sup> Cifra proporcionada por el Estado a la CIDH (ver CIDH 2019 párr.31).

<sup>106</sup> Por ejemplo, el informe alerno de Dominicanos por Derecho-ISI-CEJIL 2018 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”. Los desafíos reportados por personas que acompañaron a esta población a acogerse al proceso son sistematizados por OBMICA en el Informe Estado del Arte 2014:151-153. El Informe de CLADEM-RD 2018 hace referencia a la discriminación de género evidenciada en 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 los documentos de identidad haitiana de las madres.

el tamaño de la población que calificaba para acogerse al proceso, de acuerdo a datos desagregados de la ENI-2012 y proporcionados por el Estado a la CIDH en 2017, se estimaba un aproximado de 53.000<sup>107</sup>, lo cual da una idea de la magnitud de personas actualmente al margen de este proceso.

Sobre las personas que aplicaron al proceso, en la respuesta del cuestionario a la primera mesa de trabajo con la CIDH el Estado informó que 6.482 personas tenían registrado un nacimiento en el sistema automatizado y 2.273 estaban pendientes por incompletos (CIDH 2019 párr.27).

La información más relevante, sin embargo, fue el anuncio de que el proceso de naturalización previsto en la Ley 169-14 para beneficiarios-as había iniciado en 2018 sin costo alguno, y que se habían recibido, hasta noviembre, 133 casos (de los cuales 104 correspondían a menores de edad). Los casos estarían en proceso de ser remitidos al Poder Ejecutivo para que otorgue la naturalización mediante decreto (ibid. párr.31). Este anuncio se reconoce como un avance, teniendo en cuenta que el plazo previsto en la Ley 169 para aplicar a la naturalización era de dos años tras haber obtenido las personas una categoría migratoria, y que habían transcurrido cuatro años desde que había cerrado el proceso de inscripción sin que se contara con información respecto al proceso de naturalización. Posteriormente, sin embargo, el reportaje sobre la Ley 169-14 de la periodista Alicia Ortega, de fecha 20 de mayo de 2019, mostraba que hasta entonces la cifra de solicitudes de naturalización aumentaba a unas 800 sin contabilizarse ninguna persona naturalizada.

A pesar del comienzo de esta importante fase inicial de recepción de solicitudes por parte del Ministerio de Interior y Policía (MIP), llama la atención que no exista ninguna información sobre los requisitos para aplicar a la naturalización en la página web de dicho Ministerio o a través de otros medios de comunicación. Si bien los mismos fueron proporcionados por el Estado a la CIDH y divulgados en el más reciente informe de la Comisión, no es clara la accesibilidad a la información por parte de personas que no tienen acceso a este recurso o a instituciones que ofrecen orientación sobre la temática. Asimismo, OSC han planteado que el proceso de naturalización para grupo B acogidos a Ley 169-14 sería incierto, ya que no es clara la aplicabilidad de la ley actual sobre naturalización diseñada para personas extranjeras, mayores de edad y que portan pasaporte<sup>108</sup>. Por su lado, la CIDH saludó la información proporcionada sobre el proceso de naturalización notando que consideraba que se requerían mayores medidas de información y publicidad al proceso *“dado que en tanto la población afectada no accede a la nacionalidad, permanece apátrida”* (CIDH 2019 párr.37).

<sup>107</sup> Ver CIDH 2018 párr.41;46.

<sup>108</sup> Así sale a relucir durante la entrevista a un abogado miembro de la plataforma Dominicanos por Derecho efectuada el 27 de agosto de 2019. Ver también CIDH 2019 párr.36.

Cabe destacar que la copia del carnet de residencia y de la cédula emitida por la JCE están incluidos entre los requisitos para aplicar a la naturalización, por lo que la accesibilidad de la población a dicha documentación adquiere mayor relevancia. Durante la segunda mesa de trabajo con la CIDH, el Estado se refirió al proceso de entrega de carnes a 5.684 personas beneficiarias grupo B iniciado en octubre de 2017 para el cual se habían invertido 5 millones de pesos dominicanos en esfuerzos de difusión y alcance. También destacó que se había colaborado con ACNUR dándole acceso a archivos de la DGM para hacer un mapeo de ubicación de población beneficiaria. Hasta entonces (20-21 noviembre 2018), solamente 2.236 personas habían obtenido su residencia; llama la atención que el Estado atribuyera el bajo número de emisiones a la falta de diligencia (ibid. párr. 33) o de interés de beneficiarios-as<sup>109</sup>, dado el perfil de muchos-as que viven en bateyes aislados sin contar con la información y los recursos requeridos para gestionar los documentos y las dificultades reportadas por abogados-as que han acompañado casos que dan cuenta de múltiples viajes y tramites previa la obtención de carnets y cédulas<sup>110</sup>. Debido a ello, la CIDH recoge en su último informe que las OSC habían manifestado que era necesario que los documentos estuvieran disponibles para entrega (CIDH 2019 párr.34).

Otro asunto pendiente en relación a beneficiarios grupo B es que a varios años después de haber culminado el ciclo de inscripción al proceso, no había claridad sobre el curso final de los más de dos mil casos que habían quedado pendientes por incompletos.

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

Como ha sido señalado, la gran mayoría de beneficiarios grupo B bajo la Ley 169-14 no lograron acceder al proceso previsto en esta, dadas las limitaciones de tiempo e imposición de requisitos no previstos en la ley que no pudieron cumplir. Algunos-as también optaron por no acogerse al proceso, en rechazo a que tuvieran que acogerse primero a un proceso de regularización de inmigrantes sin ellos-as serlo<sup>111</sup>. Esta realidad impide que se pueda afirmar que la Ley 169-14 dio respuesta efectiva a todas las personas afectadas por la Sentencia 168-13. Ante ello, en su último informe la CIDH concluye que su recomendación en torno a la aplicación integral de

<sup>109</sup> El Viceministro de Interior y Policía se refirió a la falta de interés de algunos beneficiarios-as grupo B en la nacionalidad dominicana durante la entrevista para el programa televisivo El Informe transmitido el 20 de mayo de 2019 y disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=DPc9jVhxUrU&feature=youtu.be>

<sup>110</sup> Así lo reflejan los testimonios de personas afectadas y abogados-as entrevistados para el informe citado en la nota anterior.

<sup>111</sup> La ENI-2017 encuentra que la mayoría de descendientes de inmigrantes que no se inscribieron en el Libro de Extranjería (64.2%) indicó no haberlo hecho porque no se consideraba extranjero. Ver UNFPA 2018:87.

la Ley 169-14 que permita alcanzar su total cumplimiento y medidas para facilitar los medios que garanticen el acceso efectivo de la población a su documentación, seguía en estado de cumplimiento parcial:

...La Comisión observa que el Grupo B es el que se encuentra en mayor grado de vulnerabilidad al no existir una vía legal para alcanzar una solución duradera en materia de nacionalidad. Sin acceso a la documentación y sin nacionalidad, estas personas no se encuentran reconocidas por el marco jurídico dominicano y se enfrentan a múltiples obstáculos para alcanzar el goce efectivo de otros derechos. Con base en todo lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra en estado de cumplimiento parcial (par. 37).

En atención a lo anterior, se han venido identificando algunos perfiles de perfiles de nacidos-as en territorio dominicano y que no contaban con acta de nacimiento dominicana antes de promulgarse la Constitución de 2010:

- Personas que conformarían grupo B y que no lograron completar los requisitos en los plazos previstos y por tanto no aplicaron o no fueron admitidos al régimen especial previsto en la ley 169-14;
- 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.

Con relación a las personas que caerían en las categorías identificadas, no hay reconocimiento oficial sobre su situación de o riesgo de apatridia, por lo que no se discutieron posibles soluciones. No obstante, durante las mesas de trabajo con la CIDH se abordaron las recomendaciones de la Comisión en torno a la creación de *“Mecanismos correspondientes para investigar y atender los potenciales casos de aquellas personas nacidas entre el 2007 y 2010, que nunca contaron con un registro de su nacimiento y que no presentaron solicitud para el procedimiento establecido por la Ley, así como los hijos de parejas mixtas<sup>112</sup>”*. Según nota la CIDH en su informe, en relación a estos subgrupos *“el Estado reconoció que no hay una solución”* agregando que la JCE se habría propuesto efectuar una verificación de

<sup>112</sup> Las parejas mixtas se abordan en mayor detalle en el inciso “d” siguiente.



*sus datos para corroborar su estatus, aludiendo además a la existencia de libros de registro de nacimientos de hijos-as de extranjeros-as no residentes (CIDH 2019 párr.38).*

#### **d) Situación de descendientes de Parejas Mixtas:**

Los descendientes de parejas mixtas, es decir, fruto de uniones entre dominicanos-as con extranjeros-as, cuentan con el reconocimiento constitucional de su derecho a la nacionalidad dominicana con base al vínculo parental con un progenitor dominicano. A pesar de ello, diversos obstáculos impiden el acceso efectivo a su registro de nacimiento dominicano y por tanto a la nacionalidad dominicana. El sub-registro de nacimiento de esta población se reflejaba en la explotación de datos de la ENI-2012 que mostraba que, para entonces, al menos 28.000 hijos-as de parejas mixtas no contaban con acta de nacimiento dominicana<sup>113</sup>.

El 5 de octubre de 2018 OBMICA lanzó un Protocolo de Acompañamiento Legal a descendientes de parejas mixtas<sup>114</sup> que recoge lo aprendido durante la implementación de un proyecto trienal con este eje de trabajo apoyado por la Unión Europea y ejecutado conjuntamente con el Movimiento de Mujeres Domínico Haitianas (MUDHA)<sup>115</sup>. El documento aborda los principales desafíos para el registro de nacimiento de hijos-as de parejas mixtas, entre los cuales sobresale el requisito de presentación de cédula de identidad y electoral del progenitor dominicano y pasaporte del extranjero para proceder con la declaración. Se muestra, además, como el requisito genera un impacto diferenciado desde un enfoque de género, particularmente cuando la madre es la extranjera, puesto que, *“incluso si el padre dominicano tiene cédula y está dispuesto a proceder con el reconocimiento de su hijo-a, no se puede inscribir el nacimiento sin el pasaporte de la madre”*. Ante esto, la guía plantea la necesidad de establecer un mecanismo alternativo de acreditación de identidad de la madre extranjera, cuando ésta no cuenta con pasaporte o cédula; asimismo, ante casos 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 acogerse al régimen especial de la Ley 169-14; pendiente el esclarecimiento de la situación jurídica.

<sup>113</sup> Se anticipa que los datos obtenidos mediante la Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes realizada en 2017 permitirán arrojar más luces sobre el tamaño aproximado actual de la población de descendientes de parejas mixtas que no cuenta con acta de nacimiento.

<sup>114</sup> 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>

<sup>115</sup> 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.

Otros obstáculos que han sido identificados incluyen la falta de reconocimiento paterno, la confusión generada por la introducción de un sistema diferente de registro de nacimientos de hijos-a de madres extranjeras no residentes, discrepancias entre requisitos y procedimientos establecidos y los exigidos por Oficiales del Estado Civil (incluyendo muestras de prejuicios y abuso de poder discrecional por parte de algunos-as funcionarios-as), complejidad de procedimientos para corrección de errores en certificados de nacido vivo por parte de centros de salud, desconocimiento de derechos y falta de información, entre otros.

### **Extracto de los hallazgos y recomendaciones contenidos en el Protocolo de Atención a Parejas Mixtas en relación al poder discrecional de Oficiales de Estado Civil**

Desde nuestra perspectiva, si bien existe un reconocimiento oficial de que no se debe abusar de los poderes discrecionales referidos, en la práctica el alcance de éstos no queda suficientemente delimitado o especificado. En este sentido, se observa la necesidad de profundizar más sobre sus consecuencias y cómo prevenir y sancionar posibles abusos, ya que como señalamos en la sección sobre derecho internacional, la imposición de obstáculos infundados puede derivar en una privación arbitraria de la nacionalidad contraria a las obligaciones nacionales e internacionales asumidas por el Estado. Además, muchas de estas acciones discrecionales realizadas por los y las Oficiales del Estado Civil, no son dadas por escrito, sino de manera verbal, lo que dificulta las acciones de amparo, revisiones o quejas ante la Dirección Nacional de Registro Civil.

## **5.4.2 Opinión pública**

En 2018 la cuestión sobre el derecho a la nacionalidad dominica de personas afectadas por la Sentencia 168-13 siguió dividiendo la opinión pública, mientras que el clima hostil frente a la inmigración haitiana alentado por grupos conservadores en medio de las protestas en Haití, los incidentes en Pedernales, entre otros abordados en la sección 5.1, fue desafiante para aquellos-as que defienden la causa de personas desnacionalizadas. El tema sigue siendo politizado y presentado como una amenaza a la soberanía y a la identidad dominicana<sup>116</sup>.

La polarización frente a la temática se refleja en los datos de la Encuesta Barómetro de las Américas que mostraban que el apoyo público a la nacionalidad de descendientes de migrantes había disminuido después de la Sentencia 168-

<sup>116</sup> Ver, por ejemplo, análisis de grupo B no registrado (Pelletier 2019) publicado en Acento.com.do.

13, pasando de un promedio de apoyo (en escala de 0 a 100) de 54.8 en 2012, a 52.4 en 2014 (UNFPA 2018:36). El análisis de resultados de la Encuesta de Cultura Política de 2017 sugiere que la tendencia al descenso se mantiene, con un 46.6% de consultados-as mostrándose de acuerdo con que los descendientes de haitianos-as nacidos en el país son dominicanos-as (Instituto de Investigación Social para el Desarrollo 2017:117-118).

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

Como se ha venido recalando, la postura estatal frente a la Sentencia 168-13 es de respaldo a sus criterios y de promover la Ley 169-14 como una respuesta efectiva a personas afectadas por la sentencia. Esta postura es respaldada por las principales autoridades de gobierno que inciden en la implementación de la Ley-169, tales como la Cancillería, JCE, MIP y la DGM. Otros actores de gobierno también mostraron abiertamente su rechazo a las recomendaciones de la CIDH de dejar sin efecto parte de disposiciones contenidas en Ley 169 (reiteradas en su informe anual 2017 y divulgado en abril de 2018), destacando declaraciones en los medios por parte del Presidente del Senado y la Defensora del Pueblo. En el caso de esta última, llama la atención su reacción frente al anuncio sobre las mesas de trabajo con la CIDH (ver recuadro), teniendo en cuenta que representa una institución pública cuya misión principal es velar imparcialmente por la protección de derechos fundamentales, incluyendo migrantes y sus descendientes, como sujetos de derechos.

##### **Defensora del Pueblo**

La Defensora del Pueblo, Zoila Martínez Guante, expresó también ayer su rechazo a la instalación en el país de una mesa de trabajo de la CIDH, con el propósito de evaluar los avances en la solución a la crisis causada por la alegada desnacionalización de hijos de inmigrantes... Martínez Guante consideró que donde el organismo debe instalar esa mesa de trabajo es en los países que pretenden que la República Dominicana asuma a los inmigrantes haitianos ilegales, como la Unión Europea, Canadá y Estados Unidos. “Que se repartan los haitianos, que cada país coja 10,000, 15,000, o 25,000”, expresó (Listín Diario 2018e).

Para el 2018 entre los líderes políticos que inciden en la opinión pública y sostienen que en el país no hay apatridia, destaca nuevamente el expresidente Leonel Fernández, quién en el marco de una conferencia dictada en noviembre 2018 en Miami, mantuvo que hijos-as de haitianos-as sin documentos tienen acceso a la nacionalidad haitiana. Según reportó un medio de prensa, el referido político sostuvo, además, que “Si República Dominicana estableciese que todo el que nazca

en territorio dominicano fuese dominicano con el tiempo la identidad dominicana se pierde por un factor demográfico” (Listín Diario 2018f).

Las posiciones más extremas, sin embargo, siguen proviniendo de líderes de los partidos políticos que promueven una visión nacionalista, incluyendo la Fuerza Nacional Progresista (FNP), el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) y el Partido Quisqueyano Demócrata Cristiano (PQDC). Un artículo publicado por Yanessi Espinal, publicado en *El Caribe* el 9 de abril de 2018 y que aborda como el nacionalismo gana terreno como discurso político para desviar la atención de otros temas centrales como la corrupción, nota que han surgido dos nuevas figuras nacionalistas que son Porfirio López Nieto, fundador del Partido Nacionalista Dominicano (PND) (quien incluso ha sometido un recurso de constitucionalidad contra la Ley 169-14) y Ramfis Domínguez Trujillo, nieto del dictador Rafael Leonidas Trujillo. La autora observa que algunas figuras religiosas católicas, como el obispo auxiliar de Santo Domingo se han distanciado de la línea dura que trazó en su momento el Cardenal Nicolás de Jesús López, mientras que representantes de la iglesia evangélica parecen mantener una posición nacionalista de línea dura (Espinal, 2018b).

Cabe destacar que los líderes de partidos políticos nacionalistas han formado alianzas bajo el denominado “Movimiento Tricolor por la Soberanía”, cuya plataforma se sustenta, entre otros, en la defensa íntegra a la Sentencia 168-13:

“Rechazamos toda pretensión de revocar, mediatizar o burlar, con maniobras encubiertas, ilícitas y antijurídicas, la sentencia del Tribunal Constitucional 168-13 sobre los alcances del principio de la nacionalidad, en especial, las exigencias contenidas en el plan nacional de regularización concluido en fecha 17 de julio del 2016 (Movimiento Tricolor por la soberanía Nacional 2017, fundamentos para su constitución<sup>117</sup>).

En consonancia con esta visión, medios de prensa aludieron a críticas por parte de dicho movimiento a que las autoridades invitaran a la CIDH al país (El Caribe 2018), así como a pronunciamientos de rechazo hacia el PNRE y la Ley 169-14 (Agramonte 2018). Asimismo, en enero de 2019 se reportaba sobre el llamado de sus líderes a conformar el Comité Nacional de Recordación de la Ocupación Haitiana de 1822 en anticipación de una “virtual segunda ocupación”; las referencias contenidas en el texto sobre 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”** (énfasis de la autora) muestran

<sup>117</sup> Ver texto completo en <https://fnp.org.do/movimiento-tricolor-por-la-soberania-nacional-2/>

como el discurso se sigue apoyando en las alegadas diferencias raciales y culturales de RD en contraposición Haití, lo cual tiene el efecto de perpetuar el rechazo a la inmigración haitiana y sus descendientes y por tanto su exclusión social.

Una de las acciones por parte de grupos nacionalistas de mayor seriedad, dada las posibles repercusiones, son las cuatro acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley 169-14, dos de ellas depositadas en 2018, en espera de un fallo por parte del Tribunal Constitucional. La posibilidad de que se anule la referida ley permanece entonces latente, creando incertidumbre en cuanto a la situación jurídica de beneficiarios-as que han obtenido documentación bajo esta (Méndez 2018).

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

Ante los rumores de un posible fallo contra la constitucionalidad de la Ley 169-14, los juristas Eduardo Jorge Prats (presidente del Instituto Dominicano de Derecho Constitucional) y Servio Tulio Castaños<sup>118</sup> (vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Institucionalidad y Justicia-FINJUS), alertaron sobre la crisis de gobernabilidad que tal decisión provocaría, recordando que dicha ley fue producto de un complejo proceso de búsqueda de consenso político y legislativo. Ambos opinaron que había que seguir avanzando para una implementación efectiva de la ley.

*Terminar de implementar esta ley según su espíritu y sus disposiciones, pues, dicho sea de paso, esta es la mejor defensa que puede tener la República Dominicana ante las críticas que desde diferentes ámbitos se le hace su régimen de nacionalidad. En fin, contrario a lo que se ha dicho en la prensa, el reciente Informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos no está en desacuerdo con el objetivo esencial de la Ley 169-14, ni tampoco con el Plan de Regularización, aunque señala que hay que trabajar por la real y efectiva implementación de la ley (Prats 2018).*

Por otra parte, en el marco de un panel sobre la temática de apatridia, segregación racial y violaciones de derechos, realizada por el Movimiento Reconocido y la Fundación Ebert a mediados de abril de 2018, Ana María Belique, en representación de dicho movimiento, destacó, entre otros, la complejidad de la situación actual de descendientes afectados por la Sentencia 168-13, ya que se propagaba exitosamente desde el gobierno la idea de que la problemática iba encaminada hacia una solución,

<sup>118</sup> Así lo afirma durante una entrevista para el Programa El Día, disponible en <https://hoy.com.do/videos/entrevista-de-el-dia-a-servio-tulio-castanos-guzman-vicepresidente-ejecutivo-de-finjus-sobre-la-ley-169-14/>

lo que tenía el efecto de neutralizar la opinión pública y la presión a nivel doméstico e internacional. Por su lado, el sociólogo Wilfredo Lozano opinó que la Sentencia 168-13 culmina un proceso de negación de derechos con raíces históricas que datan de inicios del siglo XX hasta el presente, en paralelo al crecimiento de la influencia del autoritarismo neo-nacionalista. En tal sentido, opinó que avanzar en la lucha por los derechos a la nacionalidad de dominicanos-as de ascendencia haitiana requería una concertación con otras demandas y actores políticos y sociales de manera que sea parte integral de un proceso más amplio de ciudadanía democrática de la política (Diario Hispaniola 2018).

Desde otra perspectiva, con motivo de la conmemoración del día contra la apatridia el 23 de septiembre, por ser este el día que marca la emisión de la Sentencia 168-13 5 años atrás, la jurista académica Paola Pelletier, en un artículo de opinión publicado por Servicio de Acento.com.do, opinó que *“lo único positivo de la Sentencia y que se convirtió en una oportunidad, fue que dio a conocer al mundo entero lo que estaba sucediendo en la República Dominicana desde años atrás: un proceso de desnacionalización en un contexto de discriminación estructural, histórica y racial, a un grupo minoritario y específico de personas por su origen nacional y étnico africano (identidad afro que nosotros auto-negamos). Al sacar balance de la Ley 169-14 concluye que no ha tenido éxito porque muchas personas afectadas siguen en condición de apatridia, opinando que lo que procede es la restitución efectiva de la nacionalidad a toda la población que la tenía antes de promulgarse la nueva constitución de 2010. (Pelletier 2018).*

Por su lado, periodistas dominicanos siguieron dando visibilidad al impacto humano generado por la Sentencia 168-13, siendo un ejemplo las diversas notas periodísticas que a lo largo del año recogieron las actividades y opiniones de defensores-as del derecho a la nacionalidad dominicana de personas afectadas. Algunos opinaron abiertamente sobre la temática rechazando la Sentencia 168-13 desde el punto de vista jurídico y moral, como el caso del programa *El Día*, transmitido el 6 de abril de 2018 y conducido por Huchi Lora; su abordaje también hizo referencia a como el discurso por parte de sectores políticos intenta mezclar los casos de inmigrantes con los de desnacionalizados para confundir la opinión pública y sus efectos<sup>119</sup>. De igual forma, el periodista Juan Bolívar Díaz, en un artículo titulado “un absurdo anular la ley 169-14” opinó que *“su anulación sería un acto de soberbia y grave desafío a un gran acuerdo nacional de imperativo humanitario y diplomático que sacó al Estado*

<sup>119</sup> En cuanto a los efectos a largo plazo derivados del no reconocimiento de la prevalencia de apatridia, se menciona que seguirá aumentando el número de personas excluidas y que no pueden ejercer efectivamente otros derechos por causa de la indocumentación; además, anticipa que la condena internacional al país no cesará dadas las obligaciones internacionales del país que implican una restricción parcial de su soberanía justamente para prevenir violaciones masivas de derechos. El programa está disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=KlIja5004\\_Ao](https://www.youtube.com/watch?v=KlIja5004_Ao)



*dominicano del candelero en que había quedado. Aunque persisten reclamos a favor de los del grupo b, en gran proporción sumido en la apatridia, con absurdos tan graves que en una misma familia unos hijos quedaron como dominicanos y otros como extranjeros”.*

En el plano internacional destacó la visita de cortesía por parte congresistas de Estados Unidos al país durante los primeros días del mes de agosto de 2018. El objetivo de la misma habría estado vinculado a su interés de dar seguimiento a la situación de personas afectadas por la Sentencia 168-13 y de conversar con distintos sectores a fines de conocer la evolución de la temática. De acuerdo a la cobertura de la visita por parte de medios de prensa, se sostuvieron reuniones con el Despacho del Presidente Danilo Medina, miembros del Tribunal Constitucional y la sociedad civil (Diario Libre 2018b; Pesqueira 2018).

La importancia de la temática para sectores de gobierno estadounidense también se reflejó en la audiencia de confirmación de la entonces nominada a Embajadora de Estados Unidos ante la República Dominicana, Robin Bernstein, ante el Comité Senatorial de Relaciones Exteriores del Congreso de ese país el 7 de marzo; durante esta, el senador Ben Cardin le pregunta a la nominada si ella estaba al tanto de la situación de una decisión del tribunal constitucional dominicano que afectada a descendientes de personas haitianas dejándolos en condición de apátridas, solicitándole mantener este asunto como prioritario e informar al Comité para “mantenernos comprometidos con este tema” (Mejía 2018). La referida audiencia, junto con la respuesta de Robin Bernstein, quien señaló entonces que trabajaría en buscar una solución para la población afectada, causó rechazo por parte de la cancillería y distintos sectores políticos en medios de prensa (Almomento.net 2018) quienes la catalogaron como una intromisión.

Por otra parte, la privación de la nacionalidad dominicana a personas de ascendencia haitiana y sus efectos siguieron haciendo eco en medios de prensa internacionales. Una muestra es el artículo de la académica e investigadora Elissa L. Lister (2018) publicado en el diario internacional español *El País*, que enmarca la Sentencia 168-13 en el contexto histórico de una reproducción constante del racismo y antihaitianismo que “*erige como un elemento trascendental del blindaje legal que facilita al Estado dominicano el ejercicio del racismo como política oficial*” (ver también recuadro):

### **El silencio de 80 años de racismo y genocidio en República Dominicana**

Los postulados ideológicos que legitimaron el genocidio de 1937 se reactualizan constantemente y permanecen vigentes hoy en las prácticas sociales, en los imaginarios y en los discursos, ya no solo de las élites

También destaca el escrito de la escritora guatemalteca Ilka Corado (2018), quien en su artículo titulado *El suplicio de ser haitiano o descendiente de haitianos en República Dominicana*, explica la promulgación de la Sentencia 168-13 y los problemas derivados de la implementación de la ley 169-14 concluyendo que RD “le quitó la nacionalidad a sus propios hijos, solo por ser de ascendencia haitiana”.

Igualmente, hacia finales de octubre 2018 se estimaba que desde su estreno en marzo de 2017 más de 3.500 personas en 8 países habían visto el documental “*Hasta la Raíz*”, que muestra la lucha de personas dominicanas de ascendencia haitiana por recuperar su nacionalidad e identidad dominicana a través de las historias de tres mujeres protagonistas. En una entrevista publicada por el diario *Hoy*, su productor y director Juan Carlos González indicó que el potencial creativo y transformador de la sociedad dominicana fue lo que lo motivó a trabajar en el documental ya que “*la gran mayoría de esta sociedad es solidaria y tiene en las mujeres a su sujeto político más desafiante*” (Hoy 2018f).

### **5.4.3 Acciones de la sociedad civil**

Organizaciones de derechos que acompañan a la población migrante y sus descendientes en el país, junto con organizaciones socias internacionales, siguieron enfocando acciones hacia la visibilización de la población que quedó al margen del ámbito de la Ley 169-14 así como el cabildeo en torno a la implementación efectiva de esta ley. Para el 2018 destaca la participación activa de OSC en la remisión de insumos a propósito del proceso EPU de RD ante el Consejo de Derechos Humanos, así como sus contribuciones a los diálogos con el Estado realizados en el marco de las mesas de trabajo auspiciadas por la CIDH.

Cabe recordar que existe una posición unificada de desacuerdo por parte de OSC con los criterios establecidos en la Sentencia 168-13, ya que desde su perspectiva, avalada por el derecho internacional de derechos humanos, a las personas concernidas se les arrebató un derecho previamente adquirido y respaldado por las constituciones previas a la de 2010; debido a ello, también hay desacuerdos con que la Ley 169-14 genere distintas categorías de afectados-as, dando un tratamiento de extranjeros-as a aquellos-as que caen en la categoría grupo B para luego ofrecerles la posibilidad de naturalización. A pesar de ello, apoyaron el proceso de la Ley-169-14 viendo en esta una ruta para enfrentar (al menos a corto plazo) la vulnerabilidad generada por causa de la indocumentación. Esto explica por una parte la continuidad del trabajo de acompañamiento legal a personas acogidas a esta ley, el cual además ha servido de base para reportar obstáculos desde el terreno, y por otra parte, su reclamo al gobierno en torno a su aplicación correcta para alcanzar los objetivos planteados por esta.

En cuanto a la participación de OSC en el proceso EPU, un total de siete informes abordaron la temática<sup>120</sup>, mostrando el peso que sigue ejerciendo la misma entre las prioridades de derechos. En estos, sobresalen las preocupaciones por la negativa del Estado a “reconocer directamente la discriminación y marginación que enfrentan los y las dominicanos-as de ascendencia haitiana o incluso a reconocer la existencia de un solo caso de apatridia” (Dominicanos por Derecho-ISI-CEJIL 2018 párr.13) así como los llamados a responder adecuadamente a las recomendaciones formuladas por mecanismos internacionales y regionales de protección de derechos y la “formulación de propuestas políticas coherentes con los estándares internacionales sobre adquisición de nacionalidad que permitan y promuevan el acceso al registro civil, sin discriminación” (CODNE 2018 párr.22).

### Mesas de trabajo con Estado y CIDH: perspectivas de sociedad civil

*“Acogimos la propuesta como algo positivo, porque las OSC teníamos claro que para resolver el problema se requiere acción directa del Estado”<sup>121</sup>*

Por otra parte, la propuesta del Estado a la CIDH de abrir espacios de diálogo que incluyeran la representación de OSC en el marco de la Mesa de Trabajo sobre la Implementación de Políticas de Derechos Humanos, generó expectativa entre organizaciones que defienden derechos de personas afectadas por la Sentencia 168-13. Desde su perspectiva, dado que el Estado no admite que existen personas en situación de o riesgo de apatridia en el país, ha primado un ambiente de desconfianza frente a este; sin embargo, se consideran fundamentales estos espacios de diálogo, que han sido escasos, para dar y escuchar argumentos y trabajar hacia la construcción de soluciones duraderas.

Al indagar sobre la sensación que quedó entre OSC al culminar las dos mesas de trabajo ejecutadas en 2018, un miembro de la Plataforma Dominicanos por Derecho consultado para este informe opinó que “no se tradujo en soluciones efectivas para la población...seguimos en las mismas condiciones...no hay al día de hoy ningún(a) naturalizado(a) y no existe un reconocimiento oficial sobre casos de personas sin una solución bajo la Ley 169-14”<sup>122</sup>. Al mismo tiempo, se reconocen algunas limitaciones de índole metodológica, en el sentido que no se trató de un escenario para dialogar solamente sobre el tema de nacionalidad y Ley 169-14, sino que había

<sup>120</sup> 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.

<sup>121</sup> Entrevista con uno de los coordinadores de la Plataforma Dominicanos por Derecho, 27 de agosto de 2019.

<sup>122</sup> Ibid.

muchos otros temas de preocupación y seguimiento para todas las organizaciones participantes. Además, en su opinión, las informaciones no se cruzaban por lo que no se podía conversar sobre la base de información estatal recibida de antemano.

Según se conoció, en el marco del segundo encuentro hubo una propuesta del Estado de continuar los diálogos por medio de mesas interinstitucionales con sociedad civil, esta vez sin auspicios de la CIDH. En mayo de 2019 se habría realizado el primer encuentro con presencia de OSC; aunque estas organizaciones acudieron reconociendo el valor del dialogo para avanzar en temas de interés, preocupaba la ausencia de la CIDH y que no quedaba clara la metodología, siendo de interés para la sociedad civil que las mesas fueran más de índole de trabajo técnico, de manera que se avance, por ejemplo, sobre la base de barreras concretas a la implementación de la Ley 169 previamente identificadas<sup>123</sup>.

Las conmemoraciones del quinto aniversario de la Sentencia 168-13 y el cuarto de la Ley 169-14 fueron también aprovechadas por OSC para emitir sus balances sobre la situación de personas afectadas, visibilizarlas y abogar por soluciones duraderas:

### **Cinco años resistiendo la desnacionalización en un clima hostil**

Esta conmemoración en 2018 llega en un clima de rechazo a las comunidades de dominicanas y dominicanos de ascendencia haitiana y sus derechos, que esta plataforma interpreta como una negación por parte de grupos conservadores sobre la identidad afro descendencia dominicana. Este quinto aniversario nos halla reflexionando sobre el porvenir de la comunidad afectada por la sentencia, con la mira puesta en el clima social y la expectativa de soluciones duraderas (Dominicanos por Derecho, 23 septiembre 2018).

En el cuarto año de la Ley 169-14: Dominican@s por Derecho reclama soluciones duraderas para las y los afectados por la sentencia 168/13

Hoy, ante esta nueva conmemoración de la promulgación y a la luz del riesgo de la pieza legislativa, las instituciones que componen la Plataforma Dominican@s Por Derecho manifestamos que:

- 1) Es necesario volver a mencionar la pertinencia de la Ley 169-14, como mecanismo de soluciones para los y las afectadas por la sentencia 168/13, pero insistimos en la necesidad de la restitución de la nacionalidad apegadas a los estándares internacionales de los derechos humanos.**
- 2) Demandamos la correcta aplicación de la ley 169-14 por parte de la Junta Central Electoral, a través de**
- 3) Solicitamos al Gobierno dominicano liderar junto a Sociedad Civil un proceso definitivo para buscar soluciones duraderas y con garantía de los estándares internacionales en materia de nacionalidad para las personas denominas del grupo B (Dominicanos por Derecho, 23 mayo 2018).**

<sup>123</sup> Ibid.

De igual manera, al cumplirse el 23 de mayo de 2018 un año de haberse publicado el informe “*Sueños Postergados: La lucha de las personas dominicanas de ascendencia haitiana por recuperar su nacionalidad*” por parte de las organizaciones Fundación Robert F. Kennedy, el Centro de Desarrollo Sostenible (CEDESO) y el Servicio Judío Americano, dichas organizaciones emitieron un comunicado recordando la situación de personas afectadas un año después. En este, manifiestan seguir “profundamente preocupados” notando que la situación en el terreno “sigue siendo desesperante” y reiterando que uno de los principales obstáculos que enfrentan las personas afectadas “es la narrativa perjudicial de que la situación se ha resuelto debido a la existencia de la ley 169-14” (Fundación Robert F. Kennedy Human Rights 2018).

Para 2018 también destaca la publicación de nuevos insumos que buscan llamar la atención sobre la problemática. Uno de estos es el Manual de Incidencia “Asegurando el derecho a la nacionalidad sin discriminación y combatiendo la apatridia en República Dominicana” publicado en el quinto aniversario de la Sentencia 168-13 por parte de Dominicanos por Derechos (DxD), el Instituto sobre Apatridia e Inclusión (ISI), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Robert F. Kennedy Human Rights y la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA); el documento recopila algunas herramientas de incidencia elaboradas recientemente por parte de organizaciones internacionales y OSC, con miras a que sean accesibles a defensores-as y personas que busquen abogar por el derecho a la nacionalidad de descendientes de migrantes nacidos en RD y afectados por la sentencia. Otro recurso publicado es el libro “Nos Cambió la Vida” por parte del Movimiento Reconocido, que recoge historias de vida de afectados-as por la Sentencia 168-13 y que dejan entrever sus luchas, realidades y el impacto de la indocumentación en distintos ámbitos de sus vidas (Eldigital.com.do 2018).

Asimismo, el Instituto sobre Apatridia e Inclusión incluyó la realidad dominicana entre una serie de podcasts titulado “*Paperless People*” (gente sin documentos) lanzado en octubre de 2018 y que muestra el impacto de apatridia en las vidas de personas de tres países en distintos continentes (India, Serbia, RD) que enfrentan este fenómeno. El episodio sobre RD fue elaborado con el apoyo de OBMICA e incluye testimonios de dos personas afectadas por la Sentencia 168-13 (OBMICA 2018c<sup>124</sup>).

<sup>124</sup> El episodio sobre RD está disponible en <http://institutesi.buzzsprout.com/215246/833610-paperless-people-podcast-5-identity-denied-citizenship-stripping-in-the-dominican-republic>

#### 5.4.4 Perspectivas a futuro

El recuento de los principales desarrollos en torno a la situación de personas nacidas en RD afectadas por la Sentencia 168-13 para 2018 muestra que, dado el desentendimiento del Estado dominicano con los fallos por parte de la Corte Interamericana, la Ley 169-14 es la única herramienta con la que al momento cuentan OSC, órganos supervisores de derechos y el propio Estado para avanzar hacia una solución definitiva frente a la temática. A pesar de los desacuerdos entre OSC y el Estado dominicano sobre los criterios contenidos en la Sentencia 168-13, si la Ley 169-14 cumpliera su objetivo, todas las partes se verían beneficiadas.

A través de los gestos de diálogo que ha mostrado el Estado con OSC, y sin minimizar su importancia, se ha logrado de cierta manera contener la presión y la crítica. Sin embargo, la voluntad política del gobierno seguirá en la mira hasta conocer su disposición a establecer un mecanismo para conocer los casos identificados de personas que cumplen los criterios de grupo B de la Ley 169-14 pero que no se acogieron al proceso, así como su apertura a trabajar en las barreras a la implementación de la ley 169-14 que se vienen señalando desde hace ya varios años. De mantenerse los diálogos sin registro de resultados concretos, se puede anticipar que la credibilidad e imagen del Estado se debilita local e internacionalmente, en tanto se trata de un problema de enorme magnitud que afecta cada aspecto de las vidas de los y las afectados-as.