



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 Riveros¹⁶⁰-

En 2017 la República Dominicana (RD) continuaba enfrentando desafíos en materia de protección de derechos de la población migrante y sus descendientes, principalmente la de origen haitiano. El capítulo da seguimiento a los principales sucesos e intercambios en torno a esta temática, partiendo de la prevalencia de discriminación contra la población de origen o ascendencia haitiana que continuó centrando las discusiones sobre derechos humanos en foros nacionales e internacionales dadas sus repercusiones en el ámbito de deportaciones, derechos laborales, y especialmente el acceso a documentación de identidad para descendientes nacidos en RD y afectados por la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional, entre otras situaciones abordadas en esta parte del informe.

Con miras a facilitar el entendimiento del contexto en el que se desarrollaron los principales sucesos expuestos, se identifican dos principales hitos que tendieron a incrementar el discurso y las manifestaciones de rechazo contra la inmigración haitiana en 2017: el primero, fue la inclusión de RD en la denominada “lista negra” de países caracterizados por violaciones graves de derechos humanos por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe Anual 2016, y hecho público a fines de abril de 2017; el segundo fue la *campaña* mediática impulsada por sectores conservadores sobre un supuesto aumento desproporcionado de la inmigración desde Haití que amenazaba la seguridad nacional y la situación hospitalaria, entre otros, la cual inicia a comienzos de julio en medio de especulaciones sobre la renovación de documentos a personas que aplicaron al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE).

Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta que la decisión de la CIDH de colocar al país en la lista negra se fundamentó en la prevalencia de “la persistencia de la problemática estructural relacionada con la discriminación contra las personas nacidas en territorio dominicano con ascendencia haitiana, o percibidas como tales”,

¹⁶⁰ 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.

sumada a la falta de respuesta por parte del Estado a las solicitudes de información sobre seguimiento de recomendaciones durante 2016 (CIDH 2017: párr.4), se destaca de manera positiva para 2017 una mayor apertura por parte del Estado para el diálogo sobre derechos humanos y la inmigración. Esto se vio reflejado, por ejemplo, en la invitación extendida a la CIDH a realizar una visita de trabajo al país -que se materializa en noviembre de 2017-, así como una propuesta de Mesa de Trabajo sobre la Implementación de Políticas de Derechos Humanos en la República Dominicana que estaba en marcha al culminar este informe.

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

Los diversos informes e instancias que abordaron la situación de derechos humanos en el país en 2017 se refirieron a la prevalencia de actitudes y prácticas discriminatorias, señalando la vulnerabilidad de personas migrantes y sus descendientes. Estos últimos suelen verse mayormente expuestos a estas prácticas debido a su raza y su condición de extranjeros-as. Cabe destacar que, desde una óptica de discriminación, la situación de la inmigración haitiana sigue siendo peculiar, ya que mantiene una connotación históricamente negativa y distinta a aquella atribuida a los-as demás extranjeros-as en general. Por ejemplo, la encuesta más reciente Gallup-Hoy (2018), además de mostrar un reconocimiento por parte de la sociedad dominicana sobre la vulnerabilidad a la discriminación de personas haitianas, que figuraban entre los segmentos percibidos como más discriminados (56.8%) después de homosexuales o transexuales (65.4%) y mujeres (65.3%), incluyó a venezolanos-as y extranjeros-as como otras categorías distintas para elegir respuesta, figurando estas últimas entre los nada o poco discriminados con 71% y 54.3% respectivamente¹⁶¹ (Hoy 2018:13A). Al mismo tiempo, los datos reflejan que la discriminación por motivos de género sigue afectando a muchas mujeres en el país, representando un factor adicional de vulnerabilidad a la discriminación y distintos tipos de violencia para las haitianas, además de su raza y su procedencia.

Entre los intercambios sobre discriminación con órganos supervisores de derechos internacionales para 2017 destacan los diálogos con el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) a propósito del examen del sexto informe periódico presentado por el Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -celebrado el 17 de octubre-, y los intercambios con la CIDH a lo largo del año.

¹⁶¹ De acuerdo a los datos de la misma encuesta, un 81.4% opinó que se debía impedir la entrada de más inmigrantes de Haití al país, frente a un 50.8% para el caso de venezolanos-as.

En la lista de cuestiones relativas al sexto informe del país, publicadas por el Comité de Derechos Humanos el 27 de abril de 2017, el referido Comité había solicitado mayor información sobre las *“medidas adoptadas para garantizar una protección eficaz de los migrantes-en particular haitianos-, las personas de ascendencia haitiana y las mujeres contra la discriminación y estereotipos de las cuales sin víctimas...”*. Por su parte, el Estado, en su Anexo al Sexto Informe de País con respuestas a los principales motivos de preocupación y recomendaciones que habían sido expresadas por el Comité en sus observaciones de 2012, mantuvo que *“en la sociedad dominicana no hay disposición discriminatoria por motivos raciales ni otros”* (Gobierno República Dominicana 2017: párr. 24). Asimismo, en su respuesta a la lista de cuestiones relativas a su sexto informe, el Estado se refirió a la inclusión de migrantes en los programas de asistencia a mujeres víctimas de violencia, incluyendo la trata de personas, la producción de materiales educativos en español y creole, con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, para promoción de salud en zonas fronterizas, y el acceso gratuito de nacionales de Haití a los servicios de la red pública de salud (Comité de Derechos Humanos 2017c: párr.5).

A pesar de ello, como muestra el recuadro, el Comité mantuvo el tema de la discriminación entre los principales motivos de preocupación y recomendaciones contenidas en sus observaciones finales divulgadas el 27 de noviembre de 2017:

No discriminación

9. El Comité está preocupado por la ausencia de un marco legal exhaustivo contra la discriminación, así como por la información relativa a la discriminación racial sistemática contra personas de ascendencia haitiana, la vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes haitianos, y la violencia y las agresiones de las cuales son víctimas... (Comité de Derechos Humanos 2017b, Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de la República Dominicana).

La divulgación en abril 2017 del informe de la CIDH 2016, y particularmente la inclusión del país en la lista negra mencionada anteriormente, produjo posturas defensivas por parte de sectores del gobierno y otros actores respecto a la prevalencia de la discriminación estructural en el país contra población de ascendencia haitiana. Tras divulgarse el contenido del informe, una comisión del Poder Ejecutivo se reunió en Washington con el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) para expresar su desacuerdo con la inclusión del país en el capítulo especial IV.B de violaciones de derechos humanos (El Caribe 2017). La decisión de la CIDH también fue fuertemente criticada y catalogada como prejuiciada por miembros de la Cámara de Diputados y miembros del Senado.

Como ha sucedido en el pasado ante escenarios similares de denuncias de violaciones de derechos en el país, sectores nacionalistas catalogaron la decisión de la CIDH como una amenaza para la soberanía del país; al respecto es relevante notar que el lenguaje utilizado por algunos de estos líderes, incitando, como ejemplo, a que la decisión sea “resistida por todos los dominicanos con sentimientos patrióticos¹⁶²” al ser difundido ampliamente por medios de prensa, genera el efecto de seguir instigando actitudes y prácticas de discriminación y rechazo contra la población de ascendencia haitiana.

Una de las reacciones al informe 2016 de la CIDH que más llama la atención fue la del Ministerio de Relaciones exteriores (MIREX). Este Ministerio, a través de un comunicado de prensa divulgado el 10 de mayo, afirmó que durante una reunión entre el Canciller Miguel Vargas y el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, este último había admitido que la CIDH había incurrido en un “gravísimo error” al colocar al país en la lista negra. (MIREX 2017h). Posteriormente, tras la reunión del Canciller con miembros de la CIDH durante la Asamblea General de la OEA celebrada en México entre el 19 y 21 de junio, el MIREX divulgó otro comunicado en el que informaba que la CIDH visitaría al país próximamente, añadiendo que “*El pleno de la Comisión reiteró su admisión del error en que incurrió ese órgano de la OEA al colocar al país caribeño en su último informe del año pasado en la categoría 4-B recurriendo a despachos desactualizados que en algunos casos llevaban años de redactados*” (MIREX 2017i; Álvarez 2017).

En respuesta a la segunda nota divulgada por MIREX, la CIDH, a través de una nota de prensa difundida el 29 de junio de 2017, aclaró que “*la CIDH ratifica su decisión de haber colocado a este país en el Capítulo IV del Informe Anual. En dicha decisión no hubo error alguno. Por ello, en oportunidad de la reunión bilateral sostenida con el Canciller de República Dominicana, la delegación de la CIDH reiteró su preocupación con los hechos descritos en dicho Informe, tras haber saludado los esfuerzos del Estado en la implementación de importantes medidas e iniciativas para superar el problema*” (CIDH 2017b).

Cabe señalar que, aunque la CIDH reafirmó su decisión de haber colocado al país en el Capítulo IV de su informe anual 2016, el MIREX mantuvo su posición de que la inclusión del país en el referido capítulo había sido un error reconocido por la Comisión, tal y como consta en su Memoria de Gestión 2016-2017 publicada en agosto de 2017 (MIREX 2017g:106).

¹⁶² Ver declaración del dirigente de la Fuerza Nacional Progresista en Diario Libre 2017d.

A pesar de las reacciones defensivas y de cierto modo contradictorias por parte de ciertas instancias gubernamentales frente al informe anual 2016 de la CIDH, durante 2017 hubo gestos de acercamiento y colaboración entre el Estado dominicano y la CIDH. Esto se refleja en la invitación extendida por parte del gobierno a la CIDH a realizar la visita de trabajo efectuada en noviembre 2017, la respuesta integral del Estado a todas las preguntas formuladas por la Comisión en preparación a su visita de trabajo y el posterior envío de observaciones al borrador del capítulo de RD para el proyecto de informe anual 2017 de la CIDH, y la presentación tras la visita de trabajo de la CIDH de una propuesta para el trabajo conjunto de seguimiento a sus recomendaciones mediante el establecimiento de mesas de trabajo. Estos gestos fueron reconocidos por la CIDH posteriormente en su informe anual 2017, motivando en parte su decisión de incorporar a RD en su capítulo V del Informe Anual 2017 (dejándolo consecuentemente fuera de la lista negra), que fue divulgado en 2018.

En lo referente a los intercambios sobre el principio de no discriminación y el derecho a la igualdad entre la CIDH y el Estado, en torno a la visita de trabajo y elaboración del informe anual 2017 por parte de la Comisión, el Estado informó sobre las medidas adoptadas para sensibilizar a la población por medio del sistema educativo sobre la multiculturalidad, la igualdad y la no discriminación. Se refirió al compromiso de lograr una sensibilización institucional a través del Pacto Nacional para la Reforma de la Educación Dominicana 2014 – 2030 y el Plan Plurianual, así como la formación a docentes y técnicos del sistema educativo público, y los esfuerzos en torno al objetivo de sensibilización poblacional integrando el diseño curricular que abarcaba las distintas generaciones de derechos, además de temas de ética ciudadana y construcción democrática. Asimismo, el Estado destacó los esfuerzos de capacitación en derechos humanos y no discriminación orientados a funcionarios públicos a cargo de la Comisión Interinstitucional para los Derechos Humanos.

Otro tema importante abordado por la CIDH, y que salió a relucir también durante los intercambios con el Comité de Derechos Humanos, fueron los avances en torno a la promulgación del proyecto de ley general de igualdad y no discriminación. En sus observaciones al borrador del informe anual 2017 de la CIDH, el Estado hace referencia a la temática reiterando su “compromiso de hacer frente a la discriminación en todas sus formas para lo que se ha abocado a la discusión intersectorial de una legislación especial que enmarque y haga operativa la salvaguarda de la igualdad en sentido general y la igualdad de género de manera particular” (CIDH 2018: párr.84). Sobre el estatus del referido anteproyecto de ley, el Estado indicó que el mismo se encontraba en una fase de revisión para asegurar coherencia jurídica antes de su envío formal al Congreso (Ibid. Párr.83). Por su parte, la CIDH subrayó 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*”, haciendo un llamado para la promoción y adopción de la referida ley en un corto plazo (Ibid. Párr.85).

A pesar de los esfuerzos señalados por el Estado en torno a la sensibilización poblacional y avanzar hacia la adopción de legislación para hacer frente a la discriminación, el gobierno no reconoció que existiera un problema de discriminación estructural por motivos de raza y etnia que afectaba tanto a población nacional como de ascendencia haitiana¹⁶³. Así, en sus observaciones al borrador del capítulo de RD del informe anual 2017 de la CIDH, el Estado sostuvo:

“...el Gobierno de la República Dominicana reitera que sus normas no están destinadas a discriminar a ningún grupo de personas por razones de raza, color, religión u origen. El hecho de que impacte de manera principal a un grupo particular de personas es algo que se deriva de la realidad social en un contexto histórico determinado...” (Ibid. Párr.22)

A su vez, durante los encuentros sostenidos en el marco de la visita de trabajo realizada por miembros de la CIDH en noviembre de 2017, representantes del Poder Ejecutivo y de la Junta Central Electoral expresaron a miembros de la delegación de la CIDH su desacuerdo con que el informe anual 2016 aludiera a una política de discriminación estructural contra personas de ascendencia haitiana (Guzmán 2017).

En respuesta a la postura del Estado sobre la ausencia de discriminación racial en el país, actores sociales abogaron por su reconocimiento oficial como un paso necesario para enfrentar el racismo y los prejuicios históricos con todas sus consecuencias (Diario Libre 2017f; Acento.com.do 2018). Asimismo, con motivo del día internacional de los derechos humanos, celebrado el 10 de diciembre, organizaciones de derechos humanos solicitaron al Congreso la aprobación del anteproyecto de ley general de igualdad y no discriminación para fortalecer la protección de derechos de grupos vulnerables (Acento.com.do 2017).

5.1.1 Actos de violencia y manifestaciones de rechazo

En 2017 organizaciones de derechos humanos siguieron reportando y condenando situaciones de violencia y rechazo por parte de actores tanto estatales como particulares en contra de personas haitianas o de ascendencia haitiana.

En cuanto a actos de violencia perpetrados por autoridades policiales, militares y de control migratorio, organizaciones alertaron sobre la prevalencia de actos de agresión y extorsión contra personas migrantes en cruces fronterizos, así como

¹⁶³ El Informe de Derechos Humanos del Departamento de Estados Unidos (2018d:21) sobre RD sostuvo que hubo evidencias sobre la prevalencia de prejuicio racial y discriminación contra personas de piel negra, pero que el gobierno negó que hubieran esos problemas de discriminación por lo que hizo poco por enfrentarlos.

durante redadas migratorias (Departamento de Estado de Estados Unidos 2018d:16). Se mantuvieron, asimismo, las denuncias sobre violaciones de derechos durante las detenciones y deportaciones de migrantes, las cuales se abordan en más detalle en la siguiente sección (5.2).

Una de las situaciones más destacadas que involucró el uso excesivo de fuerza contra personas migrantes por parte de miembros de fuerza pública, incluyó la denuncia por parte de la Unión de Trabajadores Cañeros (UTC) sobre la supresión violenta de una marcha de extrabajadores de la caña -en su mayoría envejecientes- que reclamaban acceso a sus pensiones, registrada el 31 de julio de 2017. De acuerdo a reportes sobre el incidente recogidos por la prensa, una de las bombas lanzadas impactó la mandíbula de un trabajador de 67 años de edad, quien tuvo que ser trasladado a un hospital. Otros trabajadores también habrían sido afectados registrando lesiones en piernas y brazos, asfixia temporal, ardor en ojos, entre otros (Acento.com.do 2017b). El incidente fue condenado por defensores-as de derechos de personas migrantes, quienes hicieron un llamamiento a medios de prensa y la sociedad en general a pedir explicaciones al gobierno sobre la reprochable actitud por parte las fuerzas policiales involucradas y sus consecuencias (Dominican@s por Derecho 2017f).

Otra situación reportada fue una herida con arma de fuego ocasionada a una mujer haitiana por parte de un militar del Ejército, mientras ésta viajaba en un minibús que intentaba evadir un retén militar. Como consecuencia del incidente, la muchacha habría sido trasladada a un hospital de la ciudad de Barahona (Medina 2017).

Cabe destacar que el uso excesivo de la fuerza por parte de fuerzas de seguridad siguió siendo un problema que generaba desconfianza y afectaba a la población dominicana a nivel general. Así, en sus observaciones finales sobre RD, el Comité de Derechos Humanos se refiere a ello aludiendo a:

“informes sobre brutalidad policial y el uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes del orden y de seguridad, en particular de la Policía Nacional. También le preocupa la información sobre el elevado número de ejecuciones extrajudiciales (arts. 2, 6, 7, 10 y 14)” (Comité de Derechos Humanos 2017b párr.17).

Sin embargo, se considera importante visibilizar estos incidentes en contra de población migrante por parte de actores estatales en la medida que las desigualdades de poder, y los prejuicios contra la población haitiana -o percibida como tal- acentúan el riesgo de esta población a abusos y desprotección por parte de los propios actores en quienes recae el deber de proteger derechos fundamentales.

En este sentido, también llama la atención que se reportara que el alcalde de la ciudad de Santiago dispusiera en julio de 2017 el desalojo forzado de inmigrantes

que operaban comercios en espacios públicos, lo cual habría propiciado abusos contra personas migrantes de nacionalidad haitiana radicadas en esa ciudad. Defensores-as de migrantes calificaron la medida de arbitraria, ya que, según narraron a medios de prensa, se aplicaba sin ser discutida y aprobada por el Concejo de Regidores (Laureano 2017). Asimismo, la decisión fue calificada como racista ya que las justificaciones de la misma por parte del referido alcalde dejaban entrever una percepción negativa y de rechazo frente a la migración haitiana:

Habla alcalde

El alcalde de Santiago, Abel Martínez, en declaraciones al Listín Diario, recordó que en noviembre la Alcaldía aprobó una disposición municipal que prohíbe a extranjeros ilegales realizar cualquier tipo de negocio en espacios públicos y que eso se está ejecutando con energía actualmente. Por igual Martínez significó que busca la aprobación ante el Concejo Edificio de una resolución que declare personas no gratas a los extranjeros indocumentados que viven en este municipio. El alcalde justificó la medida, alegando que contribuye a disminuir el impacto negativo que representa la inmigración ilegal de haitianos en territorio dominicano, principalmente en Santiago (Santana 2017).



Fuente: Mesa de Coordinación Nacionalista - redes sociales

Por otra parte, la campaña mediática en torno al supuesto aumento descontrolado de la migración haitiana, principalmente a lo largo de los meses de julio y agosto de 2017, generó respuestas defensivas por parte del gobierno, traducidas en mayores despliegues y medidas de control por parte de fuerzas de seguridad que incrementaron la vulnerabilidad de personas migrantes a la persecución y abusos.

Así, en respuesta a esta campaña, el Ministro de Defensa, el Director General de Migración, y otras autoridades militares aseguraban-a través de medios de prensa- que la frontera estaba controlada, destacando las cifras de impedidas de ingresos y deportaciones de migrantes, así como el reforzamiento de los controles migratorios (Díaz A.S. 2017; Pérez 2017c). Como consecuencia de estas medidas, se reportaba la disminución de la presencia de personas haitianas en las calles por temor a las deportaciones (Molina 2017) así como la vulneración de derechos durante las redadas.

En este contexto descrito, sobresalieron también las denuncias y la cobertura mediática sobre el tráfico ilícito de mujeres haitianas, y como las parturientas

usurpaban los servicios públicos de salud. Si bien estos cuestionamientos sobre parturientas haitianas no son un fenómeno nuevo, para 2017 sí destacó la respuesta securitizada del gobierno, caracterizada por anuncios de “levantamientos” por partes de fuerzas de seguridad en hospitales de provincias fronterizas para evaluar la situación de las mujeres migrantes que acudían a estos y desarticular las redes de tráfico que envolvían su ingreso (Reyes 2017), así como de que se evaluaba aplicar cobros a extranjeros-as por la utilización de servicios de salud públicos (Bonilla 2017). Esta campaña de control migratorio dirigida a parturientas en hospitales también se aborda en la sección 4.1.4 en el capítulo iv sobre políticas migratorias.

Caso parturientas de Haití preocupa a todas las regiones

El director del SNS dijo que embarazadas haitianas pagan por el transporte hacia los hospitales dominicanos, que la mayoría de los casos llegan con las manos vacías, “pero si pagan para que las traigan, también deben pagar por los servicios que reciben”....El titular del SNS indicó que el Gobierno dominicano anual invierte más de 5,200 millones de pesos en la asistencia a embarazadas haitianas, que son asistidas sin costos alguno y que desde Haití se hacen “tours” para traer las mujeres a parir en los centros de salud dominicanos (Bonilla, T. *El Nacional*, 29 de agosto de 2017).

El abordaje gubernamental en torno al alegado incremento de parturientas haitianas fue rechazado por organizaciones de derechos, tales como la Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados (MENAMIRD), por generar temor entre las migrantes e impedir asistencia en salud a mujeres necesitadas (Santana W. 2017). El episodio ilustra la vulnerabilidad de la mujer migrante haitiana, que sigue tendiendo a ser representada solamente en su función reproductiva y penalizada y discriminada por ello, planteando la necesidad de ahondar más en las consecuencias y articular respuestas desde un enfoque más holístico y de derechos.

Por otro lado, en 2017 se siguieron registrando actos de hostigamiento y rechazo contra defensores-as de derechos de migrantes y sus descendientes, prevaleciendo la tendencia a que cualquier persona o figura pública que asuma una posición crítica frente a la discriminación que enfrentan migrantes y sus familias- y particularmente frente a la Sentencia 168-13 que afectó a descendientes de migrantes-, sea señalada (e incluso intimidada) como traidor-a a la patria por parte de sectores nacionalistas¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Ver, por ejemplo, referencias a traidores-as contenidas en los posts de miembros de la Mesa de Coordinación Nacionalista en redes sociales en <https://www.facebook.com/groups/430071770702869/>

En su Informe Anual 2017 la CIDH da seguimiento a este tema, subrayando cómo en los videos circulados en medios y redes en torno a la actividad del 18 de noviembre de 2017 en el que personas dominicanas de ascendencia haitiana se concentraron en el Parque Independencia reclamando el derecho a la nacionalidad de personas afectadas por la Sentencia 168-13, se podían escuchar frases de rechazo contra manifestantes por parte de miembros de grupos nacionalistas, tales como “devuélvanse a Haití”, “fuera”, “muerte a los traidores”. En su respuesta a la Comisión sobre las medidas adoptadas para fortalecer mecanismos para garantizar la vida e integridad personal de defensores-as de derechos, el Estado se refirió a la unidad de derechos humanos en la Procuraduría que daba seguimiento a este tipo de casos. Sin embargo, dicha unidad registraba solo tres denuncias en proceso de investigación ya que los/as denunciante/s no habían podido individualizar efectivamente a los presuntos agresores (CIDH 2018 párr. 79-80).

Por su parte, organizaciones locales reiteraron su preocupación por la utilización del discurso de “soberanía nacional” por parte de ciertos sectores para manipular a la población y descalificar la lucha de personas migrantes y familias vulnerables (Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2017:36). Cabe recordar que las amenazas recurrentes contra defensores-as de derechos en República Dominicana, principalmente los/as defensores/as de migrantes haitianos/as y sus familias, habían motivado una audiencia temática sobre su situación ante la CIDH realizada a fines de 2016. En la misma, organizaciones alertaban sobre la impunidad y la actitud pasiva por parte de autoridades frente a las amenazas y actos de violencia contra defensores-as de derechos (OBMICA 2017:268-70).

5.2 Detención y deportación de migrantes

En 2017 se registró un aumento significativo en el volumen de detenciones y deportaciones de personas migrantes, tal como reflejan las estadísticas oficiales presentadas en el capítulo iii (acápito 3.4.1). Cabe recordar que las deportaciones habían sido suspendidas durante la ejecución del Plan de Regularización de Extranjeros-as en Situación Irregular (PNRE), reanudándose oficialmente a mediados de 2015 y manteniéndose hasta la actualidad.

Si bien en 2016 actores locales e internacionales reconocieron algunos esfuerzos por parte de autoridades por garantizar los derechos de las personas durante procesos de deportaciones¹⁶⁵, en 2017 siguieron alertando y presentando evidencias sobre

¹⁶⁵ Se sugiere ver síntesis sobre estos avances presentada en el informe previo que cubre 2016 (OBMICA 2017:212-3).

la falta de implementación sistemática de las salvaguardias establecidas para la protección de migrantes contra las detenciones y deportaciones arbitrarias.

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)

Datos acumulativos de flujos de personas desde RD hacia Haití, según tipología de retorno	Cruces de personas nacidas en territorio dominicano	Deportaciones de personas que alegaron haberse registrado al PNRE (*datos hasta marzo 2017 ¹⁶⁶)
<ul style="list-style-type: none"> ○ Total de ingresos contabilizados: 147.168 familias equivalentes a 229.885 personas ○ Número de personas que alegaron retornar espontáneamente: 132.995 ○ Retornos asistidos mediante programa de retorno voluntario e integración de OIM: 265 familias que representaron 677 personas) ○ Número de personas deportadas oficialmente que accedieron ser entrevistadas e ingresadas al registro: 58.271 ○ Personas que alegaron ser deportadas extraoficialmente: 37.942 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Total de personas que alegaron haber nacido en RD: 26.283; entre ellas 15.301 habrían nacido antes del 26 de enero de 2010 **De un total de 1.961 casos (5.807 personas) verificados por ACNUR, 2.710 personas permanecían bajo su cuidado dado su mandato. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Total de familias retornadas que declaran haberse registrado al PNRE: 6.385 (equivalentes al 5.7% del total de retornos registrados) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Porcentaje de familias objeto de deportaciones oficiales: 3% ➤ Porcentaje de familias que alegaron haber sido deportadas: 8.9%

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

Las garantías mínimas de debido proceso durante las deportaciones fueron abordadas por la CIDH y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en

¹⁶⁶ 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.

sus intercambios con el Estado. A fines de contextualizar las respuestas del Estado (ver recuadros), cabe señalar que desde la promulgación del Reglamento de la Ley de Migración en 2011 se venía observando que si bien los principios de legalidad y el debido proceso sí están contenidos en las leyes migratorias, éstas últimas no precisan las medidas o procedimientos para asegurar su implementación efectiva. Debido a ello, organizaciones de sociedad civil (OSC) han insistido en la importancia de hacer público el contenido del Protocolo de Actuación 002 de la Dirección General de Migración (DGM)- el cual habría sido adoptado tras la reanudación de las deportaciones en 2015 (OBMICA 2016; Amnistía Internacional 2016:25), así como el desarrollo de pautas que complementen las leyes para evitar discrecionalidades y arbitrariedades durante las deportaciones (Centro Montalvo 2017).

En tal sentido, durante la visita de trabajo de miembros de la CIDH al país, OSC señalaron, en palabras de la Comisión, lo siguiente:

“subrayaron que las personas son detenidas en un primer momento, y posteriormente trasladadas a los centros de detención, donde comienza la comprobación de su documentación, y que en la mayoría de los casos aún y cuando la persona cuenta con documentación, es expulsada o deportada hacia Haití” (CIDH 2018 párr.66).

Esta práctica, contravendría al artículo 134 del Reglamento de la Ley de Migración que dispone que la detención 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”*, apuntando a la prevalencia de vacíos e inconsistencias de índole procedimental u operativo por parte de las autoridades migratorias que ejecutan las leyes¹⁶⁷, y dando pie a situaciones de detenciones y deportaciones de personas que de otra manera podrían apelar automáticamente contra su detención tales como las personas inscritas en el PNRE, personas nacidas en RD, personas en necesidad de protección internacional, entre otras.

¹⁶⁷ Asimismo, como concluye un estudio reciente sobre la temática, la notificación con base en una orden administrativa de detención a la que alude el referido artículo, pareciera ser excepcional (Spraos 2018).

Respuesta del Estado dominicano al Comité de Derechos Humanos de la ONU en relación a la lista de cuestiones relativas al sexto informe periódico (enviada el 27 julio 2017).

19 **Respuesta párrafo 15.** En relación a las medidas adoptadas para asegurar que las deportaciones de extranjeros se realicen de acuerdo con las disposiciones del pacto de los Derechos Civiles y Políticos, la Dirección General de Migración, mediante un memorándum dirigido a todos los Encargados de los Centros de Acogida y Encargados de Interdicción Migratoria que operan en toda la geografía nacional, dispuso que, bajo ninguna circunstancia, pueden ser deportados los nacionales extranjeros que se encuentren en la siguiente condición: Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) no acompañados, mujeres embarazadas, personas envejecientes, y personas inscritas en el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), siempre cumpliendo con el debido proceso de ley establecido en la Constitución de la República, y en cumplimiento al artículo 27 de la Ley núm. 285-04 sobre Migración, que establece que: **“La decisión de la autoridad migratoria está obligada a preservar los principios de legalidad y el debido proceso”**.

Respuesta del Estado dominicano a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incorporada en su Informe Anual 2017

69. En materia de expulsiones y deportaciones, el Estado dominicano informó que en consonancia con la Ley 285-04, la Ley General de Migración, el Reglamento 631-11 de Aplicación de la Ley General de Migración, el Protocolo de Repatriación de 1999, suscrito entre la República Dominicana y Haití y el **Protocolo de Actuación 002 de la Dirección General de Migración** — instrumentos que norman los procedimientos de interdicción migratoria y deportaciones así como el procedimiento de detención, procesamiento y deportación de nacionales extranjeros con estatus migratorio irregular—, la autoridad migratoria solo está facultada para utilizar estos procedimientos en caso de que se estimen insuficientes los demás recursos habilitados legalmente. (énfasis nuestro).

Diversas fuentes registraron situaciones de detención y deportación de personas inscritas al PNRE, y que como muestra la respuesta del Estado al Comité de Derechos Humanos, según sus propias instrucciones no debían ser deportadas bajo ninguna circunstancia. Esto se observa, por ejemplo, en los datos del monitoreo de fronteras de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM-Haití) presentados en la tabla 5.1. De su lado la Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados (MENAMIRD), mediante una rueda de prensa del 18 de julio, afirmaba que en las últimas setenta y dos horas habían sido deportadas 124 personas que portaban documentos, incluyendo personas que se habían acogido al PNRE (Acento.com.do 2017c).

Asimismo, una investigación recientemente culminada sobre deportaciones hacia Haití desde un enfoque de derechos y de género- apoyada en entrevistas a informantes clave y personas que habían sido afectadas por procesos de deportación- destaca que la inscripción al PNRE no necesariamente protege a las personas contra una detención migratoria, ya que, al parecer, muchas personas permanecen privadas arbitrariamente de su libertad en los centros de acogida mientras se verifica su documentación u organizaciones o familiares intervienen por ellos-as (Spraos 2018). La autora de este estudio identificó dos casos de personas que alegaban haberse inscrito al PNRE y habían sido detenidas y deportadas (ver testimonio en recuadro); además, con base a un análisis de datos oficiales de la DGM que dan cuenta que el número de personas retenidas sobrepasaba al de aquellas eventualmente deportadas¹⁶⁸, plantea que estas estadísticas evidencian que muchas fueron detenidas de forma arbitraria. Cabe destacar que también existen casos reportados por periodistas locales que han sido documentados y divulgados a través de redes sociales.

¹⁶⁸ El estudio nota que de acuerdo a su informe anual de 2017, la DGM retuvo a 95.291 personas en sus operativos de interdicción migratoria, de las cuales 61% (57.996) fueron deportadas.

Testimonio de JEAN (alega haber sido deportado, pese haberse acogido al PNRE)

Vive en la República Dominicana desde hace 20 años y toda su familia cercana reside en el país; tiene pasaporte vigente. Insiste en el hecho que se inscribió en el PNRE. Explica su caso:

Yo tenía el papel del Plan de Regularización. Se me lo entregó en la Junta. Incluso tuve una copia. Se quedó en la casa. Cuando me llevaron, llamé a mi hermano y él me lo llevó. Pensé que iban a dejarme ir pero me lo quitaron y no me lo devolvieron. Me llevaron a la capital. Pensaba que iban a buscar el original para devolvérmelo, pero no me lo entregaron sino me mandaron a Haití.

Un aspecto preocupante en relación a la detención de personas que alegan tener su debida documentación, y que se reflejaría en el testimonio de Jean, son los reportes sobre destrucción de documentación presentada por las personas detenidas, los cuales representan un ejemplo de violación a la integridad personal de las personas migrantes¹⁶⁹. Además de ello, el Informe Anual 2017 de Derechos Humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos (2018d) se refiere a reportes de la OIM sobre casos de personas deportadas porque las autoridades no les habían permitido buscar la documentación en sus casas. Ambos casos, impiden una comprobación individual de la situación de la persona conduciendo a su detención y expulsión arbitraria.

La falta de garantías en torno a un acceso efectivo al debido proceso siguió implicando que se reportaran casos de detenciones basadas en criterios raciales y discriminatorios. Así, en noviembre la prensa destacaba el caso de un teniente pensionado de la Policía Nacional que denunciaba haber sido apresado, insultado y abofeteado por un contingente policial al ser confundido por un haitiano (Soto 2017). Al respecto, cabe señalar que este tema ha sido un punto importante de seguimiento por parte de la CIDH¹⁷⁰ sobre el cual se refiere nuevamente en su informe anual 2017:

¹⁶⁹ Cabe señalar que el estudio mencionado sobre deportaciones (Spraos 2018) observa que los testimonios reflejan el desprecio contra migrantes de nacionalidad haitiana y que algunos representantes reportaron el uso frecuente de violencia verbal.

¹⁷⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó la temática en su sentencia sobre el caso *de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs República Dominicana* emitida el 28 de agosto de 2014, vinculado a la detención arbitraria y expulsión de 27 personas haitianas y dominicanas de ascendencia haitiana realizadas en el contexto de deportaciones masivas entre 1999 y 2000. En su veredicto, la Corte determina que las detenciones eran arbitrarias por ser direccionadas a perfiles raciales con base a una percibida pertenencia al grupo de personas de origen haitiano (Corte Interamericana 2014: párr.368).

Informe Anual 2017 CIDH sobre derechos de personas migrantes sujetas a procesos de detención

72. Al respecto, la CIDH reitera que de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, el Estado dominicano debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar que no se apliquen perfiles raciales en el marco de redadas migratorias y para que no se confisquen y/o destruyan documentos de identidad con base en criterios discriminatorios.¹⁷¹

La accesibilidad a un recurso efectivo para impugnar o apelar la deportación, como parte de las garantías mínimas a ser incluidas en marcos de debido proceso, fue otro tema importante de seguimiento por parte de la CIDH y el Comité de Derechos Humanos en sus intercambios con el Estado. Sobre esto, destacamos de manera positiva que el Estado abordara en mayor detalle los recursos existentes en su repuesta al Comité de Derechos Humanos sobre cuestiones relativas a su sexto informe periódico: en ella hace referencia al derecho que tienen extranjeros-as a acceder al recurso de habeas corpus ante los tribunales para una revisión de la legalidad de la detención, así como la posibilidad de interponer una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo frente a la vulneración de algún derecho fundamental por parte de autoridades de administración pública (Comité de Derechos Humanos 2017c párr. 19). No obstante, la efectividad de estos recursos sigue siendo cuestionada ya que depende de la accesibilidad a información (incluyendo intérpretes) y a abogados-as que puedan representar y asesorar en torno a esta cuestión. Asimismo, como nota el estudio reciente anteriormente mencionado sobre deportaciones (Spraos 2018), las personas generalmente no reciben órdenes de deportación debidamente motivadas, lo cual hace más difícil impugnar la decisión ante los tribunales, y muchas veces se les confisican los teléfonos celulares o no se les permite establecer contacto con familias u instituciones que puedan brindar ayuda.

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

¹⁷¹ CIDH, Movilidad Humana: Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 204-205.

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)

Por su parte, OSC durante la visita de trabajo de la CIDH al país manifestaron preocupación por la ausencia de registros de personas retenidas en los centros de detención migratoria que las colocaba en condiciones de incomunicación (CIDH 2018 párr. 66). Al respecto, cabe agregar que, con base a consultas con funcionarios de la Embajada de Haití en Santo Domingo, el estudio de Spraos (2018) concluye que las personas retenidas en el centro de detención de Haina no pueden ejercer su derecho a una asistencia consular ya que la referida embajada no ha tenido acceso a nacionales detenidos-as en dicho centro¹⁷². OSC también subrayaron a la CIDH la prevalencia de prácticas de despojo arbitrario de pertenencias durante redadas, y que generalmente no se daba la oportunidad a las personas de que buscaran sus pertenencias o reclamaran salarios adeudados previo a su deportación (ibid.). Como nota Spraos (2018), estos despojos, además de contravenir acuerdos bajo el protocolo bilateral de deportaciones de 1999, empobrecen a las personas deportadas forzándolas a retornar en un nivel de indigencia que no necesariamente les corresponde. Si bien no hay datos precisos sobre el número de personas posiblemente afectadas por estos despojos, incluyendo violaciones al derecho a propiedad y a la interferencia con su intimidad familiar durante procesos de detención migratoria, los datos del monitoreo de la OIM-Haití mostraban que entre el total de personas deportadas y registradas oficialmente hasta finales de septiembre de 2017, un 91% (53.057) habían sido aprehendidas en la calle, el 5% (2.910) en sus residencias y el 4% (2.091) en sus trabajos.

¹⁷² El estudio, encuentra, sin embargo, que la situación sería diferente para el caso de personas detenidas en Dajabón ya que el Cónsul de Haití en esa provincia ha establecido canales de contacto con personas detenidas a través de acuerdos con las autoridades locales.

5.2.1 Deportaciones no oficiales

Observaciones Finales-Comité de Derechos Humanos (aprobadas el 3 de noviembre de 2017)	Observaciones de OSC sobre deportaciones en RD recogidas en el informe anual de la CIDH 2017
<p>Deportaciones y no devolución</p> <p>23. Al Comité le preocupa el alto número de deportaciones de personas de origen haitiano, así como la información sobre deportaciones y expulsiones masivas y arbitrarias sin garantías procedimentales, incluidas las devoluciones en frontera.... (énfasis nuestro)</p>	<p>67. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil también proporcionaron información a la CIDH sobre las expulsiones y deportaciones a las que se ven sujetas las personas migrantes en República Dominicana. Al respecto, mencionaron que las expulsiones colectivas y deportaciones masivas continúan siendo una práctica recurrente por parte de autoridades dominicanas y que durante el 2017 estos procesos se han intensificado, sobre todo en puntos militares y de peaje, los mercados, las zonas universitarias, entre otros... (énfasis nuestro)</p>

Para 2017 diversas fuentes reiteran el involucramiento del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT) y el Ejército en procesos de deportación. Esto ha derivado en distinciones entre deportaciones oficiales, generalmente realizadas por miembros de la DGM a través de los distintos cruces fronterizos oficiales y habiendo de por medio una notificación al deportado-a y a las autoridades haitianas, y deportaciones extraoficiales por parte de miembros de cuerpos de seguridad -distintos a la DGM- generalmente en el marco de sus funciones de control fronterizo y desde cruces no oficiales¹⁷³. Como muestran los datos presentados en la tabla 5.1, el trabajo de monitoreo de fronteras por parte de OIM-Haití arrojó un total de 37.942 personas que alegaron haber sido deportadas extraoficialmente entre junio 2016 y septiembre de 2017; esta cifra acumulativa, a pesar de ser parcial ya que el ingreso al registro era voluntario y desde septiembre 2016 hasta fines de septiembre de 2017 solo cubría 50 puntos de cruce, permite contabilizar al menos 10.497 deportaciones extraoficiales observadas entre enero y septiembre de 2017 (tomando como punto de partida las 27.445 deportaciones reportadas por la misma fuente hasta diciembre de 2016) Asimismo, según datos proporcionados por GARR (Grupo de Apoyo a Refugiados y Repatriados, por sus siglas en francés) y recogidos en el estudio de Spraos (2018), entre 40.212 casos de deportación levantados por esta organización para 2017, 7.204 (18%) provenían de cruces de frontera no oficiales.

Desde un enfoque de derechos humanos, las deportaciones no oficiales siguen siendo objeto de particular atención para defensores-as de derechos de migrantes (como se puede entrever en el recuadro previo) por diversas razones. Una de ellas es una mayor exposición de migrantes a estos movimientos de retorno forzado por

¹⁷³ Diversas fuentes abordaron esta distinción en 2016. Ver síntesis en OBMICA 2017:214

parte de CESFRONT y militares a raíz de la intensificación del despliegue de fuerzas castrenses observada en 2017 para resguardar la frontera y contener la inmigración irregular, en parte, para apaciguar críticas de sectores ultraconservadores sobre un supuesto desbordamiento de la inmigración haitiana. Como ha sido señalado, personas migrantes suelen ser más vulnerables a detenciones y expulsiones arbitrarias en manos de fuerzas castrenses, ya que sus procesos no necesariamente se rigen por los procedimientos y salvaguardas de deportación aplicadas por la DGM; por ende, las repatriaciones no oficiales suelen realizarse sin un análisis individualizado de cada caso y sin dejar constancia de las personas expulsadas lo cual también dificulta impugnar actuaciones indebidas por parte de involucrados (OBMICA 2017:214; Amnistía Internacional 2016; Departamento de Estado de los Estados Unidos 2018d:10).

Paulino Sem asegura la frontera está controlada; han impedido la entrada de 140 mil haitianos

En el primer semestre del año las autoridades dominicanas han impedido el ingreso al país de 140 mil 775 haitianos tratando de cruzar la frontera de forma ilegal, equivalente a 777 diarios.

Así lo informó el ministro de Defensa, teniente general Rubén Paulino Sem, quien ofreció una rueda de prensa, donde aseguró que ese organismo tiene control de la frontera

(Pérez 2017c-*Listín Diario*, 11 de julio 2017).

Otro aspecto que llama la atención es que no pareciera haber reconocimiento por parte de la DGM ni de autoridades militares sobre la aparente falta de coordinación y aclaración de funciones y jurisdicciones entre las distintas instancias con funciones de control migratorio (véase, por ej. CIDH 2018 párr.69; OIM-INM 2017:145). Estas ambigüedades suelen reflejarse también en las cifras y tipologías de movimientos de retorno reportados por las distintas autoridades, debido, entre otras, a divergencias en la categorización y contabilización de procesos distintos como lo son: a) expulsión y deportación de extranjeros que ya ingresaron al territorio, b) procedimientos de no admisión (en relación a personas que intentan ingresar¹⁷⁴) y operaciones de contención y devolución en frontera que no están previstas o especificadas en la Ley General de Migración No. 285-04 pero a las que autoridades (sobre todo militares) aluden frecuentemente. En este sentido, preocupa que fuerzas castrenses deporten

¹⁷⁴ Ver art.120 Ley No. 285-04

a personas migrantes que ya tienen presencia en el territorio, y que deberían ser competencia de la DGM, contabilizándolas o reportándolas (o no) como una devolución sin previa investigación y sin dejar constancia alguna.

Además del involucramiento de fuerzas castrenses en los flujos de deportaciones, organizaciones denunciaron atropellos durante redadas y procesos de detención migratoria, particularmente por parte de miembros de las Fuerzas de Tarea Conjunta Ciudad Tranquila (Ciutran) en zonas de la capital (ver recuadro).

Denuncian atropellos contra haitianos detenidos por militares RD

“Durante varias semanas hemos estado dando seguimiento a los arrestos que lleva a cabo el Ciutran en los sectores de Villas Agrícolas, Villa Juana, Cristo Rey y otra zona de la capital y además de presenciar que se viola la dignidad humana al tirarlo amontonado en la denominada cárcel móvil, hemos podido ver que a pesar de que algunos muestran sus pasaportes y otros documentos, son arrestados”, denunciaron. (denuncia del Observatorio de Derechos Humanos para Grupos Vulnerabilizados (ODHGV) recogida en Almomento.net 2017).

5.2.2 Deportaciones de personas de ascendencia haitiana nacidas en RD

A propósito de la reanudación oficial de las deportaciones tras concluir el plazo de inscripción al PNRE, el presidente Danilo Medina hizo público su compromiso de gobierno sobre la no deportación de personas que alegaran haber nacido en territorio nacional, mientras se investigaban las circunstancias del caso (ver OBMICA 2017:217). Este compromiso surge a la luz de las personas nacidas en el país afectadas por la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional (ver tabla 5.2 en acápite 5.4), muchas de las cuales permanecen sin una solución de nacionalidad pese a la implementación de la Ley 169-14. No obstante, en 2017 hubo indicios de que este compromiso no fue plenamente respetado.

Como muestran los datos del monitoreo de frontera de OIM-Haití (ver tabla 5.1), hacia fines de septiembre de 2017 un total de 26.283 personas que alegaron haber nacido en el país y fueron registradas por la OIM habían retornado voluntaria o forzosamente a Haití. Si bien estos datos dan cuenta de que algunos casos fueron referidos a ACNUR para su verificación e interlocución con autoridades, se presume que muchos otros no son registrados e identificados. Asimismo, a la luz de las situaciones de detenciones y deportaciones arbitrarias que han sido expuestas, muchas personas nacidas en el país, particularmente las que no tienen ningún

documento que compruebe su identidad o nacimiento en el territorio, continúan siendo vulnerables a la deportación.

Otro temor que prevalece en relación a personas nacidas en el país, sobre todo aquellas con derecho a la nacionalidad dominicana, es que algunas son devueltas a Haití junto con sus padres, particularmente si son menores de edad, mientras que otras intentan retornar espontáneamente a Haití para reencontrarse con sus parientes. Asimismo, muchos-as sufren la separación familiar como consecuencia de la deportación de familiares, como lo muestran los datos de la OIM-Haití que sumaban, a septiembre de 2017, un total de 29.776 personas que habían sido deportadas oficialmente y registradas por la OIM y manifestaban haber dejado familia en RD; entre éstas 2.705 dejaron hijos-as y 2.196 cónyuges en RD. Debido a ello, en su Informe anual 2017 la CIDH reitera que los procedimientos que puedan llevar a la deportación de padres o familiares de quienes les corresponde la nacionalidad dominicana deben tomar en consideración el principio del interés superior del hijo-a del migrante y el principio de unidad familiar (CIDH 2018 párr.77). Asimismo, la Comisión recordó que las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad mantienen su derecho a ingresar y residir en el país, y a ser protegidas contra la deportación, en conformidad con la prohibición de expulsión de personas de su “propio país”¹⁷⁵ bajo el derecho internacional.

5.2.3 Otras poblaciones con necesidad de protección vulnerables a la deportación

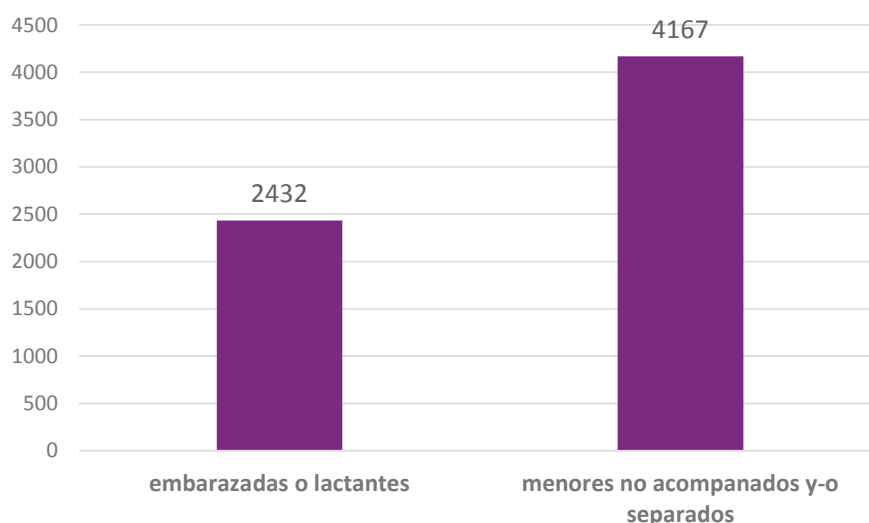
Como muestra el recuadro sobre la respuesta del Estado al Comité de Derechos Humanos (enviada el 27 de julio de 2017), la DGM, mediante una circular dirigida a encargados-as de centros de acogida y de interdicción migratoria, habría instruido a funcionarios-as sobre la no-deportación de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) no acompañados, mujeres embarazadas, y personas envejecientes “bajo ninguna circunstancia”. A pesar de esta medida, que refleja la buena intención de reforzar la protección a estos grupos con necesidades especiales ya dispuesta en el artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Migración¹⁷⁶, hubo indicios de que no fue siempre acatada.

¹⁷⁵ Esta noción ha sido interpretada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas como aquél con el que una persona ha desarrollado un vínculo estrecho incluyendo el hecho de nacer o vivir una parte significativa de su vida en él.

¹⁷⁶ Este artículo prohíbe la detención migratoria de menores de edad, lactantes y envejecientes.

De acuerdo a los datos de monitoreo de OIM-Haití (ver gráfica), desde julio 2015 hasta septiembre de 2017 se había contabilizado un total de 4.167 presuntos menores de edad no acompañados y que habían sido oficialmente deportados. Esta cifra reflejaría 2.803 nuevos casos detectados durante los primeros nueve meses de 2017, en relación a los 1.364 registrados hasta diciembre de 2016 (OBMICA 2017:219). GARR, por su parte, habría detectado 313 casos de menores no acompañados y deportados durante 2017 (Spraos 2018); esta misma organización denunció el caso de un menor de edad que murió durante un operativo de deportación en Neyba en junio de 2017, al ser atropellado cuando intentaba escapar de agentes de DGM acompañados de militares que lo tenían detenido junto a un grupo de 15 otras personas y discutían su caso (GARR 2017).

Gráfico 5.1 Grupos vulnerables oficialmente deportados e identificados por OIM-Haití entre julio 2015 y septiembre 2017



Fuente: OIM-Haití 2017.

En este contexto, en sus observaciones finales respecto a la RD el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresó preocupación por las informaciones sobre deportaciones de NNA, y en particular por la “*situación de vulnerabilidad del alto número de menores migrantes haitianos no acompañados entregados al Consulado de Haití o al Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia*” (párr.23).

De igual manera, los datos del monitoreo de OIM-Haití reflejan que persisten casos de embarazadas o lactantes que son deportadas a través de los procesos oficiales, contabilizándose 2.432 personas entre julio 2015 y septiembre 2017. Cabe destacar

que el discurso oficial y mediático sobre el alegado incremento de parturientas haitianas haciendo uso de hospitales dominicanos (que fue abordado en la sección previa), aumenta su vulnerabilidad a que sean objeto de procesos de interdicción migratoria, incluyendo deportaciones. Como ejemplo, un artículo publicado el 22 de noviembre en la prensa local reportaba la detención en frontera por parte de miembros del décimo batallón del Ejército de 108 personas haitianas, incluyendo quince (15) parturientas (Santana 2017b). El estudio anteriormente aludido sobre deportaciones desde un enfoque de derechos y de género (Spraos 2018) también aborda la detención y deportación de mujeres embarazadas y lactantes, notando, con base a las entrevistas efectuadas, que no se efectúa ningún control de las mujeres que enfrentan un procedimiento de deportación para averiguar si están embarazadas o no.

Por otro lado, OSC señalaron que los procedimientos de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) no incluían salvaguardias para asegurar la debida protección a solicitantes de la condición de refugiado que fuesen detenidos, u otras personas que pudiesen requerir protección internacional por parte del Estado (Departamento de Estado de Estados Unidos 2018d:12). El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas también expresó preocupación por falta de garantías de debido proceso en torno a personas refugiadas o solicitantes de asilo, urgiendo al Estado a otorgar sistemáticamente documentos de identificación y permanencia a personas refugiadas a fin de protegerlas contra deportaciones indebidas y a garantizar su protección en la práctica mediante la reforma de los criterios de admisibilidad y los procedimientos de solicitud y apelación (párr.24).

5.3 Derechos laborales de trabajadores/as migrantes

Los migrantes legales se benefician de la legitimidad para reclamar más derechos que los migrantes indocumentados (Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2017:16).

Como en años anteriores, la situación de derechos de trabajadores-as migrantes siguió en la mira de defensores-as de inmigrantes y actores internacionales, principalmente debido a la irregularidad migratoria que sigue caracterizando a gran parte de la mano de obra extranjera haitiana- a pesar de los esfuerzos por parte del Estado en marcha a través del PNRE- que mantiene su vulnerabilidad a la discriminación y distintas formas de explotación laboral debido a la falta de documentación y su origen étnico. Teniendo en cuenta que trabajadores-as no calificados provenientes de Haití siguen representando el grueso de la inmigración laboral, con ingresos medios que tienden a ser inferiores a los de los-as nativos (CEPAL-OIT 2017), su falta de documentación dificulta la movilidad laboral y social.

En este contexto, los distintos órganos e informes que abordaron la temática pusieron énfasis en conocer las medidas del Estado para reforzar la protección de derechos a trabajadores migratorios haitianos-as e informaciones estadísticas sobre número de trabajadores-as cuya situación había sido regularizada bajo el PNRE.

En sus intercambios con la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Estado manifestó que la Dirección General de Empleo había elaborado un inventario de las ocupaciones para las cuales escaseaba la mano de obra nacional, que entre otros, informaba una propuesta por parte del Ministerio de Trabajo de regularizar la contratación de mano de obra extranjera para prevenir abusos y garantizar el cumplimiento de la proporción establecida de un 20% para la adquisición de mano de obra extranjera. Asimismo, destacó las inspecciones de trabajo regulares y preventivas que eran dirigidas hacia los sectores con mayor presencia de inmigrantes como la industria azucarera, otras plantaciones y la construcción, la regularización migratoria de cerca de 250.0000 trabajadores-as en el marco del PNRE, y la adecuación de la Tesorería de la Seguridad Social de manera que trabajadores-as acogidos al PNRE pudieran incluirse al sistema dominicano de seguridad social (OIT/NORMLEX 2018; OIT/NORMLEZ 2018c).

A pesar de estos esfuerzos por parte del Estado, se siguieron reportando obstáculos en cuanto a la protección efectiva de derechos de trabajadores-as migrantes de nacionalidad haitiana. El Informe sobre Derechos Humanos 2017 del Departamento de Estado de Estados Unidos menciona que OSC informaron que tanto trabajadoras-as indocumentados-as de nacionalidad haitiana como dominicanos-as de ascendencia haitiana insertados-as en la construcción y la agricultura (incluyendo azucarera), generalmente no ejercían o reclamaban sus derechos por miedo al despido y a la deportación. Sostuvo, asimismo, que algunas empresas utilizaban mano de obra extranjera por medio de contratos por períodos de tiempo cortos o la subcontratación, lo cual dificultaba la organización sindical y la negociación colectiva de trabajadores-as. En cuanto a las demandas laborales, OSC y federaciones de trabajadores sostuvieron que estos procesos seguían siendo lentos, incluyendo casos que permanecían pendientes por varios años, y que algunas compañías se beneficiaban de lo lento y poco efectivo que eran los recursos de apelación de sentencias que dejaban a trabajadores-as sin protección mientras tanto.

Otro desarrollo importante para 2017 fue la observación de la CEACR de la OIT respecto a la aplicación en el país del *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)* (núm. 111), instando a que:

“Con el fin de permitir que los trabajadores hagan valer de manera eficaz sus derechos, en materia de discriminación basada en los motivos enumerados por el Convenio, la Comisión pide al Gobierno que se sirva

adoptar las medidas necesarias para modificar la lista de los motivos de discriminación prohibidos por el Código del Trabajo (artículo L. 241-1); la ley de 16 de abril de 1979, que fija el estatuto general de los funcionarios del Estado (artículo 1 bis); y la ley de 24 de diciembre de 1985, que fija el estatuto general de los funcionarios comunales (artículo 1 bis), con el fin de que se incluyan el color, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social. Pide al Gobierno que tenga a bien comunicar informaciones sobre los progresos realizados en este sentido” (OIT/ NORMLEX 2018b).

En cuanto a la regularización migratoria en el marco del PNRE, organizaciones de sociedad civil sostuvieron que las cifras de regularización como tal no podían darse por sentadas, ya que, como se explica en la sección 4.4 del capítulo iv, el proceso de adjudicación y cambio de categoría migratoria continuaba en marcha al finalizar el año; desde su perspectiva, los beneficios de acogida al PNRE en materia de derechos no eran significativos, ya que la mayoría estaba recibiendo la subcategoría de trabajador temporero no residente, figura que además de impedir una verdadera regularización y permanencia a largo plazo¹⁷⁷, no garantiza la inclusión social (Vargas 2018; La voz de MOSCTHA 2017). En este sentido, si bien se reconocen los esfuerzos del gobierno por facilitar el acceso de trabajadores-as acogidos-as al PNRE a la seguridad social, todo parece indicar que aquellos-as que reciben categoría de no residente no podrán optar por una cédula de extranjería usualmente requerida para la realización de diversos trámites ordinarios¹⁷⁸ o aplicar libremente a otros trabajos en el mercado laboral formal (Wooding y Riveros 2017). Al respecto, cabe recordar que de acuerdo a la Ley de Migración actual de 2004, trabajadores temporeros solo están autorizados para laborar para un contratante en una zona determinada¹⁷⁹.

5.3.1 Sector agrícola

En diciembre de 2017 tuvo lugar la séptima visita al país por parte de una delegación del Departamento de Trabajo de Estados Unidos a fines de dar seguimiento a la implementación de recomendaciones contenidas en su Informe Público del 27 de

¹⁷⁷ El artículo 83 inciso 4 del Decreto 631-11 que reglamenta la Ley General de Migración establece un procedimiento para solicitud de prórroga de estadía para trabajadores temporeros, según el cual, entre otros, se debe presentar el nuevo contrato de trabajo suscrito. También estipula que solo se podrá conceder una prórroga de permanencia de hasta un año. Así en Wooding y Riveros 2017.

¹⁷⁸ Con base a la respuesta del Estado a la CIDH para la elaboración del informe anual 2017, parecería que solo aquellos-as que obtienen categoría de residentes obtienen cédulas. Ver CIDH 2018: párr. 60. Sin embargo, la ley de cédula de 1962, aún vigente, estipula la obligación de jornaleros extranjeros de portar dicha cédula.

¹⁷⁹ Art. 56 Ley General de Migración 285-04.

septiembre de 2013 que abordaba la aplicación de la legislación laboral dominicana en el sector azucarero en respuesta a una comunicación pública que había sido recibida en diciembre de 2011 en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana.

Como hemos señalado en los anuarios previos, dicho 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, 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).

En 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, el Departamento de Trabajo estadounidense destaca que el gobierno dominicano había puesto en práctica algunas de las recomendaciones contenidas en el informe público de 2013, tales como, la inclusión de una gama más amplia de infracciones laborales en los procesos de inspecciones, disposición de nuevas inspecciones a fines de verificar si se tomaron acciones correctivas ante infracciones previamente detectadas, y un mayor empeño por realizar inspecciones en los colonos. También hace referencia a la discusión conjunta de pasos para facilitar la verificación de la aplicación de la legislación laboral, incluyendo medios de asegurar la comunicación con trabajadores-as que no hablan español y la exhortación a empleadores-as a formalizar los contratos por escrito. Aunque reconoce la disposición del Ministerio de Trabajo por fortalecer las inspecciones laborales en el sector azucarero, también identifica problemas persistentes y medidas sugeridas en informes previos que no habían sido aún abordadas (ver recuadro).

Medidas sugeridas por el Departamento de Trabajo estadounidense para corregir deficiencias detectadas en procedimientos de inspecciones laborales a la industria azucarera y cuya aplicación seguía pendiente

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

Por otra parte, y teniendo en cuenta que el Ministerio de Trabajo solo puede emitir recomendaciones a las cortes de trabajo y que el Ministerio Público es quien tiene competencia para imponer sanciones ante infracciones laborales, el Departamento de Trabajo hizo un llamado al fortalecimiento de la comunicación entre estas dos dependencias. Asimismo, reiteró la importancia de que los informes de inspección contuvieran la mayor cantidad posible de información sobre el proceso seguido por los inspectores y las pruebas contenidas, como una manera de facilitar la aplicación posterior de sus recomendaciones por parte de los tribunales.

Si bien el Departamento de Trabajo estadounidense reconoce que algunas empresas azucareras han adoptado medidas para abordar algunas de las cuestiones identificadas en su informe público, incluyendo la modernización de sistema de registro y verificación de horas trabajadas, medidas de reforzamiento de seguridad para trabajadores-as en el trabajo, entre otras, también señala que lamentablemente esas medidas no son uniformes en su adopción y supervisión.

La prevalencia de algunas de las deficiencias detectadas en cuanto a la supervisión efectiva de los derechos laborales de trabajadores-as en la agricultura, principalmente la azucarera, se refleja en los reportes por parte de trabajadores cañeros y asociaciones de trabajadores-as recogidos en el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos (2018d:23). De acuerdo a éste, trabajadores cañeros reportaron nuevamente 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 reportaban por separado situaciones de amenaza de despido o despojo de vivienda en caso de que se asociaran con otros trabajadores. También se denunció la prevalencia de algunos indicadores sobre trabajo forzoso en la agricultura (incluyendo la azucarera) y el sector construcción, tales como endeudamiento inducido, sobretiempos de trabajo forzado, engaños, incumplimiento de acuerdos sobre condiciones de trabajo pactadas, y retención e impago de salarios (Ibid:25).

Otra cuestión que había sido identificada en el Informe Público del Departamento de Trabajo de Estados Unidos y sobre la cual aparentemente prevalecen violaciones, es la edad mínima para el empleo de niños-as y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Así, el Informe de Derechos Humanos del Departamento de Estado (2018d) recoge denuncias sobre trabajo forzado de niños-as y adolescentes para venta en las calles, mendicidad, agricultura, construcción, y transporte de narcóticos. El Informe 2017 de Conclusiones de Peores Formas de Trabajo Infantil del Departamento de Trabajo estadounidense también aborda la persistencia de esta problemática, notando que a pesar de ciertos avances por parte del Estado para enfrentar la situación, *“los niños en la República Dominicana participan en las peores formas de trabajo infantil, incluso en la explotación sexual comercial. Los niños también desempeñan tareas peligrosas en la agricultura. Persisten otras deficiencias, como recursos humanos y financieros limitados para la aplicación de las leyes sobre trabajo infantil y asistencia insuficiente para las víctimas de la explotación sexual comercial y el trabajo agrícola nocivo.”* Si bien esta práctica expone principalmente tanto a menores dominicanos/as como inmigrantes en situación de pobreza extrema, abandono, entre otras, aquellos-as que no tienen documentos migratorios o prueba de nacionalidad dominicana son particularmente vulnerables al trabajo forzoso.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en sus observaciones finales sobre la RD, también expresa preocupación por la prevalencia de trabajo infantil, especialmente en el sector doméstico y el agrícola, así como la explotación laboral y trabajo forzoso de trabajadores-as migrantes, especialmente de origen haitiano (Comité de Derechos Humanos 2017b párr.19).

Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos sobre el sexto informe periódico de RD (2017)

Prohibición de la esclavitud, el trabajo forzoso y la trata de personas

20. ...Asimismo, debe intensificar sus esfuerzos para prevenir, combatir y sancionar el trabajo infantil y el trabajo forzoso, especialmente en el sector doméstico y agrícola. Debe garantizar el establecimiento de protección jurídica y el cumplimiento de la legislación laboral, incluyendo a través de una formación adecuada, inspecciones eficaces y la imposición de sanciones a los empleadores.

5.3.1.1 Acceso a seguridad social de trabajadores cañeros

Como aborda la sección 4.5.1 del capítulo previo (iv), durante el 2017 el Estado siguió avanzando hacia una mayor inclusión de trabajadores-as migrantes al sistema dominicano de seguridad social (SDSS), particularmente aquellos que aplicaron al PNRE y no podían ser afiliados al sistema debido a que no disponían de una cédula de identidad y electoral requerida para estos fines. Así en su Sexto Informe Periódico de la Aplicación de las Recomendaciones del Informe Público del Examen de la Comunicación Pública 2011-03, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos (2018) destaca que el gobierno había reportado el registro de “más de 12.000 trabajadores de ascendencia haitiana en el sistema de seguridad social”.

A pesar de estos importantes avances, trabajadores-as migrantes en situación irregular permanecieron sin acceso a la seguridad social ya que la actual ley de seguridad social (No.87 de 2001) restringe el acceso a dominicanos-as y residentes legales en el territorio nacional.

Por otra parte, los antiguos trabajadores de la caña azucarera, organizados a través de la Unión de Trabajadores Cañeros (UTC), siguieron reclamando sus pensiones correspondientes por haber cotizado a la caja de seguridad social bajo el régimen anterior al de 2001, que incluía entonces a personas migrantes independientemente de su situación migratoria. De acuerdo a la información recogida por la CIDH durante conversaciones con la UTC durante su visita de trabajo al país, hasta fines de noviembre de 2017 se habían realizado en total 308 manifestaciones, concentraciones y vigiliadas para reclamar sus derechos laborales. Entre las efectuadas en 2017, se destacó una a fines de octubre ante la sede de Naciones Unidas en

Santo Domingo, que buscaba la intermediación de esta organización para recibir sus pensiones (Listín Diario 2017c); asimismo resalta la concentración realizada el 31 de julio (reportada en 5.1.1) que fue reprimida violentamente causando heridas a un envejeciente haitiano que tuvo que ser internado en un hospital.

Cañeros haitianos piden a ONU apoyo para recibir pensiones

Iricio Jean, de 64 años, insistió en que trabajó prácticamente toda su vida en un ingenio azucarero del Estado y ahora el gobierno mantiene retenida su jubilación. “Tanta miseria que uno ha pasado”, insistió el hombre durante la manifestación afuera de la sede de la ONU, a donde los trabajadores acudieron con tambores y cantos (Diario Libre, 31 de octubre 2017)

Aunque aproximadamente 2.709 trabajadores cañeros que recibieron su residencia permanente acceden actualmente a sus pensiones, la UTC estimaba que más de 5.000 trabajadores que habían depositado sus expedientes seguían a la espera de una autorización. Asimismo, durante su encuentro con la CIDH reclamaron la falta de asignación de herencias a familiares cuando el trabajador fallece. También señalaron que buscaban la calidad de residencia permanente para aquellos-as que esperaban respuestas a sus solicitudes (CIDH 2018 párr.65).

5.3.2 Trabajo doméstico

Cartas al presidente Las domésticas piden...

Las empleadas domésticas somos parte importante de esta sociedad, me parece que sin nosotras a ustedes los empleadores se le complicaría mucho la vida... Señor presidente, nosotras no queremos que aprueben una ley que nos prohíba salir con uniforme... Nosotras las mujeres domésticas lo que queremos es, que se nos tome en cuenta, que se nos dé liquidación, que se nos dé un trato humano, que se nos den los beneficios de ley que tienen los demás empleados (Montero, R. Diario Libre, 19 julio 2018).

Como se ha venido señalando en los anuarios anteriores, el Código de Trabajo dominicano vigente establece un régimen diferenciado para el sector doméstico (título IV) que se considera menos favorable que el que rige para otras categorías de trabajo, ya que, por ejemplo, no define una jornada laboral, no establece un salario mínimo, contempla pagos en especie, no regula el

acceso a pensión y seguridad social y no abarca los beneficios de licencia por maternidad¹⁸⁰.

Existen, sin embargo, buenas perspectivas para avanzar en la protección de derechos de trabajadores-as en el sector doméstico, del cual forman una parte importante las mujeres migrantes -sobre todo haitianas- a raíz de la ratificación por parte del Estado del Convenio núm. 189 de la OIT sobre trabajo decente para trabajadoras y trabajadores de este sector. Debido a que el Convenio 189 dispone que trabajadores-as domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las que aplican a trabajadores-as en general, es necesario adecuar la legislación laboral en relación a este sector para cumplir con los compromisos asumidos bajo el Convenio. El Convenio entró en vigor para el país en mayo de 2016, pero debido a que la implementación puede ser progresiva, no ha tenido mayor impacto todavía, más allá de las discusiones en torno a las reformas requeridas.

Durante 2017 se siguió trabajando, desde la Mesa Intersectorial de Género para el Trabajo Doméstico, en la agilización de las reformas necesarias al marco jurídico laboral. Esta Mesa, 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, que fue activada en 2016, avanzó en una propuesta de “**Ley Especial**” para el trabajo doméstico que fue recientemente presentada (agosto de 2018) en el marco de un Foro por el Trabajo Doméstico en República Dominicana (Reyes 2018).

Proponen ley especial para regular el trabajo doméstico

Una comunicación de prensa del Foro por el Trabajo Doméstico en la República Dominicana dice que, entre otras cosas, la propuesta busca establecer: 1- La extensión de la jornada laboral, que no puede ser más de ocho horas al día y 44 a la semana; un salario mínimo, que debe ser establecido por el Comité Nacional de Salarios; la inclusión en la seguridad social; así como también, reconocer las vacaciones, la licencia por maternidad y otros derechos adquiridos y reconocidos a personas que se dedican a otro tipo de trabajo (Extracto de *Diario Libre*, 23 agosto 2018).

¹⁸⁰ Ver, al respecto, Campos 2017.

Como nota Llaveneras 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. Como muestra el recuadro, un asunto de particular interés para el sector es la inclusión a la seguridad social, en particular al régimen contributivo que – a diferencia del subsidiado- protege contra riesgos laborales e incluye pensión por vejez¹⁸¹. Dado que el Convenio estipula que se debe garantizar una aplicación efectiva en relación a las personas migrantes que trabajan en el sector, la regulación especial del sector puede constituir una alternativa de acceso a la seguridad social para aquellas mujeres migrantes que enfrentaron muchas dificultades para acogerse al PNRE¹⁸².

Además de los esfuerzos señalados en el marco de la referida Mesa Intersectorial, tal y como se reporta en el capítulo iv (sección 4.5.1), la Tesorería y el Ministerio de Trabajo también colaboraban en aras de facilitar la inscripción de trabajadoras domésticas a la seguridad social.

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

El 23 de septiembre de 2017 marcó el cuarto aniversario de la promulgación de la controvertida Sentencia 168-13 emitida por el Tribunal Constitucional dominicano (ver síntesis sobre cambios normativos en tabla 5.2). Organismos de derechos, tanto nacionales como internacionales, siguieron alertando sobre el limitado alcance e impacto de la Ley 169-14 que había sido promulgada en 2014 para mitigar parte de los efectos de dicha sentencia. Al finalizar el año, muchas personas continuaban en un limbo jurídico respecto a su situación de nacionalidad, y el tema seguía centralizando las discusiones sobre discriminación contra la población haitiana y su descendencia en el país. La postura del Estado siguió siendo de negación de situaciones de apatridia, aunque mostró una mayor apertura a dialogar sobre la temática a través de su respuesta integral a las preguntas formuladas por la CIDH

¹⁸¹ Como destacamos en el anuario 2017, en 2015 se estableció un proceso de afiliación de trabajadores-as domésticos-as al régimen subsidiado de seguro familiar de salud. Las trabajadoras inmigrantes del sector no eran elegibles ya que era indispensable la presentación de cédula de identidad y electoral (OBMICA 2017:229).

¹⁸² El estudio de Llaveneras Blanco 2018 aborda este tema, notando que las mujeres migrantes enfrentaron muchos obstáculos para acceder al PNRE ya que no contaban con contratos por escrito, en algunos casos les negaban los permisos para ausentarse o las certificaciones requeridas, y tampoco contaban con recursos para asumir gastos de transporte y de legalización y notarización de documentos.

en preparación para su visita de trabajo de noviembre de 2017 y la formulación de una propuesta de Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas Públicas de Derechos Humanos en República Dominicana que incluía varios temas vinculados al eje de adquisición de nacionalidad -entre otros ejes-que habían sido identificados por la CIDH como prioritarios en sus recomendaciones contenidas en los informes de país de 2015 y 2016.

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>Antecedente</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>Sentencia 168-13</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><u>**Crítica a la Sentencia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -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 Constitución¹⁸³. - 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.

¹⁸³ 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.

<p>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)</p>	<p style="text-align: center;">GRUPO A</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;">GRUPO 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 ellos/as contemplaba: a) su inscripción en libros de nacimientos de extranjeros/as tras demostrar el nacimiento en el territorio por medios de prueba¹⁸⁴; 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>
<p>Personas que permanecen sin una solución de nacionalidad pese a la Ley 169-14</p>	<p>Comúnmente conocidas como grupo B no registrado, incluye a aquellos-as que no pudieron o no quisieron acogerse al régimen de naturalización contemplado en la Ley 169-14 y para las que actualmente no existe un mecanismo jurídico para su reconocimiento como dominicanas-os.</p>	

Fuente: Elaboración propia¹⁸⁵ en base a Ley 169-14, Decreto No. 250-14, y CIDH 2015.

5.4.1 Prácticas y políticas estatales

Para 2017, el análisis de las políticas públicas frente a la temática de la nacionalidad de descendientes de migrantes de nacionalidad haitiana desprende principalmente de los intercambios entre el Estado con el Comité de Derechos Humanos de

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ Esta tabla fue incluida en OBMICA 2017:233-4 siendo reproducida en este informe y agregándose para esta edición la columna sobre personas que permanecen sin una solución pese a la Ley 169-14.

Naciones Unidas y con la CIDH, así como memorias o pronunciamientos públicos frente a la temática por parte de representantes del gobierno. Con base en éstos, no se observan variaciones importantes frente a la postura estatal mostrada en años previos, es decir, se siguió defendiendo la aplicación exitosa de la ley 169-14 y la inexistencia de apatridia en el país; asimismo, y como consecuencia de lo anterior, las autoridades no debatieron sobre posibles soluciones para garantizar el derecho a la nacionalidad a personas no cobijadas por la ley 169-14 (Amnistía Internacional 2018) ni para atender los obstáculos o inquietudes identificadas por organizaciones de sociedad civil respecto a la aplicación de la ley 169-14. Si bien la posición frente a las recomendaciones y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos siguió siendo ambigua, hubo mayor apertura al diálogo, siendo una muestra la propuesta de Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas Públicas de Derechos Humanos.

En su respuesta a la solicitud de información previa a la visita de trabajo de la CIDH en noviembre pasado (2017), el Estado sostuvo nuevamente que las personas afectadas por la Sentencia 168-13 no habían sido despojadas de la nacionalidad dominicana porque dichos registros de nacimiento habían sido instrumentados de manera irregular. Por tanto, siguió destacando el régimen especial creado bajo la ley 169-14 como una concesión especial de regularización de su estatus legal (de ciudadanos para grupo A y de extranjeros para grupo B con opción a naturalización) que no deriva del reconocimiento del derecho adquirido a la nacionalidad dominicana a personas nacidas en el territorio antes de la promulgación de la Constitución de 2010:

La Sentencia TC/168/13..., por el contrario, instituyó un régimen especial en beneficio de los hijos de extranjeros no residentes, regularizándose el estatus legal de los ciudadanos cuyos registros de nacimiento habían sido instrumentados de manera irregular (respuesta del Estado dominicano citada por CIDH 2018 párr. 21).

Comité de Derechos Humanos-Observaciones finales sobre RD-2017

Apatridia

25...El Comité toma nota con pesar de la negación del Estado parte sobre la existencia de casos de apatridia y lamenta que el Estado parte no haya dado cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana de agosto de 2014.

Como muestra el recuadro, el Comité de Derechos Humanos lamentó la postura de negación del Estado sobre la existencia de apatridia en el país. Esta observación derivó de la respuesta de RD al Comité sobre la lista de cuestiones relativas a su sexto informe periódico, la cual contenía múltiples preguntas vinculadas a las medidas adoptadas para salvaguardar los derechos de personas que habían sido privadas de su nacionalidad. En ésta, el Estado enfatiza que no se había presentado ningún caso que pudiera demostrar apatridia (Comité de Derechos Humanos 2017c párr. 21). Cabe destacar que en el Anexo a su 6to Informe con respuestas a los motivos de preocupaciones y observaciones que habían sido formuladas por el Comité en 2012, el Estado también alega que no se habían recibido casos, aunque reconoce que la Agencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR) se había referido al tema como una posibilidad (Gobierno de la República Dominicana 2017 párr. 127). Posteriormente, la CIDH, en su informe anual 2017, menciona que el Estado informó sobre dos potenciales casos recibidos de personas grupo B que no habrían podido acogerse del régimen especial previsto en la ley 169; sobre éstos, el Estado mencionó que serían analizados por la DGM y el Instituto Nacional de Migración (INM) con miras a emitir recomendaciones que apoyarían la determinación de la normativa aplicable a dichos casos.

La respuesta estatal, con énfasis en escasez de casos recibidos, llama la atención debido a que el propio Estado ha reiterado que solamente 8.755 personas -de un aproximado de 53.000 personas que caerían en categoría grupo B. se registraron al proceso de la ley 169 (CIDH 2018 párr.46). En sus intercambios con la CIDH, además, el Estado pareció menoscabar la fuente de sus estimaciones sobre grupo B provenientes de la ENI-2012 elaborada por la Oficina Nacional de Estadísticas:

... Sin embargo, sin desconocer la importancia de las encuestas, se considera que un informe producido por un organismo internacional que está evaluando la situación de un Estado en temas de gran complejidad como éste, debe recurrir con cierta periodicidad a la evaluación de los supuestos iniciales, contrastándolos no sólo con los relatos y anécdotas de casos individuales sino también con las fuentes que permitan plantear la cuestión de manera equilibrada y con la profundidad requerida [...]

En este sentido, vale recalcar que su planteamiento sobre las cifras no solo llegaba en un momento en que ya había culminado la ejecución de la segunda encuesta ENI-2017 -que a futuro aportará a actualizar las aproximaciones encontradas en 2012- sino que también en medio de la ejecución de un proyecto apoyado por la Unión Europea y canalizado por medio de agencias de Naciones Unidas con apoyo de socios locales, que busca, entre otros, identificar y registrar casos de personas

del determinado grupo B y con base en estos apoyar al Estado en la búsqueda de soluciones para ellos-as¹⁸⁶.

Otro punto destacado de la respuesta del Estado al Comité de Derechos Humanos en relación a las cifras de 53 mil 438 personas arrojadas por la ENI-2012 que dijeron ser hijos-as de padres extranjeros y carecer de cualquier tipo de documento, fue su planteamiento de que el *“Estado ha entendido que parte de los descendientes del grupo conocido como A, entran dentro de este número arrojado por la Encuesta Nacional de Inmigrantes, lo que explicaría en parte el por qué en la categoría B de la Ley 169-14 se registraron 8,755, cifra señalada por algunos como insuficiente”* (Gobierno de la República Dominicana 2017 párr. 126). La sustentación de este argumento es poco clara ya que implicaría que descendientes de personas que habían obtenido documentos civiles por parte del Registro Civil dominicano consideraran a sus padres como extranjeros-as, lo cual parecería poco probable. Además, contrasta con la postura oficial estatal sobre el estatus de descendientes de grupo A recogida en el informe anual de la CIDH 2017 según la cual *“los hijos de las personas beneficiarias del Grupo A gozan de los mismos derechos y prerrogativas que sus padres y, por lo tanto, son inscritos sin ningún otro requisito que el exigido por la Ley núm. 659 sobre actos del estado civil”* (CIDH 2018 párr. 40).

Por otra parte, se observa continuidad en la defensa del Estado contra la existencia de apatridia con base a la accesibilidad que tendrían los descendientes de personas afectadas por la Sentencia 168-13 a la nacionalidad haitiana con base a su interpretación del vínculo parental o derecho de sangre según las leyes haitianas (ver CIDH 2018 párr. 54; Comité de Derechos Humanos 2017c párr.21). No obstante, la CIDH y otros actores¹⁸⁷ han señalado las pocas posibilidades de que personas afectadas por la Sentencia 168-13 obtengan la nacionalidad haitiana con base a este criterio, ya que varias generaciones de éstos-as no pueden acceder a la nacionalidad haitiana por no ser descendientes directos de nacionales de Haití como establece la Constitución de dicho país asimismo, se observa que hasta que se adopte una nueva ley de nacionalidad haitiana, la aplicación de la normativa de nacionalidad resulta compleja y problemática en la práctica y correspondería al Estado dominicano demostrar de manera individualizada que cada persona no queda en situación de apatridia (CIDH 2015 párr.278-289).

Se registraron, asimismo, pronunciamientos y acciones controversiales por parte de la Presidencia de la JCE, los cuales, si bien no representan una postura unificada del gobierno en torno al tema de la nacionalidad dominicana en relación a descendientes

¹⁸⁶ Así lo reportamos en el anuario anterior (OBMICA 2017:248) con base a Agencia EFE 2016.

¹⁸⁷ La plataforma Dominican@s por Derecho ha desarrollado y distribuido infografía sobre la temática en redes sociales (ver ejemplo incluido al final de la sección 5.4.4. de este capítulo).

de inmigrantes de Haití, al provenir de la máxima instancia encargada de administrar el registro civil a nivel nacional, pueden influir negativamente en la percepción pública sobre la temática y en la manera como la ley 169-14 es implementada. Una de estas acciones fue el anuncio recogido por los medios el 20 de agosto de 2017 de que se había ordenado una investigación exhaustiva de una denuncia que había sido depositada por un exjuez (conocido localmente por su postura a favor de la Sentencia 168-13) sobre la alegada utilización de datos de personas dominicanas fallecidas en algunos hospitales para documentar a niñas y niños haitianos-as (Diario Libre 2017g). Asimismo, llama la atención su llamado a los Oficiales del Estado Civil a estar vigilantes porque RD “ha sido siempre presionado por el empuje de fuerzas que pretenden sustituir la identidad del pueblo dominicano”; el discurso, registrado el 20 de octubre, coincidió además con la clausura del examen de RD en Ginebra ante el Comité de Derechos Humanos (Campos 2017b).

5.4.1.1 Implementación de la Ley 169-14 durante 2017

a) En relación al denominado grupo A

Uno de los desarrollos más destacados en torno al grupo “A” bajo la Ley 169-14, es decir aquellos-as cuyo nacimiento había sido inscrito en libros del registro civil dominicano hasta el 18 de abril de 2007, fue la divulgación pública por parte de la JCE de nuevas estadísticas en torno a la auditoría a los libros de nacimientos del registro civil. Cabe destacar que a fines de mayo de 2015 se había divulgado el primer listado con nombres de alrededor de 55.000 personas del grupo A arrojadas por dicha auditoría.

Las estadísticas fueron publicadas en la versión impresa del *Diario Hoy*, el 28 de septiembre de 2017, dando cuenta de un total de 61.049 expedientes auditados. Cabe destacar que los datos fueron publicados justamente un día después que el mismo diario publicara (en la misma página) un comunicado de la plataforma Dominican@s por Derecho dirigido a la Presidencia, que entre otras, señalaba el bajo número de personas que habrían logrado recuperar documentos bajo la Ley 169-14. Sin embargo, no era claro si las estadísticas fueron publicadas por la JCE en respuesta propia a algunos de los cuestionamientos de la plataforma, o si se trató de una coincidencia, ya que no se registró una respuesta posterior directa por parte del Ejecutivo. En el comunicado, la JCE destaca que los listados actualizados habían sido colgados en las distintas oficialías a nivel nacional y que también se había implementado una aplicación en la página web que permitía identificar bajo distintos criterios de búsqueda el estatus individual de los expedientes.

En sus intercambios con la CIDH, el Estado destaca la referida aplicación en la página web de la JCE como una de las medidas adoptadas para impulsar una

emisión más expedita de documentos al grupo A. Agregó, asimismo, que las actas con sus correspondientes eventos habían sido digitalizadas para que las personas inscritas pudieran acceder permanentemente a sus datos. La CIDH, tras destacar la importancia de este avance, nota en su último informe, sin embargo, que *“la herramienta no provee un listado de los beneficiarios, sino que simplemente ofrece la posibilidad de encontrar la información cuando esta se conoce, limitando así el acceso para el público en general”* (Ibid. párr.37).

Por otra parte, el Estado suministró a la CIDH información más detallada que la contenida en su comunicado público, sobre personas beneficiarias de la Ley 169-14 en categoría grupo A (Ver Tabla 5.3). Como se aprecia, existe una ligera diferencia entre el total de expedientes auditados contenido en dicha tabla (61.036) frente al total publicado el 28 de septiembre (61.049); la diferencia se debería a que sobre 13 expedientes no se contaba con información sobre disponibilidad y emisión de actas o cédulas. Con base a los datos proporcionados por el Estado, al finalizar 2017 un total de 56.212 estaban disponibles para entrega a beneficiarios-as. Entre éstas, un total de 20.872 habían sido expedidas. Lo anterior implicaría que solo un 37% de personas beneficiarias de la Ley 169-14 identificadas en el listado oficial de la JCE habían recuperado sus documentos en un lapso de alrededor de dos años y ocho meses desde que se publicó el primer listado de expedientes auditados. Los datos, a su vez sugieren que sigue habiendo obstáculos para el acceso inmediato a documentos y sin ningún otro trámite requerido para personas en categoría grupo A tal como había sido dispuesto en la ley 169-14.

Tabla 5.3 Actualización de la JCE sobre personas beneficiarias de ley 169-14 en categoría grupo A, septiembre de 2017

Decisión de la Comisión	Expedientes procesados	Porcentaje	Actas disponibles	Actas expedidas	Cédulas hábiles
1. Autorizado/ regularizado	56,628	92.78%	56,212	20,872	19,521
a. Autorizados	29,380	-	29,380	12,274	12,309
b. Transcritos	27,248	-	26,832	8,508	7,212
2. Declaración anulada	27	0.04%	-	-	-
3. En proceso/ pendiente de documentación	3,825	6.27%	-	-	-
4. En reconstrucción	556	0.91%	-	-	-
Totales:	61,036	100.00%	56,212	20,872	19,521

Fuente: tabla reproducida en CIDH 2018 párr.31 con base a datos proporcionados por la JCE.

En tal sentido, y teniendo en cuenta que el Estado ha refirmado “*su interés y firme compromiso de que todas y cada una de las personas identificadas por la auditoría de la Junta Central Electoral como perteneciente al denominado Grupo A, o cualquier otra persona que satisfaga los criterios definidos en la Ley núm. 169-14 para dicho grupo, pero que por alguna razón no estuviera en la auditoría inicial de la Junta Central Electoral, obtenga su acta de nacimiento y, cuando corresponda (según la edad), su cédula de identidad o cédula de identidad y electoral*” (CIDH 2018 párr. 35), a continuación se sintetizan las principales barreras a la recuperación de documentos por parte del grupo A bajo la ley 169-14 que han sido identificadas por actores de sociedad civil que brindan apoyo a beneficiarios-as. Cabe destacar que estas barreras siguen siendo prácticamente las mismas que se habían venido reportando y sistematizando en años anteriores¹⁸⁸, confirmando la necesidad de reforzar los diálogos y la cooperación entre el Estado y los actores locales que experimentan regularmente los trámites incurridos.

Con base a la sistematización de barreras presentada en la siguiente tabla 5.4, parecería conveniente abordar con las autoridades la estandarización de procesos de emisión de documentos a beneficiarios-as de la ley 169-14, a través del establecimiento de una ruta clara que especifique los requisitos y pasos en torno a las distintas situaciones encontradas.

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

<p>Cuestiones derivadas de proceso de auditoría</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento sobre el estatus de expedientes y falta de información y apoyo sobre el proceso de obtención de documentos. • La Ley 169-14 ordena la restitución inmediata de documentos, pero no establece un periodo de tiempo para su entrega. • Personas que cumplen los criterios establecidos en la ley para integrar grupo A y aun así no aparecen en los listados de auditados oficialmente publicados. El trámite generalmente toma su tiempo, ya que involucra la remisión del caso a la Comisión de Oficialías, pasando también por la Dirección de Inspección, y culminando con la emisión de una instrucción que autoriza la expedición o transcripción del acta.
--	---

¹⁸⁸ Ver tabla 5.3 sobre principales desafíos identificados para 2016 en OBMICA 2017:242-5.

<p>Discrepancias vinculadas al nuevo libro de registro: libro de Transcripciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Como ha sido notado anteriormente (OBMICA 2016:243), El texto de la Ley 169-14, al disponer la “regularización y/o transcripción” de las actas de nacimiento de beneficiarios/as, ha generado discrepancias en cuanto a su sentido e interpretación. El proceso derivó en la creación de un nuevo registro-a través de un Libro Especial de Transcripciones-en el cual se realiza una transcripción administrativa de la inscripción de nacimiento que había sido realizada en el libro de registro original. Desde la perspectiva de la JCE, el Libro Especial de Transcripciones se fundamenta en la Sentencia 168-13 que instruye la creación de libros de registro especial anuales de nacimientos de personas extranjeras que habían sido inscritas de manera irregular. • Organizaciones de sociedad civil y juristas han criticado el proceso de transcripción oficial de personas beneficiarias de la Ley 169-14, señalando que el mismo carece de fundamento bajo la Ley 659-49 sobre Actos del Estado Civil ya que los actos objeto de transcripción según esta última derivan de sentencias judiciales y otros supuestos que no son realizados de manera directa por los Oficiales del Estado Civil. También se critica que no se convalide el registro de nacimiento ya existente, sino que se solicite la anulación judicial de los registros originales (debido a la duplicidad de actas), con lo cual se pierde la historia procesal de las personas afectadas ya que las nuevas actas emitidas no hacen referencia al registro anterior; asimismo, la asignación de números diferentes a los libros, folios y actas transcritas es percibida por personas afectadas como una forma de segregación, ya que los/as coloca en registros diferentes al resto de la población dominicana. • En algunos casos, los libros de registro en las oficialías contienen discrepancias que han llevado a la invalidación de cédulas de identidad por parte de la JCE. Asimismo, se ha señalado que mientras los registros originales de nacimiento de personas transcritas estén vigentes, pendiente una sentencia de anulación, muchas personas se ven impedidas de obtener la cédula correspondiente debido a la prohibición de emisión de cédula si existe más de una inscripción vigente. También se han reportado demoras en la habilitación de las nuevas cédulas emitidas en el Sistema Integrado del Registro Civil.
<p>Trabas administrativas; abuso de criterio por parte de Oficiales de Estado Civil y/o tratamiento discriminatorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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, suspensión o cancelación sospechosa de documentos válidos que conduce a que personas reciban informaciones contradictorias sobre su situación. • Personas afectadas se han quejado del trato recibido por parte de funcionarios-as de algunas Oficialías, incluyendo referencias al color de su piel, o su ascendencia haitiana. • Como consecuencia de lo anterior, muchas personas enfrentan dificultades económicas para Estado Civil obtener su documentación. Pocos pueden costear los gastos de transporte y permisos laborales para acudir periódicamente a las oficialías o la sede central de la JCE a ver si hay respuestas en torno a su situación. • Oficiales generalmente no solicitan documentos adicionales ni motivan su negativa a emitir documentos por escrito, lo cual dificulta el ejercicio de recursos administrativos o judiciales ante posibles abusos.

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

b) En relación a personas que integran el denominado grupo B

Al concluir a inicios de febrero de 2015 los 180 días de plazo para acogerse al régimen especial previsto en la ley 169-14 para grupo B (personas cuyo nacimiento

no había sido inscrito y no tenían actas de nacimiento dominicanas), solamente 8.755 habían aplicado al proceso¹⁸⁹. De acuerdo a las informaciones proporcionadas por el Estado y recogidas en el Informe Anual de la CIDH 2017, 6.793 expedientes habían sido remitidos a la JCE por parte del Ministerio de Interior y Policía. Asimismo, 6.577 de ellos-as estaban calificados para obtener sus documentos civiles y 5.401 ya habrían obtenido sus actas de nacimiento y carnets de regularización permanente (CIDH 2018 párr. 44).

Organizaciones de Sociedad Civil siguieron expresando preocupación por el bajo número de personas que lograron acogerse al proceso y cómo – a pesar de ello – solo un poco más de la mitad de aplicantes habían obtenido sus carnets de regularizados a casi tres años de haber culminado el proceso de inscripción a este régimen especial. Asimismo, en los balances en torno al cuarto aniversario de la Sentencia 168-13 (septiembre 2017) se reportaba que aquellos/as que recibían documentos en los meses previos los obtenían con fecha de emisión de 2017, con lo cual el plazo para aplicar a la naturalización se dilataba en la práctica a cuatro años de concluir el proceso de inscripción (OBMICA 2017b). Otra inquietud planteada ha sido que a las personas que se acogieron al proceso nunca se les respondió individualmente sobre su solicitud (aunque la ley 169-14 establecía un plazo de treinta días para estos fines), con lo cual muchas permanecían en incertidumbre sobre su situación (Movimiento Reconocido 2018).

Uno de los sucesos más relevantes fue el llamado por parte de las autoridades, a través de la DGM, a 5.519 beneficiarios-as del grupo B bajo la ley 169-14 a recoger sus documentos, proceso que inició en octubre de 2017 (Diario Libre 2017e). Organizaciones criticaron que se convocara a la entrega de residencias a personas de grupo B, en vez de a un proceso de naturalización especial que ya correspondía tras haber concluido el periodo de dos años establecido en la ley 169-14 (Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2017:35). En sus intercambios con la CIDH, el Estado reafirma su compromiso con personas grupo B amparadas en la ley 169-14, indicando que habilitaría “*un mecanismo expedito en el Ministerio de Interior y Policía para que los interesados, cuyas solicitudes hayan cumplido los dos años, soliciten, mediante una comunicación estandarizada, su naturalización*” (CIDH 2018 párr. 47). Sin embargo, al publicarse el Informe Anual 2017 de la CIDH, en marzo de 2018, todavía no se conocía públicamente el proceso a seguir para optar por la naturalización.

¹⁸⁹ Las dificultades encontradas para acogerse al régimen especial han sido ampliamente documentadas. Ver, por ejemplo, Riveros 2015 (OBMICA EDM 2014, capítulo v).

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

Como muestra la tabla 5.1, frecuentemente se alude a personas afectadas por la Sentencia 168-13 y que no pudieron o no quisieron acogerse a la ley 169-14 y por tanto permanecen sin una solución de nacionalidad. Entre las personas que no pudieron acogerse a la ley 169-14 se habían venido identificando los siguientes perfiles de nacidos-as en territorio dominicano 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 nacieron entre el 18 de abril de 2007 y el 26 de enero de 2010 que entra en vigencia la nueva constitución y que quedaron fuera del ámbito de aplicación de la ley 169-14;
- 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.

En relación a personas en esta situación, que serían la mayoría de personas afectadas por la Sentencia 168-13¹⁹⁰, no hubo reconocimiento oficial sobre su situación de o riesgo de apatridia, por lo que no se discutieron posibles soluciones. La búsqueda de soluciones de nacionalidad para estas personas siguió siendo por tanto uno de los temas prioritarios de seguimiento por parte de organizaciones de derechos tanto locales como internacionales.

d) Situación de descendientes de Parejas Mixtas:

Los-as hijos-as de parejas mixtas, es decir, fruto de una unión entre personas dominicanas y extranjeras, siguieron enfrentando obstáculos para acceder a su

¹⁹⁰ Con base a la explotación de datos de la ENI-2012, 78.042 descendientes de ambos padres extranjeros no contaban con acta de nacimiento dominicana, siendo 77.356 de éstos-as hijos-as de ambos padres de Haití. Estos datos son parciales porque la encuesta de 2012 no incluyó generaciones posteriores de ascendencia extranjera, entre otros aspectos metodológicos. La explotación de datos de la ENI realizada en 2017, seguramente contribuirá a tener aproximaciones más actualizadas.

registro dominicano de nacimiento que por ley les corresponde¹⁹¹. Así lo reflejó la experiencia en el terreno de un equipo de OBMICA que conjuntamente con MUDHA se encontraba en el tercer año de ejecución un proyecto de acompañamiento legal a parejas mixtas para la documentación de sus hijos-as apoyado por la Unión Europea.

La temática también fue objeto de interés para la CIDH, que en su informe anual 2017 aludió a la misma señalando que durante su visita de trabajo “*escuchó de la sociedad civil la preocupación sobre la falta persistente de soluciones para que los hijos de parejas mixtas accedan al registro de sus nacimientos*” (CIDH 2018 párr.43). También fue abordada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el cual, en sus Observaciones Finales sobre RD en relación a los derechos del niño y certificados de nacimiento, expresa su preocupación por la situación de hijos-as de parejas mixtas en los siguientes términos:

33. Si bien toma nota de los esfuerzos realizados por el Estado parte para incrementar el registro de nacimientos, el Comité está preocupado por el aún insuficiente índice de registros de nacimientos, en particular en los casos en que uno de los padres no tiene nacionalidad dominicana. También le preocupa la información sobre los obstáculos y requisitos excesivos para la inscripción de niños y niñas de ascendencia haitiana, incluso cuando uno de los padres es de origen dominicano, poniéndolos en riesgo de apatridia y limitando el ejercicio de sus derechos.

En diciembre de 2017 se publicó la segunda edición del estudio *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de la República Dominicana* (Petrozziello, A. et. al. 2017), cuyos testimonios (recogidos en 2013) alertaron sobre algunos de los obstáculos que enfrentaban mujeres bateyeras que integraban familias mixtas para acceder al registro civil dominicano de sus hijos-as cuando el padre era dominicano, motivando los esfuerzos de OBMICA y otras organizaciones por seguir explorando esta temática como eje de trabajo. En su epílogo agregado a la nueva edición, el libro concluye, con base a la experiencia más reciente de acompañamiento a familias mixtas, que la principal barrera sigue siendo la indocumentación de la madre, ya que, para fines de declaración del nacimiento la JCE le exige la cédula de extranjera a o el pasaporte. Otros obstáculos que han sido identificados incluyen la falta de reconocimiento paterno, discrepancias entre requisitos y procedimientos establecidos y los exigidos por Oficiales del Estado Civil (y ausencia de mecanismos claros y uniformes para gestión y reclamos frente a estos

¹⁹¹ Los hijos-as de parejas mixtas tienen derecho a la nacionalidad dominicana con base en el vínculo parental con el padre o madre dominicano reconocido en el artículo 18 de la constitución dominicana que establece que hijos-as de dominicanos son dominicanos.

casos), complejidad de procedimientos para corrección de errores en certificados de nacido vivo por parte de centros de salud, entre otros.

Al momento de concluir este capítulo (septiembre de 2018) OBMICA lanzaba un Protocolo para el acompañamiento legal a parejas mixtas que incluye pasos y recomendaciones específicas para facilitar la accesibilidad al registro civil de hijos-as de esta población vulnerable a la indocumentación¹⁹². En el marco del lanzamiento del referido protocolo, se estrenó el documental *Libertad: las historias de las y los hijos de parejas mixtas*, que ilustra algunas de las dificultades que enfrentan descendientes de parejas mixtas para acceder al registro civil y el impacto de la indocumentación en otros aspectos de sus vidas (OBMICA 2018c).

5.4.2 Derecho internacional de derechos humanos

El gran número de personas que continuaban viéndose afectadas por los efectos jurídicos de la Sentencia 168-13, a pesar de la ley 169-14, siguió centralizando las discusiones sobre derechos humanos en RD por parte de las entidades que supervisan el cumplimiento de obligaciones asumidas por el Estado bajo tratados internacionales. Como preámbulo a las discusiones registradas en 2017, cabe recordar que las organizaciones internacionales de derechos -tanto internacionales como locales - han sido consistentes desde la promulgación de la Sentencia 168-13 en expresar su rechazo moral y legal a la situación generada de desnacionalización masiva con impacto discriminatorio sobre la población de ascendencia haitiana. A su vez, en su mayoría acogieron cautelosamente la ley 169-14, principalmente en relación al grupo A, reconociendo el esfuerzo del gobierno por enfrentar la situación generada. Tras más de tres años de haberse implementado y observado el poco alcance de la ley 169-14, los diálogos y acciones tendieron a centrarse en cómo planteaba el Estado alcanzar los objetivos pendientes trazados por la referida ley, y en visibilizar la población afectada por la sentencia que quedó al margen del ámbito de aplicación de ésta.

En tal sentido, en sus observaciones y conclusiones finales sobre RD, el Comité de Derechos Humanos (2017b) incluyó la apatridia entre los principales temas de preocupación respecto al país, lamentando la Sentencia 168-13 y reiterando su opinión de que había dejado a miles de dominicanos-as sin nacionalidad. Al tomar nota de la ley 169-14, expresó preocupación por su limitado alcance, mencionando específicamente su preocupación por la situación de personas que pertenecían a cada uno de los siguientes grupos:

¹⁹² Ver <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>

la situación de las personas del grupo A que todavía no han recibido todos sus documentos de nacionalidad, la de las personas del grupo B que siguen esperando ser naturalizadas para recuperar su nacionalidad dominicana y cuyo proceso de naturalización se ha pospuesto, la de las personas que no pudieron inscribirse en el proceso especial de registro, y la de las personas nacidas entre el 18 de abril de 2007 y el 26 de enero de 2010 (párr.25).

Consecuentemente, el Comité insta al Estado a “adoptar urgentemente medidas eficaces” para a) garantizar el restablecimiento de la nacionalidad a las personas afectadas en conformidad con el Pacto y otros instrumentos relevantes, aludiendo también al fallo de la Corte Interamericana de 2014, y b) prevenir y reducir los casos de apatridia (Ibid. párr. 26).

5.4.2.1 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Extracto Conclusiones sobre Ley 169-14 -Informe Anual Comisión Interamericana 2017

98. Respecto de la Ley 169-14, la Comisión reafirma la posición sostenida en su Informe sobre Situación de Derechos Humanos en República Dominicana, a la vez, de nuevo, reconoce la importancia práctica del procedimiento establecido para restituir la nacionalidad dominicana a los hijos de padres y madres extranjeros no residentes nacidos en el territorio dominicano y que fueron inscritos en los libros del Registro Civil, es decir las personas del Grupo A. En lo que concierne a las personas nacidas en territorio dominicano y que de conformidad con la legislación dominicana les correspondía la nacionalidad dominicana, la CIDH reitera su oposición a que sean tratadas como extranjeras de conformidad con lo previsto por la Ley 169-14 para las personas del denominado Grupo B, lo cual resulta incompatible con el derecho a la nacionalidad establecido en el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con los estándares desarrollados por la Comisión y la Corte Interamericana.

El informe anual de la CIDH sobre la situación de derechos en República Dominicana para 2017, divulgado en marzo de 2018, reitera nuevamente su criterio de que la Sentencia 168-13 “trajo aparejada una medida de carácter general que privó arbitrariamente de su nacionalidad dominicana a un número considerable de personas” (CIDH 2018 párr. 23). Como muestra el recuadro, en relación a la Ley 169-14, la Comisión mantuvo su reconocimiento sobre la importancia práctica del régimen previsto por la ley en relación al grupo A, reiterando el rechazo a que las

personas del grupo B- que conforme a la legislación vigente al momento de nacer también les correspondía la nacionalidad dominicana-recibieran tratamiento de extranjeras. En este sentido, como se ha venido señalando (OBMICA 2017:251-2), los criterios de la Comisión coinciden con los estipulado por la Corte Interamericana en su sentencia sobre el *caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana* (emitida el 28 de agosto de 2014), concluyendo que la Ley 169-14 al igual que la Sentencia 168-13 eran incompatibles con las obligaciones del Estado bajo la Convención Interamericana de Derechos Humanos respecto a los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre y a la nacionalidad, así como el derecho a la identidad y la igual protección de la ley.

Respecto a la implementación de la Ley 169-14 en 2017, el informe anual de la CIDH observa que, pese a las medidas adoptadas por el Estado, existía un gran número de personas a quienes no se les había restituido su nacionalidad (conforme lo dispuesto en la referida Sentencia de la Corte y las recomendaciones de la CIDH en su informe de 2015) lo cual impactaba el goce efectivo de otros derechos. Asimismo, opinó que el principal reto frente a la ley 169-14 era su implementación “pronta y efectiva” por parte de las autoridades, ya que, a más de tres años de haber entrado en vigor, no se había logrado que todas las personas que integran el grupo A accedieran a sus documentos por medio de procesos simples y gratuitos ni que las que integran B aplicaran a un proceso de naturalización (CIDH 2018 párr.99).

En consecuencia, insta nuevamente 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” (Ibid. párr.100).

Aunque al finalizar el año se vislumbraba un acercamiento del gobierno con la CIDH en el marco de la implementación de la Mesa de Trabajo acordada para 2018, el cumplimiento integral de las recomendaciones de la CIDH y la jurisprudencia (vinculante) de la Corte Interamericana en torno a la temática de nacionalidad seguía pendiente. No se vislumbraban tampoco avances en torno a este objetivo, ya que se mantenía el status quo frente a los posibles efectos jurídicos de la Sentencia 256-14 por parte del TC (emitida en noviembre de 2014) que declaraba inconstitucional

el instrumento de aceptación de la competencia de la Corte Interamericana. La ambigüedad del Estado frente a la temática era aparente en la postura del Canciller dominicano, tras la divulgación pública del Informe Anual de la CIDH 2017 en relación al país:

Vargas responde a la CIDH que la Ley 169/14 es producto de un “gran consenso”

SANTO DOMINGO. El canciller Miguel Vargas Maldonado dijo este martes que la Ley 169-14 sobre naturalización, que establece régimen especial para los extranjeros que fueron inscritos irregularmente en el Registro Civil, se contempló en el marco de un “gran consenso nacional” y apegada a las normas que regulan la política migratoria del país....

“Nosotros gestionamos ante los organismos competentes y en un proceso prácticamente de un año logramos salir del Capítulo 4, de manera que nosotros como país somos apegados al respeto de los Derechos Humanos, pero entendemos que como país soberano que somos debemos defender nuestro derecho nacional”, expuso. (Extracto de Díaz 2018 publicado en *El Caribe*).

5.4.2.2 Observaciones y recomendaciones en base a otros tratados internacionales

Como se ha venido observando en los anuarios anteriores, todos los órganos supervisores de derechos que monitorean la implementación de tratados de derechos humanos ratificados por el Estado en el marco del sistema de Naciones Unidas, han señalado la incompatibilidad de la Sentencia 168-13 con derechos fundamentales protegidos.

Con ocasión del examen sobre la implementación en el país del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, realizado el 16 y 17 de octubre de 2017, el Comité de Derechos Humanos lamentó la promulgación de la Sentencia 168-13 que había dejado en situación de apatridia a miles de dominicanos-as, en su mayoría de ascendencia haitiana. Aunque toma nota de la adopción de la Ley 169-14, también expresó preocupación por su alcance limitado y que hubiera derivado en la imposición de trámites y requisitos excesivos.

5.4.3 Opinión pública

*“Como presidente, Balaguer intensificó las políticas de Trujillo para hacer de los cañaverales los únicos espacios legales para los inmigrantes haitianos. Los haitianos llegaron a ser considerados una presencia <ilegal> si no estaban trabajando activamente en los campos de caña de azúcar. Esta suposición de ilegitimidad no solo afectó la percepción de la gente acerca de los haitianos, **sino que también cambió fundamentalmente la comprensión jurídica de la ciudadanía.** La creencia de muchos dominicanos de que los hijos de los trabajadores haitianos habían sido inelegibles para la ciudadanía durante gran parte del siglo XX, fue en realidad una invención legal relativamente reciente” (Hintzen 2017:120 –énfasis nuestro).*

En 2017 el tema del derecho a la nacionalidad dominicana en relación a descendientes de personas migrantes haitianas nacidas en el país y afectadas por la Sentencia 168-13 siguió generando reacciones y debates tanto a favor, como en contra, por parte de distintos actores en la sociedad dominicana y más allá de sus fronteras. Tal y como refleja el trabajo de la historiadora Hintzen en su investigación titulada *De la Masacre a la Sentencia 168-13* -traducida y publicada en español recientemente (y citada en el recuadro)-, la explotación política y económica de una imagen negativa de la migración haitiana por parte de sectores conservadores desde Trujillo hasta la actualidad-en muchos casos con ayuda de medios de comunicación- explica parcialmente el respaldo a la Sentencia 168-13 y la percepción por parte de muchos-as dominicanos-as sobre el derecho a la ciudadanía de sus descendientes. Así, el tema continúa siendo políticamente sensible- siendo generalmente tildados aquellos-as que critican la Sentencia 168-13 y su impacto como traidores-as a la patria.

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

Como ha sido señalado en la sección 5.4.1 sobre prácticas y políticas estatales, el gobierno dominicano ha defendido consistentemente los criterios jurídicos establecidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 168-13, promoviendo la Ley 169-14 y el PNRE como medidas que ayudan a enfrentar la situación humanitaria generada y a “regularizar” la situación jurídica de personas que desde su perspectiva nunca les correspondió la nacionalidad dominicana. Para 2017 se destacó principalmente el rechazo por parte de distintos sectores del gobierno a la inclusión de RD en la denominada lista negra del informe 2016 de la Comisión Interamericana, llamando la atención que la Cancillería dominicana confundiera de

cierta manera la opinión pública al sostener equivocadamente que la OEA había admitido que había colocado al país en la lista negra por error.

Se siguió observando, asimismo, posturas defensivas contra la prevalencia de apatridia en el país por parte de figuras políticas nacionales. Un ejemplo fue un artículo escrito por el expresidente Leonel Fernández y reproducido por el *Listín Diario*, que como su sugiere su título, “La Comisión Interamericana ataca de nuevo,” manifiesta su rechazo a la inclusión de RD en la lista negra del informe anual de la CIDH 2016. En éste, el expresidente, entre otros, sostiene que no puede haber descendientes de haitianos-as que ostenten la condición de apátridas porque pueden adquirir la nacionalidad haitiana por vía *jus sanguinis*. Asimismo, calificó nuevamente¹⁹³ las conclusiones de la CIDH como injerencias en asuntos internos que buscaban presionar al Estado de manera injusta e irresponsable. Por su parte, el dirigente de la Fuerza Nacional Progresista, Pelegrín Castillo, también calificó la inclusión del país en la lista negra como un golpe a la soberanía del país, manifestando a través de un comunicado que “*La CIDH es un burdo instrumento de esa corriente imperialista, y esa decisión debe ser resistida por todos los dominicanos con sentimientos patrióticos*” (Diario Libre 2017d).

Por otra parte, la firma a inicios de agosto de 2017 de un acuerdo entre Presidencia, Fondo de Población de Naciones Unidas para la Infancia, Ministerio de Salud, JCE, entre otras entidades, que busca la universalización del registro de nacimiento oportuno y la facilitación de registro tardío a personas sin documentos de identidad, constituyó una muestra del uso oportunista por parte de actores ultranacionalistas del acuerdo, dirigido exclusivamente a población dominicana, para hacer un llamado a proteger el registro civil dominicano de una amenaza haitiana (Listín Diario 2017b). Asimismo, en anticipación a la renovación de documentación a personas que aplicaron al PNRE, incluyendo las personas que integran grupo B bajo la ley 169-14, la mesa de coordinación nacionalista expresó su oposición en los siguientes términos:

“No aceptamos bajo ninguna circunstancia, se otorgue la nacionalidad dominicana a los extranjeros haitianos que obtuvieron la regularización a través del Plan de Regularización de Extranjeros, debido a que dicho plan es violatorio a la Constitución, a la Ley de Migración en varios de sus artículos y al mismo Plan de Regularización” (El Nuevo Diario 2017).

Cabe destacar, que la campaña mediática en torno al supuesto aumento descontrolado de la inmigración haitiana, y en particular el tráfico de parturientas, descrito en 5.1.1, también fue utilizada por juristas, como el exjuez Castillo Pantaleón, para denunciar

¹⁹³ Como señalamos en el anuario de 2016 (OBMICA 2017:257), una carta similar había sido publicada por los medios en enero de 2016.

formalmente ante la JCE y los medios que mafias usurpaban la identidad de dominicanos-as para declarar como nacionales a niños-as haitianos nacidos en el país (Pérez 2017b). En este sentido, si bien algunas denuncias de suplantaciones de identidad pudieran ser válidas y afectar tanto a dominicanos-as con o sin ascendencia haitiana, llama la atención que el llamado fuera dirigido principalmente a defender la soberanía nacional y no a corregir las deficiencias en hospitales y el registro civil que permitirían que sigan ocurriendo este tipo de situaciones.

Otra muestra de los efectos negativos de la polarización en torno al tema de la Sentencia 168-13 y la Ley 169-14 fueron las reacciones por parte de grupos nacionalistas frente a una concentración realizada el 18 de noviembre en el Parque Independencia por parte de dominicanos-as de ascendencia haitiana y simpatizantes de su causa que reclamaban la restitución de la nacionalidad a personas afectadas por la sentencia. Como nota el Informe de la CIDH 2017 en relación a este evento, en la cobertura y videos circulados en medios y redes sociales se escuchaban expresiones de rechazo a manifestantes que incluían “devuélvanse a Haití”, “fuera”, “muerte a los traidores”. El referido informe también destaca la denuncia del exdirector de la DGM Ricardo Taveras sobre la marcha, asociándola con la visita de trabajo de la CIDH que tendría lugar pocas semanas después, e incitando a respaldar al Tribunal Constitucional y resistir “*no solo la visita de los prepotentes señoritos satisfechos de la CIDH, sino a los agentes locales que les sirven de peones a la comunidad internacional en su propósito de lavarse las manos frente al drama haitiano*” (CIDH 2018 párr. 79).

Medios de prensa también recogieron enfrentamientos verbales en contra de manifestantes por parte de miembros de la mesa de coordinación nacionalista, que entre otros, rechazaban el uso de un monumento insignia de la patria como escenario de la manifestación (CDN 2017). Por su parte el presidente de la Corte Suprema de Justicia también rechazó la manifestación frente al Altar de la Patria opinando públicamente que la identidad nacional debía ser defendida, posición que fue abiertamente rechazada por la MENAMIRD (De la Rosa 2017). Asimismo, en respuesta a la manifestación, el presidente del Senado, Reinaldo Pared Pérez, sostuvo ante los medios que “*recurrentemente sectores nacionales e internacionales agendan campañas de descrédito contra el país apuntando alegados maltratos y violaciones a los derechos de nacionales haitianos residentes*” (CDN 2017b).

Para finalizar se considera importante recalcar que desde la promulgación de la Ley 169-14, sectores nacionalistas han criticado abiertamente la adopción e implementación de la misma por parte del gobierno, representando la posición más extrema de defensa abierta a los criterios contenidos en la Sentencia 168-13¹⁹⁴. En relación a ello, en marzo de 2018

¹⁹⁴ En 2014 se sometieron dos acciones de inconstitucionalidad contra la Ley 169-14 que finalmente fueron rechazadas por el TC en un fallo emitido en febrero de 2015.

trascendió en distintos círculos el rumor (posteriormente confirmado) de que desde el Tribunal Constitucional se valoraba declarar inconstitucional la Ley 169-14 (Díaz 2018). Aunque finalmente debido a presiones políticas y divergencias internas no se habría obtenido consenso en torno al proyecto redactado para consideración del Pleno de esta instancia judicial, si trascendió públicamente que habrían sido depositadas dos nuevas acciones de inconstitucionalidad (el 28 de marzo y el 6 de abril de 2018 respectivamente) que buscaban la nulidad de la Ley 169-14 (Méndez 2018). Esto implica que la posibilidad de que se declare inconstitucional la ley 169 queda latente, creando una situación de incertidumbre principalmente entre beneficiarios que integran el grupo A de la referida ley, y que han visto convalidado su estatus de ciudadanos-as dominicanos-as, en cuanto a la sostenibilidad jurídica y política de este estatus con todas sus repercusiones.

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

Extracto de Resolución No. 2017-6 de la Asociación Nacional de Abogados/National Bar Association (NBA) del 3 de agosto de 2017

Resolución que insta al Gobierno de República Dominicana a erradicar la apatridia mediante el restablecimiento de la ciudadanía de los dominicanos negros de ascendencia haitiana

CONSIDERANDO que el Gobierno de la República Dominicana (en adelante “República Dominicana”) es el hogar de la mayor población apátrida, casi todos los cuales son dominicanos negros descendencia haitiana, en las Américas;

CONSIDERANDO que el Tribunal Constitucional de República Dominicana, Sentencia 168/13 (en adelante, Sentencia 168 /13tt) y la Ley de Naturalización 169-14 (en adelante “Ley 169-14”) son la causa fundamental de la apatridia en República Dominicana;

.....

CONSIDERANDO que los negros dominicanos de ascendencia haitiana han sido y continúan siendo sometidos a privaciones arbitrarias a la nacionalidad, la denegación o acceso a documentación, la negación del acceso a la educación, la negación del acceso a la asistencia sanitaria, familias fracturadas como consecuencia de la expulsión de miembros de la familia de República Dominicana, acceso restringido y severamente limitado al empleo, negación a igual protección de la ley, negación del derecho al voto, no posesión de tierra, las mujeres negras de ascendencia haitiana en las que la violencia contra las mujeres no se denuncia por temor a la deportación;

POR LO TANTO SE RESUELVE, que la NBA pide a la República Dominicana que (a) restituya la ciudadanía completa de todos los dominicanos negros de ascendencia haitiana, de acuerdo con las leyes de transmisión de ciudadanía del país antes de 2005, que han conferido la ciudadanía en virtud de *jus soli* desde 1929; b) levantar o prorrogar el plazo actual para la readquisición de la ciudadanía, en particular el plazo especial de inscripción para los individuos del Grupo B. c) garantizar que los individuos del Grupo B son elegibles y se incluyen en todas las leyes y / ; (Traducción del Inglés por Servicios de Acento.com.do 2017d).

Entre el 5 de junio y el 1º de agosto de 2017 un grupo de estudiantes de la Escuela de Leyes de la Universidad estadounidense de Howard estuvieron visitando el país como parte de una misión de investigación de derechos humanos que se centró en la comunidad afrodescendiente de personas nacidas en el país afectadas por la Sentencia 168-13. Esta misión impulsó otra visita exploratoria al país por parte de una delegación de la Asociación Nacional de Abogados (NBA, por sus siglas en inglés), que en su conjunto motivaron la adopción de la Resolución No. 2017-6 de la NBA (ver transcripción parcial en el recuadro). Esta resolución constituye un respaldo legal y político importante a defensores-as de derechos de personas afectadas por la sentencia, dado el prestigio y extensa membresía de la NBA que abarca reconocidos-as abogados-as, jueces, así como profesores-as y estudiantes de derecho en Estados Unidos y entidades afiliadas alrededor del mundo.

Por otra parte, el Instituto sobre Apatridia e Inclusión (ISI, por sus siglas en inglés) publicó en enero de 2017 un estudio sobre Apatridia Infantil en el Mundo, el cual incluyó un capítulo (escrito por una investigadora de OBMICA) con historias que ejemplifican la realidad de niños-as afectados por la Sentencia 168-13. Este informe destaca, entre otros, que a pesar de ciertos esfuerzos por restituir la nacionalidad a dominicanos-as de ascendencia haitiana afectados por la referida sentencia, RD se sigue caracterizando por tener la población apátrida más numerosa en las Américas, faltando mucho para hacer frente a lo que el ISI describe como una “privación sin precedentes de nacionalidad” a decenas de miles de personas (ISI 2017:51).

Otras organizaciones internacionales de derechos humanos también continuaron monitoreando y visibilizando la situación de personas afectadas por la Sentencia 168-13. En su capítulo sobre RD contenido en el Informe 2017-2018, Amnistía Internacional sostuvo que “se produjeron escasos avances en la resolución de la crisis de apatridia” notando que el país continuaba incumpliendo obligaciones internacionales en materia de derechos humanos frente a miles personas apátridas nacidas en el país y que la ley 169-14 seguía aplicándose deficientemente (Amnistía Internacional 2018:381). De su lado, la Fundación Robert F. Kennedy (RFK) Human Rights, en colaboración con el Centro de Desarrollo Sostenible (CEDESO), el Servicio Judío Americano, y el Fondo de Naciones Unidas para la Democracia, apoyaron la realización del informe *Sueños Postergados: La Lucha de las Personas Dominicanas de Ascendencia Haitiana Por Recuperar Su Nacionalidad*, el cual describe como la promulgación de la Sentencia 168-13 se enmarca en un contexto histórico de discriminación racial contra la población haitiana y su descendencia, centrándose en las personas afectadas que integran el grupo A bajo la Ley 169-14 con testimonios sobre el impacto de la indocumentación en sus vidas y los obstáculos que enfrentan para recuperar la ciudadanía bajo la referida ley a pesar de que la entrega de documentos según ésta debía ser expedita. Por tanto, el informe plantea que:

...la comunidad internacional debe asegurarse de que el gobierno dominicano no siga presentando la Ley 169-14 como una “solución” a las violaciones de derechos humanos que sufren las personas afectadas por dicha decisión. El Estado dominicano debe hacerse responsable de su inobservancia del derecho internacional y eliminar de manera definitiva las barreras legales y prácticas para el pleno reconocimiento del derecho a la nacionalidad de las personas en el “Grupo A” y todas las personas afectadas por la Sentencia 16813 (RFK 2017:6).

Entre las posturas críticas frente a la Sentencia 168-13 por parte de abogados dominicanos reconocidos internacionalmente, destaca la postura de Geovanny Vicente Romero, quien frente a la alegada crisis migratoria que reportaban los medios locales en julio 2017, abordó la crisis migratoria suscitada por la Sentencia 168-13 en un artículo titulado “Las fallas del plan de naturalización de República Dominicana” (ver Romero 2017). Su opinión aborda la incompatibilidad de la Sentencia 168-13 con principios y derechos protegidos desde la propia Constitución, así como obligaciones contenidas en pactos internacionales ratificados por el Estado, catalogando además a la Ley 169-14 como “un plan de naturalización improvisado”. Por tanto, en su propuesta de solución destaca:

De conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos, el gobierno dominicano debe reconocer la nacionalidad de las personas actualmente apátridas, ya que este estado de indefensión les deja sin la nacionalidad de nacimiento ni la de origen, puesto que el marco legal haitiano no reconoce a estas personas como ciudadanos haitianos. Además, el Estado debe promover una política social, cultural y ciudadana fuerte para eliminar los linchamientos públicos de haitianos antes de llegar a la justicia. ¡Los dominicanos mismos no se escapan a los linchamientos cuando roban!

Otras figuras conocidas a nivel local que criticaron los efectos de la Sentencia 168-13 y la poca efectividad de la Ley 169-14 en los medios incluyen Matías Bosch (Bosch 2017) y el periodista Juan Bolívar Díaz. Este último, en un artículo titulado “parece innegable la apatridia de miles de domínico-haitianos (ver Díaz 2017) publicado a fines de noviembre, critica también la cobertura mediática parcializada de la parada cívica del 18 de noviembre por parte de personas afectadas por la sentencia que convertía a víctimas “*en simples haitianos inmigrantes ilegales, provocadores, insultantes desconocedores de la soberanía nacional, profanadores del altar de la patria y otros calificativos justificadores del discurso de odio que degrada internacionalmente el país*”.

Como en años previos, se siguieron publicando artículos sobre la privación del derecho a la nacionalidad en el país en medios de prensa internacionales. Algunos

ejemplos incluyen: el artículo del sociólogo y periodista Juan Carlos González Díaz (2017) titulado “Racismo, discriminación y destierro” publicado en el periódico internacional español *El País*; una nota por Simone Young titulada “En nuestro patio trasero: la crisis de refugiados y apátridas del Caribe¹⁹⁵” publicada por *The Brookings Institution*; el artículo titulado “que hace falta para resolver la crisis de apatridia” escrito por Robin Guittard de Amnistía Internacional y reproducido por *Inter-Press Service*.

5.4.4 Acciones de la sociedad civil

Las organizaciones de sociedad civil que acompañan a personas migrantes y sus descendientes monitorearon activamente la implementación de la Ley 169-14 a través de programas de acompañamiento legal a la población afectada. Su trabajo continuó siendo una fuente clave de información sobre los principales obstáculos identificados en terreno como insumo para actividades de diálogo, sensibilización e incidencia con actores locales e internacionales. Para 2017 las actividades fueron orientadas principalmente en torno a los diálogos con la CIDH en el marco de su visita de trabajo al país en noviembre, la parada cívica del 18 de noviembre en el parque independencia, así como la divulgación de información a través de medios de comunicación y otros espacios sobre porqué la ley 169-14 se considera insuficiente como respuesta a personas afectadas por la Sentencia 168-13, y la necesidad de tomar acciones respecto a las personas que quedaron en un estado vulnerable fueran del amparo de la ley 169-14 y no cuentan con una alternativa jurídica para el acceso a una nacionalidad.

La posición de la sociedad civil frente a la Sentencia 168-13, en contraposición a la del Estado, se siguió caracterizando en primer lugar por la caracterización de la misma como una privación arbitraria y retroactiva de nacionalidad que generó un efecto discriminatorio en la población de ascendencia haitiana. Desde su perspectiva, las personas afectadas por haber nacido en el país contaban con el derecho constitucional a la nacionalidad dominicana por derecho de suelo (*jus soli*) hasta el 26 de enero de 2010, y por ende vienen insistiendo en un abordaje de la problemática desde un enfoque de justicia y de estado de derecho. Así se refleja, por ejemplo, en la intervención de la abogada dominicana Noemí Méndez, durante su participación en un análisis de coyuntura sobre la Sentencia 168-14 cuatro años después organizada por el Centro Bonó (2017) el 2 de septiembre de 2017:

¹⁹⁵ Traducido por la autora del inglés “In our backyard: The Caribbean’s statelessness and refugee crisis”.

“Se necesita una solución al tema de la desnacionalización desde una perspectiva de justicia, no de caridad” (Noemí Méndez).

Asimismo, la contextualización histórica sobre la problemática de acceso al registro civil para personas de ascendencia haitiana y la promulgación de la sentencia 168-13 sigue aludiendo a una discriminación histórica y a cómo las políticas y los discursos en torno a que hijos-as de migrantes irregulares o en tránsito no tenían derecho a la nacionalidad comienzan muchas décadas atrás y la sentencia viene a consolidar dichas prácticas:

La Sentencia 168-13 emitida por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el 23 de septiembre de 2013, fue el momento cúlmine de una larga historia de discriminación institucionalizada contra las personas dominicanas de ascendencia haitiana (Fundación RFK 2017:13)

Al mismo tiempo, y a pesar del profundo desacuerdo con la posición sostenida por el TC en la sentencia, la sociedad civil en su mayoría ha continuado respaldando la ley 169-14 viéndola como el único recurso actualmente conducente a la recuperación de documentación de identidad dominicana para el caso de personas que integran grupo A y sus descendientes. De igual manera, aunque por una cuestión de principio existe desacuerdo en que las personas que integran grupo B sean tratadas como extranjeras, muchas organizaciones han acompañado a personas que aplicaron al régimen especial para este grupo como una vía-aunque más lenta-que eventualmente permitiría a algunos-as optar por una ciudadanía mediante naturalización.

El que a pesar de sus reservas la sociedad civil haya respaldado y trabajado con autoridades en la emisión de documentos a personas bajo la Ley 169-14, explica en parte su frustración y su postura crítica frente a ésta. Los distintos balances de la implementación de la ley 169-14, a tres años de su adopción (en mayo de 2014), reflejan esta percepción (ver tabla 5.4 y sección 5.1.1.1). Otro ejemplo es el contenido de una carta al presidente Medina por parte de las organizaciones que integran la plataforma Dominican@s por Derecho (que trabaja por la reivindicación de derechos de personas afectadas por la Sentencia 168-13 a través de coordinación de acciones de comunicación e incidencia) que fue publicada por el Periódico Hoy en su versión impresa del 27 de septiembre (ver recuadro):

Carta de Dominican@s por Derecho al Presidente Medina- 23 de septiembre de 2017

...Es decir, señor Presidente, que esta pieza, al momento de cumplir el cuarto aniversario de la sentencia, no ha logrado resolver la problemática a más del 90 por ciento de la población nacida en República Dominicana y que fue afectada por la sentencia 168/13 del Tribunal Constitucional.

La plataforma Dominican@s por Derecho reconoce la buena intención de la Ley, pero entendemos que la falta de voluntad en la correcta aplicación, la arbitrariedad administrativa y la falta de claridad en los procesos burocráticos han sido los principales escollos para que las personas afectadas puedan salir de este problema que ha postergado el sueño y la vida de tantos dominicanos y dominicanas.

Señor Presidente, usted sabe tanto como nosotros que los resultados de la sentencia del Tribunal Constitucional han colocado a nuestro país en el centro de una situación de apatridia sin precedentes en la región. La situación actual conduce a violaciones de Derechos Humanos y la falta de un Estado de Derecho en la República Dominicana, lo cual constituye un problema para todos los hijos e hijas de esta nación y no sólo para aquellos que viven la problemática en carne propia, pues la identidad es un principio de seguridad ciudadana y de protección social.

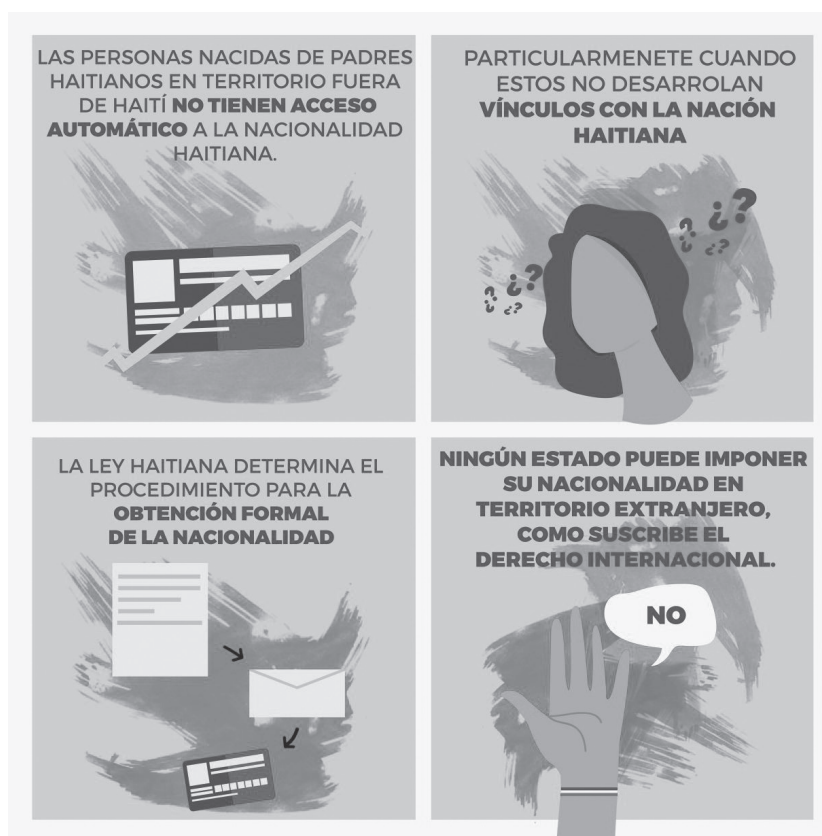
Asimismo, durante la parada cívica del 18 de noviembre, en un comunicado leído durante la actividad, Dominican@s por Derecho (2017b) destacó que ante el fracaso de la Ley 169-14 era imperativo que el Estado volviera a la mesa de diálogo con OSC con miras a alcanzar “una solución viable y duradera”. También se aludió a la situación de las muchas personas sin una solución de nacionalidad bajo la Ley 169, reclamando la restitución inmediata y plena de la nacionalidad a todas las personas afectadas por la sentencia 168-13

Otra acción destacada por parte de la plataforma Dominican@s por Derecho fue el envío de un mensaje de agradecimiento especial a los medios que cubrieron de manera imparcial la parada cívica del 18 de noviembre. Su carta destaca que la incursión de su mensaje en el afluente informativo es uno de los objetivos que se persiguen cómo la mejor vía para edificar a la población en general sobre el mensaje de los grupos que reivindican los derechos de las comunidades afectadas por la sentencia 168-13.

DxD: “Somos dominicanas y dominicanos y así nos gustaría ser tratado por los medios”

Esta agenda de actividades que venimos desarrollando desde principios de agosto de este año, ha estado respaldada por el discurso de que **somos dominicanos, envueltos en un problema causado por el Estado dominicano y que requiere una respuesta dominicana** por lo que el Estado es el único que puede solucionarlo (Dominican@s por Derecho 2017c).

Como parte de su trabajo de sensibilización e incidencia, representantes de OSC que conforman la Plataforma abordaron la temática en distintos espacios en los medios de prensa¹⁹⁶, divulgando también mensajes claves (como el que se replica en las gráficas siguientes) a través de redes sociales y la página web de Dominican@s por Derecho.



Fuente: Dominican@s por Derecho 2017d.

¹⁹⁶ Un ejemplo fue la participación en el programa Uno+Uno disponible en https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=W-ik95KfDkM, así como la participación en el programa “Esto no tiene nombre” transmitido por 95.7 FM, ambos en noviembre de 2017.



Fuente: *Dominicano@s por Derecho* 2017e.

Otro espacio importante de visibilización a personas afectadas y de conversación sobre la problemática generada por la Sentencia 168-13 fue el lanzamiento del documental **“Hasta la Raíz”** producido por Juan Carlos González y estrenado el 23 de marzo en Cinemacentro, que ha sido expuesto posteriormente en distintos foros a nivel nacional e internacional.

“Hasta la Raíz” es protagonizado por tres mujeres que cuentan de manera individual cómo esta problemática ha afectado el desarrollo normal en diferentes aspectos de sus vidas, en comparación con cualquier otra ciudadana dominicana que tenga documentos. Además de esos testimonios, el documental muestra las diferentes movilizaciones de la sociedad civil en procura de ser escuchados por los tomadores de decisiones para que su situación de indocumentación sea resuelta (síntesis de OBMICA en una nota sobre el documental que incluye una entrevista con el Director)¹⁹⁷.

¹⁹⁷ La entrevista está disponible en la página de OBMICA en <http://obmica.org/index.php/actualidad/23-derecho-a-nacionalidad/158-director-documental-hasta-la-raiz-conversa-con-obmica>