



SITUACIÓN  
DE DERECHOS  
HUMANOS  
DE LAS PERSONAS  
MIGRANTES Y SUS  
DESCENDIENTES



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

*-Por Natalia Riveros<sup>143</sup>-*

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

En 2016 diversos actores tanto a nivel local como internacional, continuaron alertando sobre la prevalencia en el país de actitudes y prácticas discriminatorias que afectan a personas migrantes haitianas y sus descendientes, entre otros grupos vulnerables a la discriminación. Esto representó que muchas personas siguieran enfrentando las secuelas y prejuicios derivados de la discriminación racial y el antihaitianismo histórico<sup>144</sup>, que siguen siendo alentados por ciertos sectores conservadores para mostrar la inmigración haitiana como una amenaza para la identidad y la seguridad nacional. En este sentido, los problemas sociales que afectan al país, aunado al hecho de compartir una frontera con el país más pobre de América, facilitan la reproducción de la ideología antihaitiana y su asimilación por parte de algunas personas.

Como en años anteriores, se pone el tema de la discriminación como punto de partida para el abordaje de la situación de derechos de personas migrantes y sus descendientes, ya que con frecuencia se señala que la doble discriminación que enfrentan por motivos de raza y de origen extranjero, así como la falta de reconocimiento oficial sobre la prevalencia de ésta, fomenta su exclusión y dificulta el acceso en igualdad de condiciones y el goce efectivo de otros derechos como integridad personal, debido proceso y garantías judiciales, derechos laborales, acceso a documentación de identidad, entre otros, que son abordados en este capítulo del informe.

<sup>143</sup> Politóloga e investigadora, con especialidad en temas de derecho internacional (particularmente derecho penal y derechos humanos) y las migraciones. Inicia su colaboración con OBMICA en 2011 como Investigadora Asociada y a partir de agosto 2017 funge como Coordinadora de Investigación y Programas de esta institución.

<sup>144</sup> Como nota el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre República Dominicana de 2015, el antihaitianismo y la noción hispánica de la dominicanidad fueron promovidos por Trujillo y otros políticos e intelectuales afines a éste como una "forma de diferenciación entre los dominicanos y los haitianos basada en atributos raciales, biológicos y culturales" (CIDH 2015:párr.110).

Es importante señalar que el tema de la discriminación en relación a la vulneración del derecho a la nacionalidad a descendientes de migrantes de nacionalidad haitiana siguió centralizando las discusiones sobre la situación de derechos humanos en el país a lo largo del año. Sobre esta interrelación se sigue destacando que el hecho que los padres sean originarios de Haití ha incidido en la falta de reconocimiento de la nacionalidad dominicana de su descendencia nacida en el país; también se señala que el marco normativo sobre el derecho a la nacionalidad ha tenido un efecto discriminatorio y desproporcionado sobre la población nacida en el país de ascendencia haitiana. Debido a la complejidad de esta temática y la atención que ha generado a raíz de la Sentencia No. 168-13 del Tribunal Constitucional, la sección 5.4 aborda en mayor detalle la situación del derecho a la nacionalidad en relación a descendientes de migrantes haitianos/as. En consecuencia, este acápite inicial se enfoca en los principales debates, sucesos, y consecuencias derivadas de la falta de reconocimiento sobre la prevalencia de discriminación contra personas migrantes y sus descendientes, esbozando también algunos esfuerzos encaminados a fortalecer la protección contra la discriminación de grupos vulnerables.

Entre los diálogos sobre discriminación celebrados en el plano internacional, se destacó el intercambio con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de aquí en adelante “Comité CESCR”, celebrado el 27 y 28 de septiembre de 2016 en el marco del examen sobre el cumplimiento por parte del Estado de sus compromisos bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su abordaje sobre las cuestiones relativas a las disposiciones generales del Pacto en lo concerniente al principio de no discriminación, este Comité había solicitado mayor información al Estado sobre las medidas adoptadas para prevenir y combatir actitudes y prácticas discriminatorias contra las personas haitianas, dominicanas de ascendencia haitiana y afrodescendientes en un comunicado divulgado el 24 de marzo de 2016 (CESCR 2016:párr.10). En su respuesta, difundida el 9 de agosto de 2016, el Estado reiteró que “la discriminación excluyente no es ejercida y tampoco tolerada como política de Estado” (CESCR 2016a:párr.30).

Por su parte, las organizaciones de sociedad civil, en su informe alternativo presentado al Comité CESCR en septiembre, hicieron referencia a la prevalencia de una discriminación estructural histórica respecto a personas migrantes haitianas y sus descendientes, manifestada en patrones sistemáticos de marginalización y pobreza sobre todo en comunidades aisladas conocidas como bateyes (CLADEM-RD y Colectiva Mujer y Salud 2016:20). Al abordar la discriminación en relación a la pobreza, el Comité CESCR coincidió sobre este punto, observando que el crecimiento económico experimentado por el país no había logrado disminuir los elevados índices de desigualdad que afectaban principalmente a personas haitianas, dominicanas de ascendencia haitiana, afrodescendientes y personas que residían en zonas rurales (CESCR 2016b:párr.48).

De igual manera, en sus observaciones finales, adoptadas el 7 de octubre de 2016, el Comité CDESCR manifestó que continuaba preocupado por la “*persistente discriminación que enfrentan las personas haitianas o de ascendencia haitiana*” (Ibíd.párr.21), instando al estado a “*adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para combatir todas las formas de discriminación que causan o perpetúan la discriminación formal o de facto contra los haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana*” (Ibíd.párr.22a).

Es importante subrayar que durante los diálogos sostenidos con el Comité CDESCR, el Estado reconoció que aunque la Constitución prohibía cualquier forma de discriminación, no existía otra política estatal para afrontarla (Funcceji.org 2016). En este sentido, el Comité lamentó la ausencia de un “marco jurídico integral” contra la discriminación, acogiendo el compromiso expresado por delegados/as del Estado de priorizar las discusiones sobre el anteproyecto de ley general de igualdad y no discriminación.

El referido anteproyecto, que fue comisionado por el Consejo Nacional para el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) (CONAVIHSIDA) y presentado formalmente a diversas instancias a inicios de marzo 2016 durante un acto de conmemoración del Día Internacional de la Cero Discriminación (Sosa 2016), cuenta con gran respaldo por parte de organizaciones de derechos humanos y juristas<sup>145</sup>, ya que especifica los supuestos que constituyen la discriminación y la tipifica como delito previendo además sanciones económicas, penales y administrativas (Ortiz 2016; Pimentel 2016). En este sentido, se valora como positivo la buena disposición mostrada por el Estado frente a la misma, ya que su adopción permitiría a diversas categorías de personas particularmente vulnerables a la discriminación en el país, incluyendo a migrantes y sus descendientes, contar con un instrumento específico para protegerse contra ella en diversos ámbitos sociales en línea con las recomendaciones finales del Comité CDESCR como lo muestra el recuadro.

<sup>145</sup> El informe alternativo de la sociedad civil al Comité CDESCR incluye en sus recomendaciones el sometimiento y la aprobación de esta ley. El movimiento Participación Ciudadana abordó la referida ley en el marco de una mesa de diálogo realizada a inicios de agosto de 2016, recomendando su adopción como un mecanismo de fortalecimiento de la inclusión social (Lara 2016). El anteproyecto también recibió respaldo de la Red Internacional de Legisladores Parlamentarios para la Acción Global durante una visita al país en noviembre (Pantaleón 2016).

**Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la República Dominicana, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación al marco jurídico contra la discriminación**

*El Comité recomienda al Estado parte que agilice la discusión y la adopción del proyecto de ley de igualdad y no discriminación, que garantice una protección efectiva contra la discriminación, y que entre otras cosas: a) Incluya explícitamente todos los motivos de discriminación prohibidos que se enumeran en el artículo 2 del Pacto, tomando en cuenta la observación general núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales; b) Defina la discriminación directa e indirecta de acuerdo a las obligaciones que incumben al Estado; c) Prohíba la discriminación tanto en el ámbito público como en el privado; d) Incorpore disposiciones que permitan obtener reparación en casos de discriminación, incluso por medios judiciales y administrativos (párr.20).*

Cabe señalar que al finalizar el año seguía pendiente por parte del Estado una respuesta respecto al curso dado a tres de las recomendaciones adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) durante el examen de la aplicación en el país de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en febrero de 2013. Entre estas recomendaciones, el mencionado Comité instaba al Estado a promulgar una ley específica contra la discriminación racial y a asegurar que las medidas legales y políticas sobre migración no discriminaran por motivo de raza, color u origen nacional (CERD 2013:párr.32)<sup>146</sup>. Esto muestra cómo la adopción de reformas institucionales y legislativas para fortalecer la protección contra la discriminación ha sido objeto de preocupación por parte de los distintos comités supervisores de tratados internacionales de derechos humanos desde hace varios años.

Por otra parte, el derecho a la igualdad y no discriminación en el país continuó siendo monitoreada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Cabe recalcar que la decisión por parte de este órgano regional de incluir un capítulo específico sobre la situación de derechos humanos en República Dominicana en su informe anual 2016, estuvo fundamentada en “*la persistencia de la problemática estructural relacionada con la discriminación contra las personas nacidas en territorio dominicano con ascendencia haitiana, o percibidas como tales, sumado a la falta de respuesta del Estado a los diferentes requerimientos extendidos durante el 2016*” (CIDH 2017:párr.4).

<sup>146</sup> También se solicitaba información sobre medidas adoptadas respecto a la recomendación de eliminar los obstáculos administrativos para la expedición de documentos de identidad a dominicanos-as de ascendencia haitiana y la recomendación de asegurar que las leyes de deportación no discriminen por motivos de raza, color, u origen étnico o nacional.

**Informe Anual Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 2016. Capítulo IVB sobre Derechos Humanos en República Dominicana**

*A juicio de la CIDH, el reconocimiento oficial y público de la existencia y el impacto histórico, social y cultural que ha tenido el racismo y la discriminación racial en la República Dominicana, acompañado de la manifestación de voluntad política para combatirlos, constituye un primer paso en la serie de medidas que deben ser adoptadas por el Estado a fin de garantizar el goce de los derechos a la igualdad y no discriminación de las personas afrodescendientes, en particular las personas dominicanas de ascendencia haitiana y migrantes haitianas. No obstante lo recomendado por esta Comisión en su Informe, durante el año 2016, la República Dominicana mantuvo ante la CIDH y otros órganos de derechos humanos, su postura de negación de la discriminación estructural como factor en la realidad del país (CIDH 2017:párr.67).*

Como muestra el recuadro anterior, en su último informe la CIDH reitera su preocupación por la falta de reconocimiento oficial de la discriminación estructural en el país. Esta valoración por parte de la Comisión se fundamentó en parte en la postura del Estado durante la audiencia temática ante la misma sobre derechos políticos de personas dominicanas de ascendencia haitiana en República Dominicana, celebrada el 8 de abril de 2016 (ver síntesis sobre la audiencia en recuadro). Asimismo, en su informe anual 2016 la CIDH mantuvo su preocupación por la ausencia de leyes generales que prohibieran la discriminación racial, haciendo también un llamado al Estado a priorizar las discusiones en torno al anteproyecto de ley general de igualdad y no discriminación, y destacando como positivo los diferentes procesos de consulta realizados durante el año (CIDH 2017:párr.68;72).

### **Discriminación estructural en República Dominicana se discute durante audiencia temática sobre derechos políticos de personas dominicanas de ascendencia haitiana ante la CIDH**

Durante esta audiencia, representantes de la sociedad civil denunciaron obstáculos relativos al acceso a documentación de identidad y como debido a éstos muchas personas de ascendencia haitiana verían limitado el ejercicio de su ciudadanía durante las elecciones de mayo 2016, aludiendo a políticas y prácticas desiguales en materia de acceso al registro civil implementadas por parte de órganos del Estado. En su intervención, delegados del Estado se refirieron al entonces recientemente publicado informe de la CIDH sobre República Dominicana (2015), refutando el criterio de la CIDH respecto al impacto discriminatorio de las leyes de nacionalidad con base a que las restricciones impuestas no derivan de ningún “propósito discriminatorio” sino que “derivan de la realidad social y un contexto histórico determinado”. El Estado sostuvo, asimismo, no conocer ningún caso de alguien que alegara ser beneficiario de la Ley 169-14 y que no hubiera podido llevar a cabo el procedimiento establecido para obtener sus documentos. Por su parte, el Secretario Ejecutivo de la CIDH durante su intervención en esta audiencia hizo referencia a la visita *in loco* al país a fines de 2013, y como durante ella se habían constatado las condiciones de pobreza y vulneración de derechos en los bateyes y a las múltiples denuncias recibidas de casos de negación de documentos por parte de funcionarios/as del registro civil. En este sentido, expresó que “negar que hay un problema de racismo estructural reproduce institucional, social y culturalmente la negación de derechos” así como los estereotipos discriminatorios<sup>147</sup>.

Por otro lado, el informe 2016 sobre derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos destaca nuevamente a la discriminación generalizada contra personas haitianas y sus descendientes como el problema de mayor seriedad en cuanto a la situación de derechos en República Dominicana. Este informe sostiene, además, que persisten prejuicios contra personas de complejión oscura, y que organizaciones locales de derechos humanos habían reportado incidentes en que se negaba acceso a personas de piel oscura a bancos, restaurantes, tiendas, clubs nocturnos, así como su inscripción en escuelas privadas y la emisión de certificados de nacido vivo en hospitales. Se señala, asimismo, la prevalencia de discriminación en acceso a empleo con base a requisitos de “buena presencia” por parte de algunos empleadores (Departamento de Estado de Estados Unidos 2016).

De igual manera, en 2016 organizaciones siguieron alertando sobre cómo la situación de vulnerabilidad de personas de origen haitiano se sigue viendo agravada debido a una confluencia de diversas variables que derivan en una discriminación intersectorial. Como lo explica la CIDH (2015):

<sup>147</sup> El contenido de la audiencia está disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gudl8Jwplvl>

*“además de ser migrantes o descendientes de éstos convergen otros factores con base a los cuales son discriminados, tales como la raza, etnia, color, origen nacional, capacidad lingüística, edad, sexo, situación de pobreza, los cuales al presentarse en un mismo tiempo conllevan a que estas personas sean víctimas de discriminación intersectorial” (párr.371).*

En tal sentido, desde el enfoque de la niñez las discusiones sobre discriminación de niños/as de origen haitiano se siguen enfocando principalmente en su impacto en el acceso a la educación. En sus observaciones finales, el Comité CDESCR manifestó preocupación por la imposición de requisitos excesivos para la inscripción de nacimiento de niños/as de ascendencia haitiana, lo cual los/as colocaba en riesgo de apatridia y limitaba el ejercicio de sus derechos, principalmente a la educación y la salud (CDESCR 2016b:párr.46). Este Comité notó, asimismo, que a pesar de medidas adoptadas por el Estado y señaladas a esta instancia sobre la instrucción a las escuelas de inscribir a niños/as independientemente de si poseen documentos o no, aquellos/as de ascendencia haitiana y los/as que no contaban con un registro de nacimiento enfrentaban dificultades para acceder a la educación, y en particular la secundaria y terciaria (Ibíd.:párr.64b). Sobre este punto también coincidieron la CIDH y el Departamento de Estado de Estados Unidos en sus informes sobre derechos humanos de 2016 (CIDH 2017:párr.75-78; Departamento de Estado de Estados Unidos 2016:23)<sup>148</sup>. Por su parte, el informe de país de la CIDH de 2015 ahondaba en las consecuencias de la vulneración del derecho a la educación a causa de la indocumentación, manifestando que esta situación había conllevado a que muchas personas resultaran trabajando en empleos informales lo cual a su vez imposibilitaba que mejoraran su situación socioeconómica y la de sus familias (CIDH 2015:párr.376).

Asimismo, teniendo en cuenta el contexto general de desigualdad entre hombres y mujeres en el país, y a propósito de los diálogos celebrados con el Comité CDESCR, organizaciones locales siguieron destacando los múltiples tipos de discriminación a la que se enfrentan las mujeres en general, y las de origen haitiano en particular (CLADEM-RD y Colectiva Mujer y Salud 2016). La CIDH en su informe de país de 2015 también manifestaba que las *“desventajas que encaran las mujeres pertenecientes a minorías en relación con al acceso a trabajo, la trata de mujeres y la violencia contra la mujer basada en la raza constituyen esferas de especial preocupación para la Comisión”* (CIDH 2015:párr.373).

Cabe destacar que al finalizar el año también seguía pendiente la respuesta del Estado respecto a observaciones y recomendaciones que habían sido adoptadas

<sup>148</sup> La temática había sido abordada también por el Comité de los Derechos de la Niñez en 2015 como nota el Informe Estado de las Migraciones 2015. Ver OBMICA (2016).

por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 2013 y que debían haber sido contestadas en julio de 2015, a pesar de dos recordatorios enviados al Estado el 14 de diciembre de 2015 y el 10 de agosto de 2016 respectivamente (CEDAW 2016; CEDAW 2015). En sus conclusiones, este Comité había manifestado preocupación por la persistencia de múltiples formas de discriminación contra las mujeres y en particular las de origen haitiano, lo cual limitaba el disfrute de sus derechos a la nacionalidad, empleo, educación y salud (CEDAW 2013:párr.10;40).

### **5.1.1 Actos de violencia y manifestaciones de rechazo**

Una de las consecuencias derivadas de la falta de reconocimiento oficial sobre la prevalencia de la discriminación racial en el país y de los prejuicios históricos en contra de la población de origen haitiano señalados anteriormente, es que perpetúan la vulnerabilidad de esta población a diversas situaciones de violencia por parte de actores estatales y particulares<sup>149</sup>. En muchos casos este rechazo se manifiesta también en actos de hostigamiento (algunos de ellos violentos) contra defensores/as de derechos humanos de migrantes y sus descendientes, como muestra el análisis presentado en la sección 5.5.

Durante el 2016, se mantuvieron las denuncias por parte de organizaciones de derechos humanos respecto a violaciones al derecho a la integridad personal y actitudes discriminatorias contra personas de origen haitiano por parte de autoridades policiales y con funciones de control migratorio. Una de estas denuncias fue recogida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH-RD) en su informe sobre la situación de derechos humanos en el país durante 2016. Según éste, en abril de 2016 un nacional haitiano fue ultimado con machetazos por parte de miembros de una patrulla militar que también habría despojado a la víctima de una suma importante de dinero, dejándola posteriormente abandonada en matorrales de la avenida Charles de Gaulle en Santo Domingo. Al respecto, la organización sostuvo que la víctima había sido perseguida con el supuesto de que había robado unos gallos, criticando la actitud indebida y el uso desproporcionado de la fuerza, y solicitando a la jefatura de la Policía Nacional y a la Procuraduría que el caso fuese debidamente penalizado con miras a “evitar otro escándalo de racismo” (CNDH-RD 2016; Valenzuela 2016).

Posteriormente en diciembre, a propósito de la conmemoración del Día Internacional de las Personas Migrantes el 18 de ese mes, la CNDH-RD aludió a la prevalencia de

<sup>149</sup> El tema fue incluido en el informe anual de la CIDH que cubre 2016. Ver CIDH 2017 párr.16 y Sección E.

la ideología del racismo en el país poniendo como en ejemplo un acto discriminatorio perpetuado durante la detención de una mujer de ascendencia haitiana que habría sido montada en un camión de la Dirección General de Migración (DGM) y forzada a pronunciar la palabra “perejil”, la cual en el contexto dominicano ha sido frecuentemente utilizada como mecanismo para establecer la ascendencia haitiana (Jiménez 2016a).

Por otra parte, el 11 de febrero de 2016, al cumplirse el primer aniversario del homicidio de un inmigrante haitiano que era conocido como Tulile y que había sido linchado y colgado de un árbol en un parque público de la ciudad de Santiago, organizaciones que trabajan con migrantes enviaron una carta abierta a diversas autoridades criticando la impunidad que caracterizaba el seguimiento dado al caso. En particular, las organizaciones expresaron preocupación por la “violencia de las declaraciones de las autoridades achacando el asesinato a un ajuste de cuentas, crimen pasional o robo del dinero de un “palé” lo cual en su opinión tenía como intención ocultar las connotaciones racistas y de odio asociadas al caso (CNDH-RD 2016a).

Asimismo, con motivo de la conmemoración del cuarto aniversario de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* emitida el 24 de octubre de 2012, las instituciones que actuaron como peticionarias en el referido caso recordaron que su aplicación seguía pendiente por parte del Estado solicitando el cumplimiento íntegro de lo dispuesto en la misma (Centro Cultural Dominicano Haitiano 2016). En su sentencia, la Corte había abordado el uso excesivo de fuerza de agentes militares en contra de un grupo de personas migrantes haitianas, así como la detención y expulsión colectiva en relación a las garantías de debido proceso, encontrando al Estado responsable por la violación de los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal, garantías judiciales, de libre circulación, y protección judicial. La Corte también determinó el incumplimiento de la obligación de adecuamiento del derecho interno y no discriminación establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos. Entre las medidas reparatorias dispuestas<sup>150</sup>, la Corte dispuso que se debía reabrir la investigación de los hechos del caso para individualizar, juzgar y sancionar a las personas responsables y que se debía determinar el paradero de las víctimas fallecidas con fines de que fueran repatriadas y entregadas a sus familiares (Ibíd.).

<sup>150</sup> La Corte también dispuso el reconocimiento público de la responsabilidad del Estado, la ejecución de un programa de capacitación en derechos humanos para autoridades con funciones de control migratorio, la realización de una campaña sobre los derechos de personas migrantes, así como tratamiento psicológico e indemnizaciones para las víctimas.

Otras preocupaciones sobre abusos de poder por parte de agentes estatales se siguieron centrando en violaciones de derechos durante las detenciones y deportaciones de migrantes y que son abordadas en la sección 5.2, así como la vulnerabilidad de comerciantes, mujeres y niños-as de origen haitiano a situaciones de violencia en el contexto de sus movimientos transfronterizos (INM-RD 2016b; Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2016:51).

Con el propósito de contextualizar las referidas denuncias, se considera relevante señalar que las violaciones de derechos por parte de fuerzas de seguridad del Estado y la desconfianza por parte de la ciudadanía respecto a éstas han sido objeto de preocupación por parte de diversos sectores en los últimos años<sup>151</sup>. En 2016, particularmente, muchas de las discusiones giraron en torno a actuaciones irregulares por parte de la Policía Nacional en anticipación de la promulgación en julio de la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional<sup>152</sup>, y como consecuencia de una decisión anunciada en enero por la jefatura de la Policía Nacional -y ampliamente criticada por diversos sectores- que facultaba a miembros de esta dependencia a detener a ciudadanos/as con base a poseer un “perfil sospechoso” como uno de los mecanismos para combatir la delincuencia (CNDH-RD 2016:16)<sup>153</sup>. En este sentido, aún reconociendo que actuaciones irregulares por parte de fuerzas de seguridad pública afectan también a ciudadanos/as dominicanos/as, el desconocimiento de sus derechos por parte de la población migrante, las desigualdades de poder y los prejuicios en contra de personas percibidas como haitianas, coloca a estas últimas en un nivel aun superior de desprotección frente a estas arbitrariedades.

En cuanto a situaciones de violencia u hostilidad contra personas migrantes por parte de particulares, se siguieron reportando algunos incidentes aislados como todos los años, tales como el reforzamiento en marzo de un destacamento policial en Hatillo Palma ante la muerte de un agricultor dominicano que había generado temor de enfrentamientos entre personas dominicanas y haitianas (Pérez 2016) y el anuncio por parte de la Dirección Cibao Central de la Policía a inicios de mayo sobre una investigación respecto a un ataque contra tres haitianos por desconocidos, en el que uno de ellos había fallecido (Metro RD 2016). Se siguió observando, asimismo, a través de titulares de prensa, que parte de la opinión pública sigue presentando a

<sup>151</sup> De acuerdo al Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), el porcentaje de personas de 18 años y más a las que las autoridades les pidieron soborno o macuteo en los últimos 12 meses había subido de 6.9 en 2008 a 9.1 en 2012 y 12.1 en 2014. Ver ONE 2016.

<sup>152</sup> La Ley Orgánica de la Policía Nacional No. 590-16 fue promulgada el 15 de julio de 2016 (Jiménez 2016).

<sup>153</sup> Asimismo, el diagnóstico Actuaciones irregulares de la Policía Nacional en el ejercicio de sus funciones publicado recientemente por Participación Ciudadana, analizó un intercambio de correspondencia entre la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo observando que “se mantiene una actitud de justificación e impunidad al referirse a las ejecuciones arbitrarias calificando a las víctimas de los abusos policiales de “antisociales caídos por la acción policial” y sentenciados como “delincuentes” sin que medie el debido proceso que garantice la presunción de inocencia” (Participación Ciudadana 2016).

la migración haitiana como usurpadora de servicios públicos de salud, en particular en alusión a los partos de mujeres haitianas en el país, confirmando la prevalencia de estereotipos negativos sobre la migración haitiana. Las amenazas y agresiones físicas contra dominicanos/as de ascendencia haitiana y otros defensores de sus derechos humanos presentadas en la tabla 5.4 también ponen de manifiesto el rechazo y la discriminación que enfrenta la población de origen haitiano y como tiende a extenderse a los/as que apoyan su causa.

#### ***Denuncian haitianas consumen 25% presupuesto hospitales RD***

Abogó por el establecimiento de mayores controles migratorios en las entradas fronterizas, debido a que las embarazadas haitianas no solo vienen a parir en la República Dominicana, sino que también las mismas son portadoras de numerosas enfermedades contagiosas, entre las cuales caben mencionarse el HIV, la tuberculosis, papiloma humano, y otras (Almomeno. net 2016a).

## **5.2 Detención y Deportación de Migrantes**

Durante 2016 continuaron las detenciones y deportaciones con base a infracciones de las leyes migratorias como muestran las estadísticas oficiales obtenidas presentadas en la sección 3.4 del capítulo III sobre flujo inmigratorio. Las mismas habían sido suspendidas de manera oficial por parte del gobierno durante la ejecución del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular (PNRE) en conformidad con la prohibición de deportaciones contenida en el Decreto 327-13 que instituía dicho Plan, por lo cual, desde que se acercaba la fecha límite para la presentación de solicitudes al PNRE (17 junio de 2015), los flujos de retornos de personas tanto voluntarios como involuntarios hacia Haití han sido objeto de monitoreo por parte de diversas organizaciones nacionales e internacionales. Las deportaciones oficiales comenzaron a contabilizarse a partir del 14 de agosto de 2015.

Las preocupaciones por parte de organizaciones de derechos humanos en cuanto a la reanudación de las deportaciones han estado relacionadas principalmente a tres factores. Uno de ellos, es que desde la década de 1990 se venían denunciado deportaciones masivas, arbitrarias y sin las debidas garantías judiciales y de debido proceso, habiendo de por medio dos fallos al respecto por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que responsabilizan al Estado dominicano<sup>154</sup>.

<sup>154</sup> Uno de ellos es el caso de *personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, Sentencia del 28 de agosto de 2014, y el otro es el de *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* del 24 de octubre de 2012.

Otro temor deriva del gran número de personas de origen haitiano nacidas en el país afectadas por la Sentencia 168-13 y que a consecuencia de su indocumentación son más vulnerables a verse involucradas en procesos de deportaciones. También es objeto de interés el fenómeno de los denominados retornos espontáneos que empezaron a observarse a partir de junio de 2015 en anticipación al reinicio de las deportaciones, y que derivaron en el surgimiento de campamentos improvisados para retornados del lado haitiano, manteniéndose hasta la actualidad<sup>155</sup>. Cabe señalar, sin embargo, que la espontaneidad de estos retornos sería relativa, ya que informes incluyeron testimonios de personas que manifestaron dirigirse a Haití debido a presiones o amenazas por parte de autoridades y personas particulares<sup>156</sup>.

En 2016 diversos actores a nivel nacional e internacional reconocieron que hubo avances en la manera en que los procesos oficiales de deportación eran efectuados (CIDH 2017; Amnistía Internacional 2016; Amnistía Internacional 2017; International Human Rights Clinic of the Johns Hopkins University 2016)<sup>157</sup>. Entre las mejoras observadas se destaca que la Dirección General de Migración suele entregar un listado de datos sobre las personas deportadas a las autoridades haitianas, que las deportaciones generalmente no se realizan de noche, y que las personas son transportadas en autobuses y no en camiones (Amnistía Internacional 2016:25). A pesar de ello, organizaciones de derechos humanos criticaron la falta de implementación sistemática de las salvaguardias establecidas para la protección de migrantes contra deportaciones arbitrarias (Amnistía Internacional 2017), y presentaron evidencias de algunas violaciones a lo largo del año que son comentadas a lo largo de esta sección.

En respuesta a denuncias sobre la prevalencia de violaciones de derechos durante las deportaciones, algunas de ellas recogidas en un informe preparado por Amnistía Internacional y ampliamente difundido y debatido a través de medios de prensa en junio de 2016, las autoridades migratorias hicieron referencia a la aplicación de un nuevo Protocolo para la interdicción migratoria que había sido compartido y monitoreado por algunas organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y puntos focales de derechos humanos de otras agencias de Naciones Unidas en el país (Santiago-Díaz 2016). También señalaron que las personas deportadas eran sometidas a un registro biométrico de sus datos para que cada caso fuese debidamente individualizado. Asimismo, el sexto informe periódico presentado por el Estado al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 20 de junio de 2016, a propósito del próximo examen

<sup>155</sup> El curso de los retornos voluntarios durante 2015 es abordado en mayor detalle en el Estado de las Migraciones publicado el año anterior en OBMICA 2016 sección 5.4.

<sup>156</sup> Ver, por ejemplo, reportaje de Colette-Lespinasse en OBMICA 2016a; Amnistía Internacional 2016.

<sup>157</sup> Durante la audiencia temática sobre derechos humanos y apatridia en República Dominicana celebrada ante la CIDH el 6 de diciembre de 2016, las organizaciones peticionarias señalaron que las deportaciones continuaban, aunque con menor intensidad.

sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sintetizaba las medidas institucionales previstas para garantizar el debido proceso y las garantías judiciales en los procesos de deportación previstas por la Constitución dominicana y la Ley de Migración vigente (ver recuadro).

**Medidas Institucionales que guían el proceso administrativo del acto de deportación señaladas por el Estado Dominicano en su sexto informe periódico enviado al Comité de Derechos Humanos de la ONU, junio de 2016**

*70. Durante el procedimiento administrativo de ejecutar el acto de deportación se le garantiza al extranjero el pleno respeto de sus derechos. El Extranjero podrá:*

*• Solicitar información de los motivos del Estado para detenerlo a fines de deportación. • Tener comunicación con los representantes de su embajada. • Avisar a sus familiares, representante legal o persona de su confianza, ya sea en territorio nacional o fuera de éste; para tal efecto se le facilitarán los medios para comunicarse con ellos lo antes posible. • Requerir un traductor o intérprete de señas para facilitar la comunicación en el caso de que no hable o entienda el español. • Ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso parcial o completo a las constancias del expediente administrativo migratorio, salvo algunas discrecionalidades por motivos de seguridad del Estado.*

En septiembre, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifestó que le constaba que las autoridades dominicanas habían colaborado con distintas agencias de Naciones Unidas basadas en el país en el monitoreo a los procesos de deportación, aunque lamentó que personal de su oficina en Ginebra no hubiese tenido acceso directo a estas verificaciones a pesar de solicitudes presentadas al gobierno (Hoy 2016). Por su parte, el Representante del Sistema de Naciones Unidas en el país, destacó asimismo la cooperación brindada por parte del Estado, manifestando satisfacción por los procesos observados y la respuesta oportuna dada a situaciones específicas encontradas (Batista 2016).

A pesar de los avances señalados, organizaciones de sociedad civil manifestaron inquietud respecto al contenido del nuevo Protocolo establecido para las deportaciones, lamentando que el mismo no hubiese sido hecho público (OBMICA 2016c:4; Amnistía Internacional 2016:25). Desde su perspectiva, es importante conocer los procedimientos establecidos para asegurar una depuración individual efectiva de los casos, ya que en el pasado se había venido observando que la Ley de Migración vigente y su Reglamento establecían de manera muy general el principio de debido proceso en los procesos de deportación y expulsión sin especificar las medidas para garantizar el acceso a este derecho<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> Este argumento se ahonda en más detalle en el informe Estado del Arte de la Migraciones 2014. Ver Riveros 2015:117.

Organizaciones de sociedad civil también expresaron preocupación respecto a la falta de información sobre los mecanismos de rendición de cuentas para garantizar que tanto funcionarios/as de migración, como miembros de otros cuerpos de seguridad del Estado, respetaran las garantías de debido proceso y otros derechos de las personas migrantes durante las deportaciones. En este sentido, diversos informes pusieron énfasis en las diferencias entre las denominadas deportaciones oficiales versus las no oficiales: las primeras involucran los retornos organizados a través de los diferentes cruces fronterizos oficiales generalmente por parte de agentes de la DGM, mientras que las deportaciones paralelas no oficiales son realizadas en su mayoría por miembros del Ejército Nacional y el Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT), generalmente a través de cruces no oficiales en el marco de sus funciones de resguardo de fronteras y contención de los flujos de migración irregular (OIM Haití 2016; International Human Rights Clinic of the Johns Hopkins University 2016; Amnistía Internacional 2016). En la práctica, los protocolos de comunicación y coordinación entre las diferentes instituciones involucradas en los procesos de deportación no suelen ser claras, observándose que principalmente aquellas realizadas por parte del ejército y CESFRONT son realizadas sin una verificación de las circunstancias de cada caso y sin dejar constancia de las personas involucradas en estos movimientos (Departamento de Estado de los Estados Unidos 2016; Amnistía Internacional 2016:24). Cabe señalar que a pesar de que durante las deportaciones oficiales las personas generalmente reciben una orden de deportación y se notifica a las autoridades haitianas, ha sido señalado que las mismas tampoco incluyen otras salvaguardias internacionales importantes como el derecho a impugnar la orden de deportación (Amnistía Internacional 2016:24).

Como lo nota el informe de Amnistía internacional (2016:5), *“a consecuencia de la falta de implementación sistemática de las salvaguardias de procedimiento, hubo casos en los que se deportó a personas que podrían haber apelado contra su deportación.”* Tal es el caso de personas nacidas en el país de ascendencia haitiana y personas que aplicaron al PNRE, entre otras categorías de poblaciones vulnerables, lo cual se refleja en algunos de los datos recopilados a través del proceso de observación de fronteras que implementa la oficina de OIM-Haití en colaboración con organizaciones haitianas desde junio 2015 y cuyos datos hasta el 29 de diciembre de 2016 son presentados en la tabla 5.1. Cabe señalar que aunque los datos de monitoreo de OIM-Haití no son absolutos ya que el ingreso al registro de personas es voluntario, no hay observadores presentes en los cruces no oficiales en todo momento<sup>159</sup>, y debido a recortes presupuestarios se redujo la cobertura de la frontera en un 50% a partir de septiembre 2016<sup>160</sup>, al ser la única iniciativa de registro y monitoreo de campo permanente y a gran escala, sus datos arrojan

<sup>159</sup> Así lo destaca Amnistía Internacional 2016.

<sup>160</sup> Así lo señala la OIM-Haití en su boletín del 29 de septiembre de 2016.

tendencias importantes en cuanto a la magnitud y las características principales de los movimientos de retorno y las personas involucradas en éstos.

**Tabla 5.1 Retornos voluntarios y forzados de personas hacia Haití, según el proceso de observación de fronteras OIM-Haití (junio 2015 a diciembre 2016)**

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
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de ingresos contabilizados: 96.476 familias equivalentes a 160.452 personas</li> <li>• Número de retornos espontáneos: 97.854</li> <li>• Retornos asistidos: 462</li> <li>• Total de deportaciones oficiales observadas: 54.510</li> <li>• Número de personas deportadas oficialmente que accedieron ser entrevistadas e ingresadas al registro: 34.691</li> <li>• Personas que alegaron ser deportadas extraoficialmente: 27.445</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de personas que alegaron haber nacido en RD: 21.184; entre ellas 13.191 habrían nacido antes del 26 de enero de 2010</li> <li>• De un total de 1.428 casos verificados por ACNUR hasta inicios de septiembre, se habría tenido confirmación que 2.125 personas habían nacido en RD antes del 26 de enero de 2010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de personas retornadas que alegaron haberse registrado al PNRE: 11.193</li> <li>• Porcentaje del total de la población anterior que fue deportada: 12.1% (*representaría aproximadamente 1.354 personas).               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de personas objeto de deportaciones oficiales: 3.1%</li> <li>- Porcentaje de personas que alegaron haber sido deportadas: 9%</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: *Elaboración propia en base a OIM-Haití 2016.*

En relación con aquellas personas deportadas que alegaban haberse registrado al PNRE, los datos obtenidos a través del proceso de observación fronteriza por parte de la OIM-Haití muestran que en su mayoría corresponderían con deportaciones no oficiales, aunque prevalecerían omisiones importantes al debido proceso por parte de agentes de migración. En este sentido, en julio 2016, tras conocerse de la prórroga automática por un año a personas que se les vencía su documento de regularización migratoria, la Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús hizo un llamado especial a agentes de la DGM, así como miembros del ejército y de CESFRONT, para que se tomaran las precauciones debidas que evitasen la deportación de personas con carnet de regularización. En su comunicado, la señalada red puso como ejemplo la deportación de un migrante haitiano con inscripción comprobada

en el PNRE y que había sido deportado el 7 de julio por la puerta fronteriza de Jimaní; también se aludía a tres casos de deportaciones detectadas por monitores de los centros sociales en Dajabón que involucraban a personas que llevaban sus carnets de regularización consigo (Centro Bonó 2016).

**Afro-Dominicana en Villa Mella detenida por Migración por “Negra”, “sube a la camiona”**

Yaquelín que es nacida en Santo Domingo en el poblado de afro-dominicanos, Sabana Perdida, salió como sale a diario a sus diligencia personales y laborales y se encontró con Migración que sin pedirle documentación la mandó a subir en el autobús a lo que ella se negó y cuando llegó el supervisor, ella le explicó que es dominicana, le mostró su documentación, el Supervisor le inquirió a su subalterno que por qué la detuvo y este le respondió que por “negra” (Dominican@s por Derecho 2016).

Por otro lado, basándose en entrevistas de campo a personas que habían sido deportadas, el informe de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de John Hopkins señala que algunas de ellas no habían podido siquiera mostrar sus documentos (International Human Rights Clinic of the Johns Hopkins University 2016:41). De igual manera, una denuncia presentada en noviembre por Dominican@s por Derecho sobre una afro-dominicana que había sido detenida por “negra” (ver recuadro) sin solicitarle documentos, evidencia la prevalencia de detenciones basadas específicamente en criterios raciales y discriminatorios. El informe del Departamento de Estado de Estados Unidos sostuvo, asimismo, que en agosto la OIM había asistido a 13 personas con permisos vigentes de permanencia en el país y que habían sido aun así detenidas en espera de una orden de deportación (Departamento de Estado de Estados Unidos 2016:11). Estos reportes sugieren que algunas autoridades continúan contraviniendo lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Migración que dispone la detención como un paso posterior a la verificación de la situación migratoria. Otro aspecto preocupante destacado por ambos informes es que persisten situaciones de redadas por parte de agentes migratorios y chequeos de personas en puestos de controles militares que no tendrían por objeto la implementación de las leyes migratorias sino la extorsión de las personas migrantes por parte de autoridades con fines lucrativos.

Asimismo, los datos del monitoreo de fronteras de la OIM-Haití arrojaron que si bien la mayoría de personas (30.944 entre el total de 34.691) que habían sido deportadas y registradas oficialmente habían sido aprehendidas en la calle, 2.048 habían sido detenidas en sus residencias y 1.440 en sus lugares de trabajo (OIM 2016); con relación a estos datos, organizaciones han señalado que durante las deportaciones de trabajadores migratorios se debería haber tenido en cuenta además de su situación individual, su derecho a percibir los salarios y otras prestaciones acumuladas (Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2016:32). Los allanamientos a

personas migrantes en sus residencias también son objeto de preocupación para organizaciones de derechos, ya que muchos/as se ven expuestos/as al despojo arbitrario de sus pertenencias y la interferencia con su privacidad e intimidad familiar.

## 5.2.1 Deportaciones de personas de origen haitiano nacidas en República Dominicana

*“El presidente Danilo Medina ha sido bien claro. Si aparecen personas en esta condición, gracias a los mecanismos, que ya se creó el protocolo de deportación, toda persona que diga que nació en el territorio nacional será objeto de investigación y no será deportada”,* respondió el canciller (Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de RD, 31 de agosto de 2015. Ver Moreno 2015).

Como muestran los datos del monitoreo de frontera sistematizados por la OIM-Haití, al finalizar el año 21.184 personas de ascendencia haitiana nacidas en el país, algunas de ellas con derecho a la nacionalidad dominicana, se habían visto involucradas en los movimientos de retorno tanto voluntarios como forzados hacia Haití. Aunque las estadísticas obtenidas hasta diciembre 2016 no permiten discernir entre los movimientos espontáneos y las expulsiones, con base a datos desagregados hasta abril de 2016 por la OIM, Amnistía Internacional corroboró que la mayoría de ellos había regresado de forma espontánea. Aun así, los datos mostraban que 1.625 personas que sostenían haber nacido en RD antes del 26 de enero de 2010 habían sido deportadas en su mayoría de forma no oficial (1.141) (Amnistía Internacional 2016:32).

A pesar de que el porcentaje de personas deportadas que nacieron en el país sería relativamente bajo (estimado en un 4.8% hasta abril de 2016), la obtención de casos pondría en duda el compromiso por parte de autoridades de evitar estas situaciones, así como la existencia o efectividad de procedimientos para garantizar la depuración debida de personas que aleguen haber nacido en el país. En particular, se observa con preocupación que durante las deportaciones no oficiales no quede constancia alguna de la expulsión de las personas lo cual dificulta el reconocimiento y la sanción oficial por parte de las autoridades respecto a posibles omisiones; asimismo se ha señalado que el manifiesto de las personas deportadas de manera oficial generalmente no especifica el lugar de nacimiento por lo que la nacionalidad de las personas puede ser determinada erróneamente por parte de los/as funcionarios/as involucrados/as (Amnistía Internacional 2016:6;37). Aunque organizaciones también han conocido de casos en que personas dominicanas de ascendencia haitiana que habían sido detenidas eran liberadas después que familiares demostraban su nacimiento en el país, existe particular preocupación respecto a aquellos/as que no

han podido acceder a ningún documento de identidad y los que no tienen ninguna constancia de su nacimiento en el territorio (Ibíd.:34;37)<sup>161</sup>.

Por otro lado, en relación a la separación familiar como consecuencia de una deportación, al finalizar 2016 18.975 personas que habían sido deportadas oficialmente y registradas voluntariamente por el proceso de monitoreo de la OIM en Haití, indicaban que aún tenían familiares en República Dominicana (OIM-Haití 2016). Teniendo en cuenta que entre los motivos que tienen personas dominicanas de ascendencia haitiana para ingresar espontáneamente a Haití se incluye el encuentro con sus progenitores/as retornados/as, Amnistía Internacional (2016:28) notó que la ausencia de un procedimiento de apelación impedía que personas con hijos/as con derecho a la nacionalidad dominicana impugnaran su deportación con base al principio del interés superior de niños/niñas y el principio de unidad familiar.

Desde la perspectiva del derecho internacional, se siguió señalando que las situaciones de expulsión de dominicanos y dominicanas de ascendencia haitiana constituyen una violación de obligaciones asumidas por parte del Estado respecto a la prohibición de expulsión de personas de su propio país<sup>162</sup>. Como lo nota el informe de Amnistía Internacional (2016), esta noción de “propio país” ha sido interpretada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU como aquél con el que una persona ha desarrollado un vínculo estrecho como lo es el hecho de nacer o vivir gran parte de su vida en él. Al respectó, asimismo, la CIDH incluyó en sus recomendaciones al Estado dominicano contenidas en su informe anual 2016, que no se realizaran bajo ningún supuesto expulsiones de personas de nacionalidad dominicana, agregando que toda persona que fuese privada arbitrariamente de su nacionalidad seguiría teniendo derecho a ingresar y salir del país puesto que la República Dominicana continuaría siendo su “propio país” según el derecho internacional (CIDH 2017:párr.137).

## **5.2.2 Otras poblaciones con necesidades de protección vulnerables a la deportación**

La deportación de niños/as desde República Dominicana siguió siendo objeto de interés y preocupación para distintas organizaciones de derechos humanos en 2016.

<sup>161</sup> Esta preocupación también fue manifestada por los peticionarios durante la audiencia temática sobre derechos humanos y apatridia en la República Dominicana ante la Comisión Interamericana realizada el 6 de diciembre de 2016.

<sup>162</sup> Esta disposición está contenida en el artículo 22.5 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

A pesar de que el artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Migración prohíbe la detención migratoria de menores de edad, así como de lactantes y envejecientes, hubo indicativos de que estas disposiciones no fueron siempre respetadas. Por ejemplo, hasta el 29 de diciembre de 2016, el informe de monitoreo de frontera de la OIM en Haití había contabilizado 1.364 presuntos menores no acompañados que habían sido oficialmente deportados; asimismo, el informe reflejaba que el 5.6% de la población total deportada oficialmente y registrada por la OIM se ubicaba en el rango de edades comprendido entre los 0 y 17 años (OIM Haití 2016).

Asimismo, en su informe sobre deportaciones hacia Haití, Amnistía Internacional aludió a consultas con la Agencia de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) en las que esta agencia había manifestado que la mayoría de menores no acompañados no constaban en los listados oficiales dominicanos de deportados/as debido a que habían sido repatriados al margen de los procesos oficiales. Al referirse a testimonios de niños/as que reflejaban que les habían negado el derecho a comunicarse con sus familiares antes de ser deportados/as, la organización concluyó que temía que “la deportación de menores no acompañados puede haber violado el principio del interés superior del niño.” Otras organizaciones también abordaron el impacto de la ausencia de salvaguardias de protección dirigidas a la niñez durante las deportaciones, notando como la separación de sus cuidadores/as dejaba a niños/as migrantes cada vez más vulnerables a diversas situaciones de violencia, la incapacidad de satisfacer necesidades básicas por sí mismos, así como a la explotación laboral y la trata de personas (Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2016:51).

Por su parte, el Comité de Derechos de la Niñez, en sus conclusiones sobre la aplicación en República Dominicana del Pacto Internacional de los Derechos de la Niñez adoptadas en 2015, había lamentado que las medidas adoptadas para proteger la vida familiar de menores en el contexto de las migraciones fuesen insuficientes, recomendando la no-deportación de niños/as que estuvieren al cuidado de sus familiares en territorio dominicano (Comité de los Derechos de la Niñez 2015:párr.39-40).

Por otro lado, la vulnerabilidad de solicitantes de asilo y personas refugiadas a la deportación y su impacto también fue un tema importante de monitoreo de derechos en 2016. El informe del Departamento de Estado de Estados Unidos 2016 mencionó que fueron reportados algunos incidentes aislados de detención de solicitantes de asilo debido a que no poseían documentos que acreditaran su condición; se sostuvo, asimismo, que las políticas de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) no incluían directrices para la detección oportuna de necesidades de protección internacional durante los procesos de deportación, y que aunque el debido proceso estaba contenido en las leyes nacionales, generalmente no habían mecanismos puestos en marcha para garantizar la asistencia judicial y evaluar las necesidades

de protección ante órdenes de deportación que involucrasen a solicitantes de asilo (Departamento de Estado de Estados Unidos 2016:12;7).

El Comité de Derechos Humanos también dio seguimiento a esta temática. En su carta enviada al Estado en abril de 2016, toma nota de la respuesta de seguimiento remitida por el Estado a dicho Comité en 2015, solicitando aun así información adicional concreta sobre las medidas adoptadas por el Estado para proveer de documentos de identificación para solicitantes de asilo y personas reconocidas como refugiadas para protegerlas contra la deportación (Comité de Derechos Humanos 2016a). Por su parte, el Estado dominicano no abordó directamente esta consulta en su sexto informe periódico enviado al Comité en junio de 2016.

### **5.2.3 Situación de personas que retornaron espontáneamente a Haití**

Al finalizar 2016, datos de OIM-Haití mostraban que más de 97.000 personas habían retornado espontáneamente a Haití desde que cerraba el plazo para la inscripción en el PNRE en junio de 2015 (ver tabla 5.1). Muchas de estas personas, que no tenían un lugar a donde ir en Haití, se asentaron en uno de los seis campamentos improvisados que surgieron en la localidad fronteriza de Anse-à-Pitres en Haití. A mediados de enero de 2016 se calculaba que la población asentada en estos campamentos hasta entonces era de 2.203 personas en su mayoría (58.3%) menores de 19 años y con una porción significativa (45.7%) que sostenía haber nacido en República Dominicana, mientras que organizaciones de derechos ratificaban las precarias condiciones de vida y seguridad a las que se enfrentaban (GARR et.al. 2016)<sup>163</sup>.

Hacia mediados de febrero de 2016, la OIM, junto con las autoridades haitianas y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (UNOCHA, por sus siglas en inglés), anunciaron la implementación conjunta de un programa de subsidios de alquiler por un año para que las personas alojadas en estos campamentos fueran reasentadas. Al finalizar el año, la OIM reportaba que 579 familias, equivalentes a 2.320 personas, habían sido asistidas a través de este programa de reubicación, con lo cual según estos datos se habría resuelto la situación de alojamiento de muchas personas antes radicadas en estos campamentos. Sin embargo, en noviembre

<sup>163</sup> OBMICA, en colaboración con algunos socios, también lanzó dos videos sobre las vivencias de personas desplazadas en Anse-à-Pitres disponibles en: <http://www.obmica.org/index.php/multimedia/134-reportaje-anse-a-pitres-expulsiones-de-dominicanos-y-haitianos> y <http://obmica.org/index.php/multimedia/135-vicisitudespara-personas-haitianas-deportaciones-desde-republicadominicana>

de 2016 otras organizaciones constataban que muchas personas permanecían aún alojadas en estos campamentos y que sus condiciones de acceso a agua y saneamiento habían sido agravadas por las inundaciones ocasionadas por la tormenta registrada a inicios de octubre de 2016 (Human Rights Watch 2016b). Asimismo, los informes de monitoreo de frontera de OIM-Haití de los primeros meses de 2017 mostraban que el fenómeno de los retornos espontáneos no cesaba, observándose, por ejemplo, que la cifra de retornos había ascendido a 107.719 a inicios de marzo 2017 (OIM-Haití 2017), superando así en 10.000 personas la cifra registrada a fines de 2016.

### 5.3 Derechos laborales de trabajadores/as migrantes

En 2016 se produjeron diálogos importantes sobre la situación de derechos de trabajadores/as migrantes en el país, principalmente en el marco de intercambios con el Comité CDESCR de la ONU, la Conferencia Internacional de Trabajo 2016, y el seguimiento por parte de la Oficina de Comercio y Asuntos Laborales (OTLA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Trabajo de Estados Unidos sobre las condiciones laborales en la industria azucarera dominicana. Se destacaron algunos esfuerzos por parte del Estado principalmente en cuanto a la facilitación de acceso a seguro social a personas migrantes, la documentación a trabajadores/as en el marco del PNRE, y la firma el 1ro de julio de 2016 de un acuerdo tripartito (Ministerio de Trabajo y organizaciones de empleadores/as y trabajadores/as) para la implementación de una mesa de discusión sobre cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo, predominando, al mismo tiempo, cuestionamientos importantes respecto a la aplicabilidad de las leyes y el acceso a la justicia en igualdad de condiciones para la población trabajadora migrante.

En la lista de cuestiones relativas al cuarto informe periódico de la República Dominicana sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité CDESCR solicitó, entre otros, mayor información al Estado respecto a las medidas específicas adoptadas para “*asegurar que los trabajadores migratorios en **situación irregular** y en **particular los trabajadores haitianos** gocen de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*” (énfasis nuestro) (CESCR 2016:párr.15) conforme a lo establecido en el artículo siete del referido Pacto. Estas anotaciones, junto con las observaciones sobre el Convenio número 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) incluidas en el recuadro, muestran una preocupación sostenida respecto a la vulnerabilidad de trabajadores/as migrantes haitianos/as a la discriminación y la explotación laboral por su situación migratoria o falta de documentación, así como su raza.

**Observaciones sobre el Convenio número 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) adoptadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT en relación a RD, 2016**

*La Comisión pide también al Gobierno que tome medidas, incluso en el marco del acuerdo tripartito para la instalación de la Mesa de tratamiento de cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo para promover la igualdad y la no discriminación de los trabajadores haitianos y los dominicanos de origen haitiano en todos los aspectos del empleo y la ocupación, en particular en lo que respecta a la igualdad de remuneración y para garantizar que la situación migratoria o la falta de documentación de dichos trabajadores no agrava su vulnerabilidad a la discriminación en el empleo y la ocupación por los motivos previstos en el Convenio. La Comisión pide al Gobierno que envíe información al respecto, en particular sobre toda denuncia por discriminación, incluyendo por discriminación salarial en el empleo, presentada por los trabajadores de origen haitiano o dominicanos de piel oscura, el tratamiento dado a las mismas, las sanciones impuestas y las reparaciones acordadas (OIT 2017:416).*

Esta vulnerabilidad de trabajadores/as migrantes, se refleja, a manera de ejemplo, en el hecho que organizaciones de derechos sigan reportando que algunas de ellas no exijan ni recurran legalmente sus derechos por temor a ser despedidas o deportadas (Departamento de Estado de Estados Unidos 2016:30). En sus observaciones enviadas a la CEACR de la OIT por parte de la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS), la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) y la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), recibidas el 1ro de septiembre de 2016, se sostuvo, asimismo, que trabajadores/as de nacionalidad haitiana seguían percibiendo generalmente salarios más bajos (OIT 2017:416). También se mantuvo que la falta de documentación que demostrara una permanencia legal en el país aumentaba la vulnerabilidad de trabajadores/as migrantes a posibles situaciones de trabajo forzoso (Departamento de Estado de Estados Unidos 2016).

El Estado, por su parte, en su respuesta al Comité CDESCR también reconoció el vínculo entre indocumentación y la vulnerabilidad de trabajadores/as migrantes, aludiendo a iniciativas que reflejaban su compromiso de asegurar que trabajadores/as de nacionalidad haitiana gozaran de condiciones de trabajo equitativas mediante la regularización de su estatus migratorio, y principalmente en el marco del PNRE (CESCR 2016a: párr.40-6). Desde la perspectiva de la sociedad civil, sin embargo, para la gran mayoría de personas que aplicaron y recibieron un carnet o estampilla temporal de regularización por no haber podido depositar de forma completa la documentación requerida<sup>164</sup>, su regularización permanente no solo no puede

<sup>164</sup> Esto se aborda en detalle en el capítulo iv del informe anual que cubrió el año 2015 (OBMICA 2015), así como en el capítulo iv (sección 4.4) del presente informe.

darse por sentada ya que aún no ha concluido la implementación del PNRE, sino que la documentación temporal emitida, por no corresponder con las categorías migratorias previstas en la Ley General de Migración, no ha podido ser utilizada para la inserción económica en el mercado formal. Asimismo, observan que no ha existido una campaña por parte del gobierno orientada a empleadores/as y trabajadores/as para que se conozcan y discutan los diferentes usos que podrían ser atribuidos a dicho documento, con lo cual su aceptación para la realización de diversos trámites ordinarios queda muchas veces a discreción de las instituciones o empleadores pertinentes (Consulta a funcionarios de MOSCTHA, 24 de mayo de 2017).

A su vez, el hecho que la mayoría de trabajadores/as en el país, incluyendo inmigrantes, estén insertados en el mercado informal, siguió siendo objeto de preocupación por parte de organizaciones de sociedad civil en su informe alterno al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que el mismo sigue siendo caracterizado por condiciones de trabajo precarias e inseguras y una escasa protección social (CLADEM-RD y Colectiva Mujer y Salud 2016).

Por otro lado, el informe 2016 de la Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús destacó la falta de contratos por escrito como una de las principales fuentes de conflicto y vulnerabilidad de las personas trabajadoras migrantes, recordando que la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2012 había encontrado que solo un 12% de la inmigración laboral asalariada manifestaba entonces poseer uno. La falta de formalización de contratos por escrito, aunque es permitida por el Código laboral vigente, dificulta la reivindicación de derechos ya que hace más difícil que trabajadores/as se enteren de horarios, salarios, y otras condiciones, y que puedan demostrar posteriormente incumplimientos en los tribunales. Asimismo, como destaca un diagnóstico reciente de la OIT sobre la migración laboral en América Latina y el Caribe, la falta de información y conocimiento sobre sus derechos, aunado a barreras de orden lingüístico, dificulta que trabajadores/as migrantes puedan hacer valer los derechos que les corresponden (OIT 2016:73). El citado, estudio, sintetiza las condiciones laborales de trabajadores migratorios en República Dominicana de la siguiente forma, notando como la situación es aún más adversa para las trabajadoras migrantes debido a las desigualdades de género:

### **Corredor de trabajadores haitianos a República Dominicana: Condiciones Laborales**

- *En cuanto a los ingresos, en general estos son bajos e inestables, situación que afecta principalmente a los inmigrantes haitianos en tanto su situación tiende a ser de mayor precariedad que la de los otros inmigrantes. El salario mensual promedio de un inmigrante que viene de un país diferente a Haití es casi cuatro veces superior al que devenga un inmigrante haitiano.*
- *Las desigualdades de género en los referidos indicadores son muy acentuadas, principalmente entre hombres y mujeres haitianas. La tasa global de participación de los hombres haitianos es casi dos veces mayor que la correspondiente a las mujeres de ese país, así como en lo que respecta a la tasa de ocupación, y la brecha en desempleo abierto es de 18,3 por ciento, siendo este tres veces más alto en las mujeres haitianas (La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región. OIT 2016:34).*

A pesar de que como se señaló anteriormente, una parte de la población trabajadora migrante no interpone demandas laborales por falta de conocimiento sobre sus derechos o temor a perder sus trabajos, entre otros, otra parte sigue recibiendo asistencia judicial por parte del Ministerio de Trabajo (ver capítulo iv sección 4.5.5) y de organizaciones que promueven los derechos de migrantes. Un ejemplo de que muchos/as trabajadores/as logran reivindicar derechos a través de las cortes de trabajo, fueron las denuncias de representantes de empresas constructoras y recogidas por la prensa a mediados de febrero, sobre las múltiples demandas laborales que enfrentaban y que les ocasionaban grandes pérdidas económicas. En algunas de estas denuncias se alegaba la existencia de mafias de abogados/as detrás de estas demandas, y la necesidad de reformar el código laboral para evitar abusos; sin embargo, no existía una posición unificada frente a la temática, ya que otros señalaban a los/as empleadores/as como responsables de estas demandas por contratar a personas en situación migratoria irregular para no pagar (Molina 2016).

En cuanto a algunas limitantes asociadas a las demandas laborales, el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos sostuvo que los recursos interpuestos a través de cortes de trabajo generalmente tomaban mucho tiempo, y que organizaciones de sociedad civil y agrupaciones de trabajadores/as reportaban que algunas empresas se beneficiaban de lo lento e inefectivos que eran los procesos de apelación de sentencias por la vía judicial (Departamento de Estado de Estados Unidos 2016:29).

### 5.3.1 Sector agrícola

Al finalizar 2016 representantes del Departamento de Trabajo de Estados Unidos (USDOL, por sus siglas en inglés) habían realizado cinco visitas a la República Dominicana para dar seguimiento a la implementación de recomendaciones del Informe Público del 27 de septiembre de 2013 que abordaba la situación de derechos laborales en el sector azucarero dominicano en respuesta a una denuncia 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 señala Rodríguez (2014) dicho informe había encontrado 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 informe sobre la quinta revisión periódica de la implementación de las recomendaciones del Informe Público, con fecha de 5 de octubre de 2016, USDOL destacó algunas medidas positivas reportadas por parte del Ministerio de Trabajo (MT) para dar respuesta algunas de las cuestiones abordadas en el Informe Público de 2013. Por ejemplo, se indicó que desde la revisión previa realizada en diciembre de 2015, se habían agregado 15 vehículos a la flota de inspecciones del MT con el objeto de acceder a áreas más remotas en campos de caña y bateyes. También se acogió con interés el anuncio sobre la intención de extender las inspecciones laborales a la industria azucarera durante el tiempo en que concluye la zafra (conocido como tiempo muerto que va desde junio a diciembre aproximadamente), teniendo en cuenta que algunos problemas que habían sido identificados en el Informe Público, como los pagos aparentemente inferiores al salario mínimo, parecerían ser más frecuentes durante este tiempo del año.

Por otra parte, el informe de seguimiento se refirió a reportes de inspecciones realizadas a la industria azucarera y que habían sido compartidas con USDOL, reconociendo los esfuerzos del MT por fortalecer las inspecciones e instándolo a corregir prácticas poco adecuadas para la identificación y remediación de violaciones de derechos. Entre las medidas sugeridas para corregir deficiencias se insistió en la proporción de intérpretes que dominaran creole, capacitación a inspectores/as sobre mejores prácticas de inspección, tales como la realización de entrevistas a trabajadores/as sin la presencia de delegados/as de las empresas y la inclusión de un número significativo de empleados/as durante cada inspección, la ampliación de mecanismos existentes para informar a trabajadores/as sobre sus derechos y

como reportar violaciones anónimamente, y la discusión a fondo con trabajadores/as sobre todos los casos vinculados al cumplimiento de la normativa laboral (USDOL 2016). Cabe señalar que el informe de derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos 2016 también abordó las inspecciones laborales dirigidas al sector azucarero, notando que algunos/as trabajadores/as seguían reportando que inspectores/as no les consultaban a ellos/as ni a sus empleadores/as sobre el ejercicio de derecho a libertad sindical y asociación colectiva, a pesar de que algunos/as reportaban separadamente situaciones de amenaza de despido o despojo de vivienda en caso de que formaran parte de asociaciones de trabajadores/as.

El último informe de seguimiento de USDOL también destacó avances por parte de algunas empresas azucareras, particularmente CAEI, para mejorar el registro de horas de trabajo y descanso y garantizar el cumplimiento de las leyes que rigen las jornadas laborales y el salario mínimo, salud ocupacional, acceso a agua potable, entre otras, aunque lamentando que dichos esfuerzos variaran de una empresa a otra y reiterando la importancia de intercambiar información sobre buenas prácticas. Asimismo, se lamentaba que representantes de la industria azucarera, el gobierno, USDOL y la Embajada de EE.UU. no hubieran llegado a un acuerdo respecto a conversaciones iniciadas en 2014 sobre la realización de una encuesta independiente sobre trabajo infantil y el trabajo forzoso en el sector azucarero (USDOL 2016).

Por otro lado, al abordar el derecho a un nivel de vida adecuado, contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité CDESCR había solicitado mayor información al Estado sobre las medidas adoptadas para mejorar las condiciones de vida en los bateyes (CESCR 2016:párr.22). En respuesta, el Estado aludió a la construcción de Centros de Diagnóstico y atención primaria de salud, estancias infantiles y aulas educativas que beneficiaban a residentes de bateyes en distintas provincias (CESCR 2016a:párr.81-3), aunque sin datos específicos respecto a cuántos bateyes y números de personas beneficiadas.

Asimismo, organizaciones de la sociedad civil siguieron manifestando preocupación por las condiciones de pobreza en los bateyes, y en particular el acceso limitado a servicios de salud, agua y saneamiento, resaltando como la población más afectada era la nacida en el país de origen haitiano y que no tenía ningún registro de nacimiento dominicano ya que su indocumentación dificultaba aún más el acceso a servicios y la búsqueda de mejores oportunidades de vida (CLADEM-RD y Colectiva Mujer y Salud 2016). De igual manera, destacaban que la falta de documentación afectaba la salud mental y reproductiva de muchas mujeres migrantes que residían en bateyes o eran descendientes de migrantes que se asentaron en éstos, ya que algunas manifestaban no querer tener hijos/as para evitar que más personas enfrentaran los mismos obstáculos (Ibíd.).

## 5.3.2 Sector construcción

Durante 2016 se siguieron reportando violaciones a derechos laborales de trabajadores/as migrantes del sector construcción, particularmente los de nacionalidad haitiana. Un ejemplo fue una protesta cubierta por medios de prensa a inicios de abril, que involucraba a obreros haitianos que trabajaban en la construcción de La Nueva Barquita en Sabana Perdida y reclamaban el pago de casi tres meses de pago adeudados (De la Rosa 2016)<sup>165</sup>.

“Cotorra y cotorra y no nos dan ni un peso ni en la Semana Santa nos dieron nada. Yo vivo en Punta de Villa Mella y tengo que venir a pie porque no tengo mi pasaje”, dijo uno de los manifestantes que reclaman el pago por su trabajo (Ibíd.).

El informe sobre la situación de derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos 2016 sostuvo que trabajadores/as y sindicalistas reportaban situaciones que sugerían la presencia de indicadores de trabajo forzoso en este sector, así como en el azucarero y el de servicio doméstico, tales como trabajo involuntario de horas extras, endeudamiento inducido, engaños, incumplimiento de promesas sobre condiciones de trabajo, y la retención y no pago de salarios. Si bien en 2016 no hubo estudios específicos que abordaran la situación de personas haitianas insertadas en el sector construcción, el estudio de ICF publicado en 2012 había detectado la presencia de algunas prácticas coercitivas en este sector que en algunos casos eran utilizadas para inducir a trabajadores/as a laborar más horas que lo convenido, realizar el trabajo que normalmente harían más personas, y evitar reclamos y denuncias sobre violaciones a derechos (ICF 2012: 73; 46-61).

La desprotección en casos de riesgos y accidentes laborales, los cuales son frecuentes en este sector debido al trabajo en altura con instrumentos pesados, también fue abordada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT. En sus comentarios sobre el Convenio No. 167 sobre seguridad y salud en la construcción, la CEACR tomó nota de que la Resolución núm. 04/2007 del Secretario de Estado de Trabajo dispone que antes de iniciar cualquier proyecto de construcción los/as contratistas principales deben obtener aprobación por parte del Ministerio de Trabajo respecto a las medidas de seguridad y salud a ser implementadas, y que las medidas involucran a todo/a trabajador/a independientemente de que sea formal o informal y esté o no registrado. La Comisión, notó, asimismo, que el Estado no había respondido a su solicitud de

<sup>165</sup> Según esta fuente, los trabajadores alegaban haber sido maltratados por miembros de la fuerza aérea que habían acudido al lugar para intentar calmar la protesta.

información sobre los métodos de declaración de accidentes y enfermedades de trabajadores no registrados conforme al artículo 34 del referido Convenio, así como respecto al seguimiento a acciones consensuadas en una mesa tripartita sobre medidas básicas para la aplicación efectiva del convenio en su conjunto.

Este seguimiento por parte del CEACR se considera importante para tratar de incidir en un mejor registro de trabajadores/as, para efectos de registro de accidentes, así como también de otros fines, ya que como había notado el estudio de ICF (2012) anteriormente señalado, en este sector la mayoría de trabajadores son subcontratados informalmente por maestros de obras.

### 5.3.3 Trabajo doméstico

El Convenio núm. 189 de la OIT sobre trabajo decente para trabajadoras y trabajadores domésticos fue ratificado por el Estado dominicano en julio de 2013 y entró en vigor el 15 de mayo de 2016, aunque al culminar el año todavía seguía pendiente su implementación.

A lo largo del año, organizaciones de trabajadoras/es siguieron insistiendo sobre la importancia de la agilización de las reformas necesarias al marco jurídico laboral para que el Convenio 189 pudiese ser aplicado efectiva y oportunamente. Estas reformas son requeridas ya que el Convenio estipula que trabajadores/as domésticos deben disfrutar de condiciones no menos favorables que las aplicables a trabajadores/as en general (Art. 14.1), mientras que el Código de Trabajo actual prevé un régimen diferenciado para el sector doméstico que se considera menos favorable porque, entre otros, no establece una jornada laboral y contempla que los gastos de alimentación y habitación equivalgan a un 50% del salario<sup>166</sup>.

Una de las consecuencias derivadas de la contemplación de pago en especie a trabajadores/as domésticos/as fue ilustrada por una fuente de prensa en diciembre. Según ésta, había diferencias de criterio respecto al monto de salario extra navideño para trabajadores/as en este sector debido a que algunos/as consideraban que solo tendrían derecho a la mitad de su sueldo (Mejía 2016). Asimismo, el régimen diferenciado actual no contempla el derecho a salario mínimo para empleados/as domésticos/as, con lo cual esta categoría de trabajo tiende a ser muy mal valorada en términos de ingreso; así, un estudio sobre políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe publicado por la OIT en 2016,

<sup>166</sup> Código de Trabajo de la República Dominicana. Título IV del trabajo de los domésticos, disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/29744/64852/S92DOM01.HTM#14>

encontraba que en República Dominicana, entre otros países de la región, los ingresos de trabajadoras domésticas eran iguales o inferiores al 50% del promedio de la fuerza de trabajo ocupada (Lexartza; Chaves y Carcedo 2016:8).

En diciembre, representantes del Comité Intersindical de la Mujer Trabajadora y las organizaciones de trabajadoras domésticas enviaron una carta al MT solicitando una reunión para dialogar sobre la implementación del Convenio 189 (Caraballo 2017). Asimismo, en su informe alterno al Comité CDESCR, organizaciones de sociedad civil aludieron a la desigualdad de condiciones para trabajadoras/es en este sector y cómo ésta afectaba principalmente a mujeres por tener una participación mayor y por su género, recomendando la implementación del Convenio 189 para revertir esta situación (CLADEM-RD y Colectiva Mujer y Salud 2016:8-10). Por su parte, en sus observaciones finales sobre el examen de República Dominicana y adoptadas el 7 de octubre de 2016, el Comité CDESCR también recomendó al Estado adoptar medidas necesarias para asegurar condiciones laborales, justas y equitativas a mujeres, en particular las insertadas en trabajo doméstico, agricultura y zonas francas, así como una supervisión efectiva de sus condiciones de trabajo (CDESCR 2016b:párr.35).

En el caso de las personas migrantes insertadas en este sector, el Convenio 189 estipula que el Estado debe garantizar la aplicación efectiva del mismo en relación a esta población, con lo cual la implementación del Convenio podría contribuir a fortalecer la protección de sus derechos laborales, particularmente en el caso de mujeres haitianas que tienen una participación importante en el sector y son vulnerables a una mayor discriminación respecto a sus condiciones de trabajo por su origen extranjero y su sexo. En relación a las trabajadoras domésticas haitianas, el informe de organizaciones de sociedad civil al Comité CDESCR notaba que la gran mayoría de ellas seguía sin tener acceso a la protección de la seguridad social ya que la legislación vigente restringe la afiliación a trabajadores/as con una residencia legal en el país ((CLADEM-RD y Colectiva Mujer y Salud 2016:9)<sup>167</sup>. Al respecto, cabe señalar que en 2015 el gobierno estableció un proceso de afiliación de personas del sector doméstico al régimen subsidiado del seguro familiar de salud, aunque sin acceso a protección contra riesgos laborales y pensión por vejez que si están previstos en el régimen contributivo (Diario Libre 2015); sin embargo, uno de los requisitos para inscripción era la cédula de identidad y electoral<sup>168</sup> que solo podían presentar trabajadoras dominicanas o con permanencia legal, con lo cual las trabajadoras haitianas continuaban al margen de estos beneficios.

<sup>167</sup> El acceso a seguridad por parte de migrantes se aborda en más detalle en la siguiente sección 5.3.4.

<sup>168</sup> Los requisitos fueron publicados en la página web de la Presidencia de la República, en la siguiente dirección: <https://presidencia.gob.do/noticias/senasa-continuara-afiliacion-de-trabajadoras-domesticas-regimen-subsidiado>

### 5.3.4 Seguridad Social

Como mostró el análisis presentado en el acápite 4.5.1, en 2016 se siguieron registrando avances encaminados hacia una mayor inclusión de trabajadores/as migrantes a las protecciones de la seguridad social, en particular los que aplicaron al PNRE y no podían ser afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) debido a que el reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) restringía el acceso a extranjeros/as que poseían cédula de identidad y electoral.

El 27 de septiembre de 2016 la TSS anunciaba que a partir del 3 de octubre el sector empleador debía gestionar el registro de trabajadores/as extranjeros/as que no tuvieran cédula de identidad o electoral y gozaran de una condición migratoria regular, en cumplimiento con la Resolución núm. 377-02 del 12 de noviembre de 2015, y el Decreto núm. 96-16 del 29 de febrero de 2016 que enmendaban su reglamento. En consecuencia, a inicios de diciembre se reportaba la afiliación de 134 trabajadores migrantes del Consorcio Citrícola del Este, que a partir de entonces tendrían además del seguro de salud, protección contra riesgos laborales y un fondo de pensiones. Asimismo, se anticipaba que a raíz de estas disposiciones otros actores del sector bananero afiliarían a trabajadores/as migrantes para evitar perder acceso a mercados europeos, teniendo en cuenta que estos últimos, a través de sus políticas de comercio justo, han venido exigiendo mayor igualdad de condiciones laborales para éstos (Dal Mas 2016).

A pesar de estos avances, también se planteaban desafíos. En sus observaciones a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, recibidas por dicha Comisión el 30 de agosto de 2016, la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS), la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) y la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), destacaban algunas dificultades para la implementación de las nuevas normativas para el registro de trabajadores/as migrantes en situación regular al SDSS. En ellas, se señalaba que la mayoría de trabajadores/as extranjeros/as sin cédula no habían podido ser registrados/as porque seguían pendientes modificaciones a la plataforma electrónica de la TSS, además que muchos/as no habían recibido el apoyo de sus empleadores/as para los trámites de registro, con lo cual seguían sin recibir el mismo trato respecto a trabajadores/as nacionales. Con base a ello, la CEACR, en sus observaciones respecto al país adoptadas en 2016 sobre el Convenio núm. 19 sobre igualdad de trato (accidentes de trabajo), solicitó al gobierno mayor información sobre la aplicabilidad de los cambios legislativos para garantizar los derechos reconocidos en ellos a trabajadores/as migrantes (ver recuadro).

**Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT; Seguimiento de las recomendaciones del comité tripartito (reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT) en relación al art. 1 del Convenio que dispone igualdad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros (2016)**

*la Comisión pide al Gobierno que indique las medidas adoptadas con miras a garantizar en la práctica todos los derechos de seguridad social reconocidos en el decreto núm. 96-16 y la resolución núm. 377-02. Sírvase explicar, en particular, la manera en que estas disposiciones se aplican en sectores que emplean a muchos trabajadores extranjeros y los progresos realizados en lo que respecta al registro electrónico que habría debido realizarse no más de noventa días después de la adopción de la resolución núm. 377-02, en noviembre de 2015 (OIT 2017:594-5).*

Asimismo, otro asunto pendiente y que había sido recomendado por el Consejo de Administración de la OIT en 2013, involucra una posible enmienda a la Ley No. 87-01 a fines de que se elimine la condición de residencia legal impuesta a sus beneficiarios/as<sup>169</sup>. Con relación a esta restricción, cabe agregar que tanto la referida ley como las recientes normativas adoptadas, excluyen de su ámbito de aplicación a personas extranjeras en situación irregular, lo cual ha venido siendo denunciado por organizaciones de sociedad civil como otro tipo de discriminación basada en la condición migratoria. La falta de cobertura universal en materia de seguridad social también fue abordada por el Comité CDESCR, el cual, en sus observaciones finales, instó al Estado a que continúe sus esfuerzos para garantizar una cobertura de protección social que abarque **“a todos los trabajadores y a todas las personas y familias, particularmente a los grupos más desfavorecidos y marginados, incluyendo a los migrantes de origen haitiano, con el objeto de garantizarles condiciones de vida dignas”** (CESCR 2016b:párr.42).

Por otra parte, a lo largo del año la Unión de Trabajadores Cañeros de los Bateyes (UTC) siguió reclamando la inclusión al sistema nacional de pensiones a los antiguos trabajadores cañeros de nacionalidad haitiana, en su mayoría actualmente adultos mayores, que habían cotizado al seguro social bajo el régimen anterior a la promulgación de la Ley 87 de 2001 que entonces abarcaba a todas las personas extranjeras independientemente de su condición migratoria.

De acuerdo a estimaciones de la UTC, actualmente unos 2.709<sup>170</sup> cañeros haitianos reciben sus pensiones correspondientes, mientras que alrededor de 5.000

<sup>169</sup> El artículo 5 de la referida ley dispone que tienen derecho a ser afiliados al SDSS “todos los dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional”.

<sup>170</sup> Muchos de estos recibieron sus pensiones bajo dos decretos presidenciales que fueron emitidos en 2012 y que en su conjunto amparaban a aproximadamente 3,213 personas. Ver Riveros 2015:130. Durante la consulta al Coordinador General de la UTC, realizada el 23 de junio de 2016, se destacó que muchos de los que habían sido beneficiados por los decretos habían fallecido.

solicitudes seguían en proceso de autorización por parte del Instituto Dominicano de Seguridad Social al finalizar el año. Asimismo, se calcula que a más de 17.000 trabajadores/as les correspondería este derecho a una pensión, y que muchos/as no habían podido depositar sus expedientes debido, entre otros, a que no poseen la documentación de identidad requerida para el registro, sus documentos probatorios de trabajo por parte de antiguos empleadores han sido traspapelados o perdidos, o sus cotizaciones no fueron traspasadas debidamente al IDSS por parte del Consejo Estatal del Azúcar o los ingenios privados pertinentes (Consulta con Jesús Núñez, Coordinador UTC, 23 de junio de 2016).

Cabe destacar que el mal manejo administrativo de los expedientes de pensiones de los antiguos cañeros de nacionalidad haitiana por parte del IDSS y el Ministerio de Hacienda fue expuesto por un ex gerente del Consejo Nacional de Seguridad Social<sup>171</sup> en septiembre, como otra de las causas que limitaban o dilataban el acceso a su derecho a pensión. Con base en ello, este experto recomendaba la emisión de pensiones humanitarias a ex trabajadores desprotegidos y que no recibían una pensión por razones fuera de su control (Diario Libre 2016f; Peguero 2016).

Por las razones anteriormente expuestas, durante 2016 se realizaron aproximadamente 41 manifestaciones por parte de trabajadores cañeros y sus representantes (Consulta Coordinador UTC, 23 junio 2016) para visibilizar su causa y solicitarle al Estado que el monto actual mensual de pensiones que es de 5.117 pesos (aproximadamente 110 dólares) ascienda a 10.000 pesos (215 dólares) (Acento.com.do 2016d).

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

Al cumplirse en septiembre tres años de la promulgación de la controversial Sentencia 168 de 2013 por parte del Tribunal Constitucional (TC), personas afectadas, así como organizaciones de derechos humanos a nivel local e internacional, continuaron alertando sobre los desafíos que seguía representado la implementación de la Ley 169-14 adoptada en 2014 en respuesta a la crisis humanitaria- jurídica y las críticas y presiones generadas por la sentencia, así como su preocupación por la situación de vulnerabilidad de algunas categorías de personas que no pudieron o no quisieron acogerse al régimen especial contemplado en dicha ley y que quedaban en situación o riesgo de apatridia. El tema siguió centralizando los diálogos sobre

<sup>171</sup> El Coordinador de la UTC coincidió sobre este punto, señalando que habían tenido casos en que las empresas habían mandado los expedientes completos al IDSS y aun así éste último solicitaba a trabajadores que trajeran certificaciones laborales.

derechos humanos en el país en foros internacionales, principalmente a través de los intercambios del Estado con el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, y a nivel regional durante tres audiencias temáticas celebradas en el marco del sistema interamericano de derechos humanos y la publicación del informe de país en febrero 2016 por parte de la CIDH y el seguimiento dado a las recomendaciones generadas en dicho informe.

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

<p><b>Antecedente</b></p>	<p>Desde junio de 1929 hasta el 26 enero de 2010, las constituciones vigentes establecieron que toda persona nacida en el territorio tenía derecho a la nacionalidad dominicana con excepción de hijos/as de personas diplomáticas y extranjeros/as en tránsito. De acuerdo a la Ley General de Migración de 1939 y su Reglamento estaban en tránsito aquellos/as que sólo pasaban por el territorio con la intención de proseguir a otro destino a través de él. Bajo este entendido, miles de descendientes de inmigrantes fueron inscritos/as en el registro civil dominicano y obtuvieron documentos de identidad que los acreditaban como dominicanos/as.</p>
<p><b>Sentencia 168-13</b></p>	<p>Modifica retroactivamente la interpretación de ‘extranjeros-as en tránsito’, equiparando este concepto con el de alguien en situación migratoria irregular y determinando que a sus hijos/as no les correspondía la nacionalidad dominicana. En consecuencia, dispone el traspaso administrativo de los 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.</p> <p><b><u>**Crítica a la Sentencia:</u></b></p> <p>-Juristas que se han pronunciado en contra del fallo han considerado que el mismo es contrario a derechos y principios básicos establecidos por la propia Constitución<sup>172</sup>.</p> <p>-La sentencia es contraria al precedente vinculante que había sido fijado por la Corte Interamericana en 2005 (<i>Sentencia Yean y Bosico vs. RD</i>) que disponía que “el estatus migratorio de las personas no es transmisible a sus hijos/as y que para considerar a una persona como transeúnte o en tránsito se debe respetar un límite temporal razonable”; en 2014 la Corte Interamericana (<i>Sentencia caso personas haitianas expulsadas vs. RD</i>) determina que la Sentencia 168-13 y la Ley 169-14 conllevan a una privación retroactiva de la nacionalidad.</p>

<sup>172</sup> Ver informe Colectivo 63 y Dominican@s por Derecho 2016; asimismo, Rodríguez 2014:133-40 hace un análisis minucioso de las diversas reacciones respecto a la sentencia y las disposiciones constitucionales vulneradas.

<p><b>Ley 169-14 que establece un régimen especial a personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización</b></p> <p>(promulgada el 23 de mayo de 2014)</p>	<p style="text-align: center;"><b>GRUPO A</b></p> <p>-Hijos/as de padres y madres extranjeros/as no residentes que habían sido inscritas en los libros del registro civil dominicano hasta el 18 de abril de 2007.</p> <p>-En relación a ellos/as, la ley dispone que la Junta Central Electoral (JCE) regularice y/o transcriba sus actas, acreditándolos como nacionales dominicanos/as y libre de todo trámite administrativo (art.2).</p> <p>-Proceso sigue vigente actualmente.</p>	<p style="text-align: center;"><b>GRUPO B</b></p> <p>-Hijos/as de padres y madres extranjeros/as en situación irregular que nacieron en el país y cuyo nacimiento no había sido inscrito en el registro civil.</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 prueba<sup>173</sup>; b) sometimiento al PNRE; c) opción de naturalización una vez transcurridos dos años de haber obtenido una categoría migratoria.</p> <p>* El plazo para la solicitud de inscripción a este régimen inició el 29 de julio de 2014 (cuando entra en vigencia el Decreto 250-14 que reglamenta la aplicación de la Ley 169), culminando el 1 de febrero de 2015, recibándose 8.755 solicitudes.</p>
---	--	--

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

## 5.4.1 Prácticas y políticas estatales

La posición predominante del Estado respecto a la situación de personas afectadas por la Sentencia 168-13 se siguió caracterizando en primer lugar, por la promoción de la Ley-169-14 como una manifestación de “la voluntad política de dar respuestas justas y política y jurídicamente viables”<sup>174</sup>; la negación rotunda de la presencia de la apatridia como fenómeno en el país; la defensa de la aplicación exitosa de la Ley 169-14 acompañada de ofrecimientos y la puesta en marcha de algunas medidas para escuchar y analizar reclamos sobre la imposición de trabas a la

<sup>173</sup> Los medios de prueba fueron establecidos en el Decreto 250-14 que reglamenta la aplicación de la Ley 169. El Decreto fue promulgado el 23 de julio de 2014.

<sup>174</sup> Los medios de prueba fueron establecidos en el Decreto 250-14 que reglamenta la aplicación de la Ley 169. El Decreto fue promulgado el 23 de julio de 2014.

misma; y una postura generalmente defensiva y en algunos casos confrontativa respecto a recomendaciones y observaciones de organismos de derechos humanos, principalmente las derivadas del sistema interamericano de derechos humanos<sup>175</sup>. Cabe señalar que estas posturas se enmarcaron en un contexto político electoral en el que la temática estuvo generalmente ausente de las campañas y propuestas políticas, y que hubo prácticas y respuestas diferenciadas respecto a las categorías de personas previstas en la Ley 169-14 (grupo A y otras personas afectadas por la sentencia) debido a que la implementación de la misma involucra a distintos poderes e instituciones públicas.

Los planteamientos sobre la viabilidad jurídica de la Ley 169-14 derivan de que la propuesta finalmente adoptada se suscribió a la interpretación del Tribunal Constitucional (TC) con base al respeto del principio de separación de poderes, con lo cual, la misma no involucra una restitución derivada de un reconocimiento de un derecho previamente adquirido a la nacionalidad, sino una acreditación supeditada a la regularización de los registros de las personas que habían sido inscritas irregularmente, siendo defendida por delegados/as del Estado como tal. Esto se refleja en un intercambio enviado al Comité CDESCR el 25 de julio de 2016, en relación a una solicitud de mayor información sobre los avances realizados en cuanto a restitución y otorgamiento de la nacionalidad dominicana a personas afectadas por la Sentencia 168-13. En éste, el Estado reitera que muchas personas habían sido declaradas como dominicanas debido, entre otras, a deficiencias institucionales y burocráticas del Estado en el manejo del registro civil y que se había emitido documentación *“que hizo presumir de manera errónea que se trataba de nacionales dominicanos”*; en consecuencia, se alega que la respuesta estatal ha contribuido a *“darle seguridad jurídica a todas estas personas beneficiadas como nacionales dominicanos”* y que se habían obtenido alrededor de 62.000 casos de registros corregidos como parte del proceso (CESCR 2016a:párr.31;34). Asimismo, el referido intercambio destaca que el mecanismo de naturalización bajo la Ley 169-14 conjuntamente con el Decreto 237-14 que establece el PNRE, permitieron la regularización migratoria de personas extranjeras que se encontraban en una situación de desamparo legal (Ibíd.: párr.35); en este sentido, se defiende que las personas del grupo B hayan recibido un tratamiento como extranjeras con la eventualidad posibilidad de naturalizarse, como una ruta especial concedida por haber nacido en el territorio pero que no deriva del reconocimiento de su derecho a la nacionalidad.

Cabe recalcar que si bien esta posición del Estado ha sido defendida consistentemente en distintas instancias internacionales, valdría la pena tener en cuenta que la Ley 169-

<sup>175</sup> Esto se refleja en la síntesis presentada en la sección 5.4.2.1.

14 fue resultado de negociaciones en un contexto político ampliamente polarizado, con lo cual la opción prevaleciente no refleja necesariamente una posición monolítica frente a la temática<sup>176</sup>.

Por otra parte, durante la audiencia temática celebrada el 6 de abril de 2016 ante la CIDH, la representación del Estado volvió a rechazar categóricamente que existieran personas en condición de apatridia en el país, sosteniendo que *“el gobierno dominicano no conoce caso alguno de ninguna persona que alegara que se beneficiaba de la Ley 169-14 y que no pudo llevar a cabo el procedimiento establecido.”* Este mismo argumento había sido planteado en un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), el 9 febrero de 2016, en el que expresaba su rechazo a la mayor parte de las conclusiones contenidas en el informe de país 2015 de la CIDH (Presidencia de la Republica Dominicana 2016).

Los argumentos del Estado contra la existencia de apatridia en el país también han sido sustentados en el derecho que tendrían los descendientes de personas haitianas nacidas en el país a la nacionalidad haitiana por derecho de sangre (*jus sanguinis*) de acuerdo a las leyes de Haití, tal y como refleja el informe de la Republica Dominicana sobre el seguimiento a las observaciones finales que habían sido adoptadas por el Comité de Derechos Humanos en 2012 y recibido por el referido Comité en agosto de 2015 (Comité de Derechos Humanos 2015:párr.70)<sup>177</sup>. Asimismo, han sido rebatidas con base a inferencias sobre la situación de documentación de descendientes de extranjeros/as nacidos/as en el país según datos arrojados por la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2012; sin embargo, las cifras que han sido presentadas por el gobierno también contrastan con otras estimaciones de datos sobre población en situación o riesgo de apatridia derivadas de la misma fuente (ver siguiente recuadro).

<sup>176</sup> Algunos pronunciamientos por parte de representantes del gobierno parecieran incluso haber contradicho la postura oficial; un ejemplo fueron las declaraciones del ex Canciller Andrés Navarro en julio de 2015 ante la delegación de la OEA que había visitado el país para observar el proceso del PNRE, en las cuales manifestó que la Ley 169-14 reconoce como dominicanos a “desnacionalizados” por la Sentencia 168-13 (Acento.com.do 2015). Durante el Seminario Taller Administración Pública y Gestión Migratoria auspiciado por el INM en noviembre de 2015, el Embajador ante Organismos Internacionales por parte de la Presidencia, destacó, asimismo de manera ambigua que un aspecto muy criticado de la Ley 169-14 era que descendientes de extranjeros/as en situación irregular no eran inmigrantes en el sentido convencional de cruzar fronteras internacionales, sino que su condición legal era heredada “de acuerdo a la Sentencia 168-13 del TC y la jurisprudencia dominicana reciente” (INM-RD 2015:30).

<sup>177</sup> Este había sido el criterio del TC en la Sentencia 168/13. Ver CIDH 2015:párr.179-81. Al respecto, la CIDH observó que varias generaciones de dominicanos/as de ascendencia haitiana no podían optar por nacionalidad haitiana por no ser descendientes directos de nacionales de Haití como establece la Constitución de dicho país. Asimismo, notó que hasta que se adopte una nueva ley de nacionalidad haitiana, la aplicación de la normativa de nacionalidad resultaba compleja y problemática en la práctica y que el Estado dominicano debía demostrar de manera individualizada que cada persona no quedaba en situación de apátrida (Ibíd.:párr.278-289).

## Aproximaciones sobre la población nacida en el país afectada por la Sentencia 168-13 y sin una solución respecto a su situación de nacionalidad

### *Personas bajo mandato de Apatridia del ACNUR, finales 2015*

1. Myanmar (938.000)
2. Costa de Marfil (700.000)
3. Tailandia (443.862)
4. Letonia (252.195)
5. Rep. Arabe Siria (160.000)
6. Rep. Dominicana (133.770)

*Fuente ACNUR 2016*

De acuerdo al Informe sobre Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) - 2015, publicado en 2016, la República Dominicana se colocaba en el sexto lugar mundial y el primer lugar en la región de las Américas en el ranking de personas bajo el mandato de apatridia de esta agencia. La cifra, que fue calculada en base a los datos de la ENI-2012, incluye únicamente a personas nacidas en el país con ambos progenitores nacidos en Haití, con lo cual representa una aproximación a la cantidad de personas potencialmente afectadas por la Sentencia 168-13 y no el total de personas que carecen de una nacionalidad en el país. Esto se debe a que, como señala el propio informe del ACNUR, hacen falta datos por parte del Estado respecto al número de personas que han encontrado una solución efectiva de nacionalidad bajo la Ley 169-14, además de existir ciertos aspectos metodológicos derivados de la ENI que impiden cuantificar e inferir adecuadamente el estatus de nacionalidad de las personas. En relación a este último punto, ha sido señalado que los datos de la ENI no incluyen las generaciones posteriores de ascendencia extranjera y no distinguen entre hijos/as de personas que tenían una permanencia regular en el país; asimismo, respecto a la población de ascendencia extranjera con un progenitor nacido/a en República Dominicana, que fue de 105.381 personas, no puede establecerse fidedignamente que cada uno de estos padres o madres contaran con el reconocimiento de la nacionalidad dominicana (Amnistía Internacional 2015)<sup>178</sup>.

A pesar de lo anterior, algunos datos sobre la situación de documentación de descendientes de inmigrantes nacidos/as en el país dan pistas sobre la magnitud de la población sin una solución respecto a su nacionalidad. Así, con base a la explotación de datos de la ENI-2012, el informe de Colectivo 63 y Dominican@s por Derecho (2016) mostraba que 78.042 descendientes de ambos padres extranjeros no contaban con acta de nacimiento dominicana y que entre éstos, 77.356 eran hijos/as de ambos padres nacidos en Haití; además, entre la cifra de descendientes de inmigrantes haitianos/as que no tenían acta, 49.268 habían nacido antes de la promulgación de la constitución de 2010, correspondiéndoles, por tanto, la nacionalidad dominicana.

<sup>178</sup> Además, como se aborda en la parte 5.4.1.1 (d), descendientes de parejas mixtas enfrentan muchas dificultades para registrar su nacimiento y acceder a su derecho a la nacionalidad dominicana.

## 5.4.1.1 Implementación de la Ley 169-14 durante 2016

### a) En relación al grupo A

Como preámbulo a los principales desarrollos identificados para 2016, es importante tener en cuenta que a fines de mayo de 2015 la Junta Central Electoral (JCE) había difundido públicamente los resultados de la auditoría realizada a los libros de nacimientos del registro civil, incluyendo un listado con los nombres de 55.000 personas del denominado grupo A (descendientes de extranjeros/as no residentes cuyos nacimientos habían sido registrados y reconocidos por el Estado civil dominicano) quienes eran elegibles para solicitar sus documentos conforme a la Ley 169-14. Durante los meses siguientes a la difusión del listado, organizaciones de sociedad civil denunciaban obstáculos para la obtención de dichos documentos, lo cual había generado presiones y conllevado a la adopción de una serie de medidas por parte de la JCE para agilizar la entrega de éstos.

Una de estas medidas fue la emisión de la Circular No. 24 del 27 de noviembre de 2015 por parte de la Presidencia de la JCE y aún vigente, la cual insta a sus funcionarios/as a garantizar la entrega de documentos a las personas cuyos expedientes habían sido auditados y aprobados, alertando sobre la posibilidad de suspensión y cancelación a quienes se les compruebe que imponen trabas al proceso. Posteriormente, el 7 de diciembre, se informaba sobre la apertura de una oficina satélite de la JCE en las instalaciones de la Cancillería, la cual había sido gestionada por el entonces Presidente de la JCE en colaboración con el Ministro de Relación Exteriores, para facilitar la entrega de documentos a personas del denominado grupo A que figuraban en el listado; asimismo, se señalaba que en todas las oficialías se habían colocado listados con los nombres de personas auditadas junto con un listado de teléfonos y redes sociales disponibles para la recepción de quejas sobre obstáculos a la entrega de documentos (Joseph 2015).

En este contexto descrito, se gestionó un encuentro el 8 de enero de 2016 entre representantes de Cancillería, la JCE, organizaciones de sociedad civil, agencias de Naciones Unidas, la Unión Europea y la Embajada de Estados Unidos, para dialogar sobre el acceso a la documentación de las personas beneficiarias de la Ley 169-14 (tanto grupo A como grupo B). En un comunicado posterior sobre este encuentro difundido por el MIREX, el entonces Canciller Navarro reconocía los esfuerzos de la JCE por agilizar la entrega de los documentos, ratificando el compromiso de la Cancillería con el proceso de documentación a personas amparadas por la Ley 169-14 y planteando la necesidad de que se documentaran casos de personas que alegaran enfrentar problemas para recibir sus documentos (Portal MIREX 2016). Asimismo, se creó un canal más formal de canalización de casos identificados de personas del grupo A y que no obtenían documentos a pesar de que constaban

en el listado oficial de personas auditadas por la JCE, a través de un mecanismo de comunicación con puntos focales entre la JCE, la Cancillería y las Naciones Unidas<sup>179</sup>.

Como consecuencia de estos importantes esfuerzos señalados, organizaciones de sociedad civil notaron algunos avances en la emisión de documentos a personas del grupo A, y en particular durante las semanas iniciales del año (Departamento de Estado de Estados Unidos 2016; OBMICA 2016c)<sup>180</sup>. Al mismo tiempo, el Movimiento Reconoci.do, una de las organizaciones de sociedad civil que participaron en el encuentro en la Cancillería a inicios de enero, expresaba rechazo por las declaraciones de representantes de la JCE durante dicha reunión y que aludían a que muchas personas no se acercaban a retirar sus documentos pese a los llamados de la JCE (Portal MIREX 2016; Soto 2016), señalando que la Circular No. 24 no era plenamente implementada y que en muchos casos la entrega seguía siendo supeditada a verificaciones y entrega de documentos por parte de las personas beneficiarias de la Ley 169-14 aunque la propia ley dispusiera la entrega expedita. Cabe señalar que los inconvenientes reportados por organizaciones de sociedad civil en el terreno desde inicios del año, y que son sintetizados más adelante en la tabla 5.3, fueron los mismos que identificaron en sus balances de la situación a tres años de emitirse la Sentencia 168-13 a fines de septiembre, concluyendo por lo tanto que la JCE no había colaborado adecuadamente en la reposición inmediata de los documentos en relación a muchas personas (Centro Bonó 2016a).

Por otra parte, Roberto Rosario, quien fungió como Presidente de la JCE hasta el 20 de noviembre de 2016, siguió asumiendo una postura abiertamente confrontativa respecto a organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, principalmente aquellas que mostraban una posición crítica frente a la situación generada por la Sentencia 168-13 y la implementación de la Ley 169-14. Esto se puede entrever en parte en el propio texto de la Circular No. 24 que alude a lo siguiente:

<sup>179</sup> La delegación del Estado dominicano se refirió a este mecanismo especial durante la audiencia temática sobre derechos políticos de personas dominicanas de ascendencia haitiana ante la CIDH del 8 de abril de 2016. Hasta entonces, la delegación hacía referencia a 11 casos que habían sido remitidos a la JCE y resueltos por esta vía.

<sup>180</sup> Ver Dominican@s por Derecho 2016a. Cabe destacar que la oficina satélite de la JCE en la sede de la Cancillería operó de manera temporal por pocas semanas.

*“Cualquier error e inobservancia puede darle la razón a los enemigos de la República y de la Junta, y servir de excusas para que representantes de organizaciones y extraños que utilizan la lucha por los derechos humanos falsamente, por intereses contrarios a los nuestros, se inmiscuyan en nuestros asuntos internos, lesionando nuestra soberanía y que tengamos que tolerar esa afrenta”* (reproducida en El Caribe 2015).

Asimismo, en respuesta a la audiencia temática realizada en abril sobre derechos políticos de dominicanos/as de ascendencia haitiana ante la CIDH, en la que organizaciones alertaban que personas beneficiarias de la Ley 169-14 no podrían ejercer su derecho al voto en las elecciones porque la falta de cédula había impedido su inscripción al padrón electoral dentro de los plazos previstos, el entonces Presidente de la JCE se refirió a *“un grupo de personas, entre ellas el movimiento Reconocido, que tienen interés en generar ruidos en torno al proceso electoral y deslucir la jornada cívica del 15 de mayo”* (Campos 2016). Otro incidente relevante fue la cancelación de visado de ingreso a Estados Unidos (tanto personal como oficial) a Roberto Rosario en septiembre de 2016, la cual se estima estaría vinculada en parte a la relación abiertamente conflictiva que mantuvo con el entonces Embajador de Estados Unidos en Santo Domingo, James Brewster, quien entre otros temas, había mostrado una postura crítica respecto a la implementación de la Ley 169-14 y la situación de derechos de dominicanos/as de ascendencia haitiana (Espinal 2016; Polanco 2015).

En tal sentido, distintos sectores siguieron con interés las elecciones de los/as nuevos/as integrantes del Pleno de la JCE por parte de una comisión especial del Senado a las que Roberto Rosario había sido nominado para reelección, llamando la atención que el Presidente de la referida comisión planteara a postulantes a inicios de octubre que *“El compromiso con la defensa de la soberanía y su determinación para enfrentar las presiones externas y locales son de los aspectos que más nos preocupan a los miembros de la comisión”* (Germosén 2016). Posteriormente, el 21 de noviembre, fueron juramentados los nuevos miembros de la JCE, siendo elegido Julio Cesar Castaños como nuevo Presidente de dicha institución; si bien al finalizar el año era aún temprano para determinar posibles cambios en la manera en que la Ley 169-14 estaba siendo implementada por parte de la JCE, organizaciones que acompañaban a beneficiarios/as de ésta expresaban su compromiso de trabajar con el nuevo Pleno de la JCE y otras instancias del gobierno en la búsqueda de soluciones a personas que todavía no habían accedido a su documentación<sup>181</sup>.

<sup>181</sup> Así fue expuesto por los peticionarios durante la audiencia temática sobre derechos humanos y apatridia en República Dominicana realizada el 6 de diciembre de 2016 ante la CIDH.

La tabla 5.3 resume los principales desafíos que se han venido señalando respecto a la implementación de la Ley 169-14 en relación a las personas cuyos nacimientos habían sido registrados en el registro civil dominicano (grupo A). Si bien no es posible precisar el número de personas que habían podido acceder a sus documentos a raíz de la implementación de la referida ley al finalizar el año, a fines de octubre de 2016 el expresidente de la JCE señalaba que más de 20 mil personas habían buscado actas o cédulas, mientras que habría un grupo de 572 cuya documentación estaba siendo difícil de recuperar debido al mal estado en que se encontraban los registros originales (Campos 2016); cabe destacar, sin embargo, que la cifra actual de personas que habrían recuperado documentos sería inferior a la referida porque la obtención del acta es un prerequisite para la solicitud de cédula.

Partiendo de la cifra oficial de 55.000 personas auditadas y autorizadas a recibir sus documentos, a pesar de que la misma estaría incompleta debido a las personas registradas que no constan en ella y al número indeterminado de aquellas que han fallecido, se obtendría que la mayoría de beneficiarios/as no habrían recuperado sus documentos. Esto evidenciaría la necesidad de seguir dialogando con miras a identificar y resolver las principales causas, planteando también la necesidad de actualizar adecuadamente el número de personas afectadas por la Sentencia 168-13 que estarían en la categoría A bajo la Ley 169-14 según los archivos del registro civil, así como los desgloses de los números de personas que han recuperado sus documentos por tipo de documentación. Lamentablemente, asimismo, los resultados sugerirían que las medidas adoptadas para facilitar la obtención de documentos a personas del grupo A no han surtido los efectos esperados.

## Tabla 5.3 Principales desafíos que plantea la ejecución de la Ley 169-14 en relación al denominado grupo A, durante 2016

### Cuestiones derivadas de la auditoría al Registro Civil por parte de la JCE

-La ejecución de la Ley 169-14 fue condicionada a la promulgación de resultados de la auditoría del Registro Civil ordenada por la Sentencia 168-13 del TC. Esta decisión por parte de la JCE ha sido cuestionada con base a que la Ley 169-14 no establece u hace referencia a dicha auditoría como pre-requisito para su implementación, y que actuó en perjuicio de beneficiarios/as, ya que como consecuencia de ella las personas no pudieron acceder de manera expedita a sus documentos.

-Organizaciones en el terreno han constatado muchos casos de personas cuyos nacimientos fueron registrados en los libros del Registro Civil dominicano y no figuran en el listado oficial de casos auditados publicada por la JCE. Esta situación, además de plantear dudas respecto al alcance del proceso de la auditoría, ha tenido como efecto prolongar aún más el proceso de obtención de documentación para personas que se encuentran en dicha situación. El trámite generalmente involucra la remisión del caso a la Secretaría de la Comisión de Oficialías, pasando también por la Dirección de Inspección, culminando con la emisión de una instrucción que autoriza expedir o transcribir el acta<sup>182</sup>.

<sup>182</sup> Consulta con la Directora Nacional del Registro del Estado Civil, 19 de junio de 2017.

### Aspectos vinculados al mecanismo de transcripción de actas de nacimiento auditadas

-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<sup>183</sup>. 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<sup>184</sup>. Según datos proporcionados por la oficina de acceso a información pública de la JCE en respuesta a una solicitud de información y cuya respuesta fue compartida con OBMICA, al 14 de febrero de 2017 se habían realizado 27.472 registros en este libro especial, de los cuales el 81.67% correspondía a personas con al menos un(a) progenitor(a) de nacionalidad haitiana.

-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, 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. Por tanto, concluyen, que en su conjunto los procesos de transcripción y sometimiento de nulidad de los registros originales “acarrear bastante tiempo y prolongan el desconocimiento de los derechos fundamentales de los afectados” (Colectivo 63 y Dominican@s por Derecho 2016:55).

-En relación a la emisión de cédulas de identidad y electoral se destaca que un nuevo registro de nacimiento implica necesariamente la emisión de una nueva cédula de identidad y electoral, aunque en algunos casos la nueva cédula tenga la misma numeración anterior, lo cual es contrario al artículo 4 de la Ley 169-14 que dispone otorgar a personas que habían obtenido cédulas “el mismo documento con su numeración anterior”. Por otro lado, también ha sido 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 reportaron demoras en la habilitación de las nuevas cédulas emitidas en el sistema integrado del Registro Civil, con lo cual las personas que las portaban no podían utilizarlas oportunamente para distintos fines.

<sup>183</sup> Si bien el informe de resultados sobre la auditoría realizada al Registro Civil no establece los criterios y consecuencias asociadas a personas que figuran como transcritas versus la que aparecen como autorizadas, se ha determinado que en la práctica las transcripciones se aplican a personas cuyas declaraciones habían sido realizadas con documentos que no eran reconocidos por el Estado. Esto fue confirmado durante la entrevista con la Dirección Nacional del Registro del Estado Civil el 19 de junio de 2017.

<sup>184</sup> Así lo expresa una comunicación del 14 de febrero por parte de la Dirección de Acceso a Información de la JCE en respuesta a una solicitud de información depositada el 23 de enero de 2017 y cuya respuesta fue compartida con OBMICA. Cabe destacar que de acuerdo al numeral quinto, inciso iii de la parte dispositiva de la Sentencia que ordena la creación de libros-registro especial anuales, el objeto era “transferir administrativamente

<p><b><i>Demandas de nulidad de actas originales y desacato de algunas decisiones de tribunales de amparo que disponen la entrega de documentos</i></b></p>	<p>-Se siguen reportando desacatos a decisiones de tribunales de amparo, algunas de ellas tramitadas con anterioridad a la publicación de la auditoría al Registro Civil, que disponen la entrega de documentos a beneficiarios/as de la Ley 169-14. Asimismo, en muchos casos las decisiones son apeladas por la JCE, lo cual prolonga la accesibilidad a la documentación de personas afectadas.</p> <p>-Debido a la multiplicidad de registros ocasionada por el proceso de transcripciones, se solicita la nulidad judicial de las actas de nacimiento originales. Durante la audiencia temática ante la CIDH sobre derechos humanos y apatridia celebrada a inicios de diciembre de 2016, abogados/as peticionarios/as de la audiencia señalaron que en algunos casos las personas no estaban siendo citadas para acudir a las audiencias y ejercer su defensa, con lo cual se vulneraba su derecho a un debido proceso.</p>
<p><b><i>Errores en actas originales y transcritas</i></b></p>	<p>-Tanto declarantes como oficiales del estado civil han incurrido en errores al momento de suministrar o registrar los datos de personas cuyos nacimientos fueron registrados. Cuando se trata de errores relativamente menores de escritura, se puede solicitar una corrección administrativa presentando las pruebas correspondientes, la cual es remitida a la Dirección del Registro Civil para su autorización<sup>185</sup>. Sin embargo, desde marzo de 2016, al entrar en vigencia el nuevo Reglamento Contencioso Electoral y de Rectificación de Actas del Estado Civil, las solicitudes de corrección que involucran errores u omisiones mayores deben ser tramitadas directamente con el Tribunal Superior Electoral quien la autoriza o rechaza mediante sentencia judicial<sup>186</sup>. A pesar de que estos procedimientos engorrosos y que acarrear tiempo afectan tanto a personas beneficiarias de la Ley 169-14 así como otros/as ciudadanos/as, al imponer la carga de prueba a particulares y no existir una vía de agilización de casos en relación a personas afectadas por la Sentencia 168-13, se obstaculiza indirectamente también un acceso expedito a esta documentación.</p>

los nacimientos que figuran en la Lista de extranjeros irregularmente en el Registro Civil de la República Dominicana a los nuevos libros-registros de nacimientos de extranjeros”, porción que justamente queda sin efecto al promulgarse la Ley 169-14 que dispone la subsanación de la alegada irregularidad y la acreditación de las personas como nacionales dominicanos/as.

<sup>185</sup> Ver Resolución No. 02-2009 de la JCE.

<sup>186</sup> Art. 214 y 215 del Reglamento Contencioso Electoral y de Rectificación de Actas del Estado Civil.

**Trabas administrativas y discrecionalidad por parte de oficiales del Registro Civil**

-Organizaciones siguen reportando la inobservancia de la Circular 24-2015 por parte de algunos/as oficiales del Estado Civil, principalmente a través de solicitud de documentos adicionales de parientes previo a la entrega de la documentación, remisión de casos desde las oficialías en distintas provincias a la sede central, alusión a supuestas desapariciones de libros y folios de los archivos registrales y en ocasiones comentarios ofensivos o denigrantes a los solicitantes por parte de oficiales. En algunos casos las trabas se extienden a los procesos de declaraciones tardías de nacimiento de descendientes de grupo A que recuperaron sus documentos bajo la Ley 169-14, a través de la solicitud de requisitos adicionales no previstos en la ley.

-Durante la consulta efectuada a la Directora Nacional del Registro del Estado Civil<sup>187</sup>, se reiteró que las personas que consideran que les están imponiendo trabas injustificadas pueden llamar o acudir al Registro Civil a exponer sus quejas para investigarlas. Asimismo, se informó que regularmente se envían inspectores/as a las distintas oficialías para monitorear los procesos de expedición de entrega de documentos.

*Elaboración propia en base a Colectivo 63 y Dominican@s por Derecho 2016; Read 2016; Reconoci.do y Centro Bonó 2016; Dominican@s por Derecho. 2016a; Soto 2016; CIDH 2017; CIDH, Audiencia Temática sobre derechos humanos y apatridia en RD del 8 de diciembre 2016.*

## b) En relación al grupo B

En relación a las personas en categoría grupo B bajo la Ley 169-14, y que como muestra la tabla 5.2 incluye a hijos/as de extranjeros/as en situación migratoria irregular que nacieron en el territorio dominicano pero cuyo nacimiento no había sido registrado ante las autoridades dominicanas, solamente 8,755 personas aplicaron al régimen especial de naturalización debido principalmente al corto tiempo de seis meses con el que contaron para obtener los medios de prueba y depositar sus expedientes, entre otros factores que impidieron su acceso al proceso<sup>188</sup>.

*Además, el hecho que se le atribuya una categoría migratoria a estas personas que pudieron agotar el procedimiento del Plan, no quiere decir que hayan visto resuelto su problema principal: el reconocimiento de la nacionalidad. Simplemente se les atribuye categorías migratorias a personas que ni siquiera pueden hacer efectivo su derecho a la nacionalidad, en una aplicación normativa que deja entrever una violación al principio de territorialidad de las leyes y a la soberanía de otros Estados, ya que de manera solapada presupone que a la persona le corresponde la nacionalidad del país de sus padres....Se les concede categorías de inmigrantes a personas que no tienen nacionalidad y, además, que son nacidas en el propio territorio (Colectivo 63 y Dominican@s por Derecho 2016:59).*

<sup>187</sup> Consulta con la Directora Nacional del Registro del Estado Civil, 19 de junio de 2017.

<sup>188</sup> El informe Estado del Arte 2014 aborda en detalle el proceso de registro de personas grupo B y los obstáculos que enfrentaron.

Además de cuestiones derivadas de la naturaleza menos favorable del proceso previsto por la ley para las personas en esta categoría (ver recuadro anterior), organizaciones de sociedad civil y personas afectadas han planteado tres principales inquietudes respecto a las que se acogieron al proceso. En primer lugar, existe preocupación por el bajo número de personas que habían obtenido su documentación prevista por la Ley 169 y su reglamento. Durante la Conferencia Regional sobre Migración celebrada en noviembre de 2016, la representación dominicana señaló que se habían otorgado 4.574 residencias permanentes bajo el régimen especial previsto por la ley 169-14 (MIDigital-MIP 2016); esto indicaría que solo cerca de la mitad (52%) de las personas que solicitaron acceso al proceso habían recibido sus documentos al finalizar el año, habiendo transcurrido para entonces alrededor de 28 meses desde que se habían comenzado a depositar expedientes al Ministerio de Interior y Policía. Por su parte, de acuerdo a datos compartidos por la Dirección Nacional del Registro del Estado Civil de la JCE, desde el 26 de marzo de 2015 hasta el 30 de mayo de 2017 se habían remitido 73 oficios desde este despacho a la Presidencia de la JCE, que daban cuenta de la emisión de un total de 6.566 certificados de extranjeros/as al amparo de la Ley 169-14; los oficios de 2015 totalizaron 6.133 certificados, frente a 351 correspondientes a 2016<sup>189</sup>.

Otra inquietud deriva de las personas cuyos expedientes fueron recibidos incompletos, y sobre las cuales no existe claridad sobre las posibilidades que tendrían de completar el proceso para poder acceder a la naturalización. Al respecto, se ha señalado que se requeriría una colaboración efectiva de las instituciones públicas involucradas en la emisión de actos de notoriedad y certificados de nacido vivo para que las personas puedan obtener los respectivos medios de prueba de nacimiento en el territorio (Reconoci.do y Centro Bonó 2016). Finalmente, existe preocupación porque habían transcurrido dos años desde que algunas personas habían obtenido una categoría migratoria, siendo por tanto elegibles para optar a la naturalización según lo previsto por la ley 169-14, sin haber obtenido por parte del Estado la respectiva información sobre cómo podrían solicitar la misma; se señala, asimismo, que mientras tanto las personas quedan desprotegidas y sin posibilidad de ejercer algunos derechos, ya que incluso a personas que recibieron sus carnets de residentes permanentes bajo este proceso, algunas instituciones estatales les desconocen su validez<sup>190</sup>.

<sup>189</sup> Datos fueron proporcionados durante una consulta con la Directora Nacional del Registro del Estado Civil, el 19 de junio de 2017.

<sup>190</sup> Así quedó planteado durante la intervención de los peticionarios en la audiencia temática sobre derechos humanos y apatridia ante la CIDH el 6 de diciembre de 2016. En ella se destacó que la actual ley de naturalización no puede ser implementada en relación al grupo B registrado ya que presupone la existencia de documentación de identidad emitida previamente por parte de otro Estado.

Cabe destacar que las autoridades han confirmado que existe una comisión que está trabajando para definir los criterios que conllevaría el proceso de naturalización<sup>191</sup> y que el mismo sería anunciado en julio de 2017 ya que el plazo de dos años lo estarían calculando a partir de la fecha de impresión del carnet en julio de 2015.

### **c) Otras tipologías de personas afectadas por la Sentencia 168-13 y sin una solución respecto a su nacionalidad bajo la Ley 169-14**

Durante la audiencia temática sobre derechos humanos y apatridia del 6 de diciembre de 2016 ante la CIDH, representantes de organizaciones peticionarias destacaron algunos perfiles de personas afectadas por la Sentencia 168-13 y que permanecían sin una solución de nacionalidad a pesar de la adopción de la Ley 169-14. Algunos ejemplos incluyen personas nacidas en el país antes de entrar en vigencia la Constitución de 2010 en la siguiente situación:

- Personas cuyos nacimientos quedaron registrados en los libros de registro de nacimiento de extranjeros/as<sup>192</sup> antes de entrar en vigencia la Ley 169-14. Debido a que estas personas figuraban inscritas en el registro civil dominicano, aunque como extranjeras, no tuvieron posibilidad de acogerse al régimen especial previsto por la referida ley.
- Personas que cerrado el plazo de inscripción al régimen especial de naturalización de la Ley 169-14 han sido inscritas en los libros de extranjería.
- Personas nacidas antes del 18 de abril de 2007 y a las que se les había iniciado procedimiento ordinario de declaración tardía de nacimiento y fueron posteriormente inscritas en los libros de extranjería<sup>193</sup>.
- Personas cuyos progenitores no pudieron o no quisieron acogerse al régimen de naturalización contemplado en la Ley 169-14 y para las que actualmente no existen un mecanismo jurídico para que puedan ser registradas y reconocidas como dominicanas<sup>194</sup>.

<sup>191</sup> Esto fue abordado en las entrevistas con el Viceministro de Naturalización y Migración del Ministerio de Interior y Policía y la Dirección Nacional del Registro del Estado Civil realizadas el 5 de mayo y el 19 de junio de 2017 respectivamente.

<sup>192</sup> Actualmente existen dos tipos de registro de nacimientos de hijos/as de extranjeros/as no residentes aplicables a personas cuyos nacimientos no habían sido registrados por la JCE: a) libro de registro de nacimiento de hijos de madres extranjeras no residentes, establecido por la Ley General de Migración No. 285/04 y puesto en efecto a través de la Resolución No. 02/2007 de la JCE; este libro se aplica para el registro de nacimientos ocurridos a partir de la adopción de la Ley de Migración de 2004. b) libro de registro especial, el cual se utiliza para las declaraciones de nacimientos ocurridos antes de la promulgación de la Ley de Migración en 2004. Ver Colectivo 63 y Dominican@s por Derecho 2016:62.

<sup>193</sup> Estos perfiles también los aborda la CIDH en su informe anual 2016. Ver CIDH 2017:párr.31.

<sup>194</sup> Ver Amnistía Internacional 2015. Este informe también resalta la situación incierta de descendientes de personas del grupo B que aplicaron al régimen de naturalización y que deben esperar a que sus progenitores

- Personas que nacieron entre el 18 de abril de 2007 y el 25 de enero de 2010 para las cuales tampoco existe un mecanismo jurídico para el reconocimiento de la nacionalidad dominicana.

Con base a los desafíos anteriormente expuestos que ha representado la implementación de la Ley 169-14, las cifras poco alentadoras sobre las personas que han logrado obtener documentos, y el hecho que la mayoría quedaron por fuera de este régimen especial, las organizaciones peticionarias de la referida audiencia temática concluyeron que la Ley 169-14 no había surtido los efectos esperados, lamentando la ausencia del Estado durante la misma debido a la importancia de seguir dialogando con miras a alcanzar una búsqueda conjunta de soluciones.

Cabe destacar que en sus intercambios con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado destacó los efectos positivos del régimen especial para naturalización en base a la Ley 169-14 en términos generales, sin hacer referencia al hecho que el plazo para registrar a las personas del grupo B había concluido, ni a la situación de personas que quedaron por fuera de este régimen. Asimismo, el tema no fue abordado específicamente en su sexto informe periódico enviado al Comité de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2016, a pesar de que este organismo había solicitado al Estado información concreta sobre la temática en su respuesta al informe de seguimiento a las conclusiones y recomendaciones del Comité que había sido remitido por el Estado en agosto de 2015. Teniendo en cuenta, al mismo tiempo, que el Poder Ejecutivo ha manifestado que si le presentaran casos debidamente documentados de apatridia se les daría su debida solución<sup>195</sup>, organizaciones de sociedad civil acogieron con interés el anuncio por parte del Presidente del Comité de la Unión Europea para América Latina y el Caribe, divulgado el 3 de junio de 2016, sobre la financiación de un proyecto que será canalizado a través de agencias de Naciones Unidas y que entre otros, busca identificar a personas del denominado grupo B con miras a apoyar al Estado en la búsqueda de soluciones respecto a su situación de documentación (Agencia EFE 2016).

#### **d) Situación de descendientes de parejas mixtas**

En 2016 organizaciones siguieron alertando sobre los obstáculos que enfrentan descendientes de parejas mixtas (uniones entre extranjero/a de cualquier nacionalidad con dominicano/a)<sup>196</sup> para acceder a su registro de nacimiento

sean naturalizados para poder ser declarados/as como dominicanos/as.

<sup>195</sup> Ver discurso del Presidente Danilo Medina durante la XLV Cumbre del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en Guatemala del 26 de junio de 2015.

<sup>196</sup> En el marco del proyecto sobre parejas mixtas ejecutado por OBMICA y MUDHA (una fase piloto implementada entre septiembre 2014 y febrero de 2015, ampliada desde 2016 en el marco de un nuevo proyecto financiado por la Unión Europea), se han diferenciado cuatro tipologías de parejas mixtas: 1) madre extranjera y padre

dominicano<sup>197</sup>. Si bien esta población corresponde a un perfil especial que si debería contar con una solución debido a que no estaría en duda su derecho constitucional a la nacionalidad dominicana por la vía de transmisión de sangre (*ius sanguinis*), cálculos derivados de la base de datos de la ENI-2012 como parte de un estudio publicado por Colectivo 63 y Dominican@s por Derecho (2016) mostraban que más de 25.000 hijos/as de parejas mixtas no contaban con acta de nacimiento<sup>198</sup>. Como mostraba el estudio de Petrozziello (2014) sobre género y riesgo de apatridia para población de ascendencia haitiana en los bateyes, se ven afectadas principalmente personas descendientes de madre extranjera indocumentada (o percibida como tal por su ascendencia haitiana) y padre dominicano, ya que el padre generalmente no puede declarar el nacimiento de sus hijos/as sin presentar la documentación de identidad de la madre. Otros obstáculos que han sido identificados incluyen discrepancias entre requisitos establecidos y los exigidos por los oficiales del estado civil, errores en certificaciones de nacido vivo por parte de centros de salud que conllevan a procedimientos largos y engorrosos de corrección, y la ausencia de mecanismos uniformes y claros para la solución y la gestión de reclamos frente a estos casos (OBMICA 2016a).

## 5.4.2 Derecho internacional de derechos humanos

Desde la promulgación de la Sentencia 168-13, los distintos órganos supervisores de tratados internacionales de derechos humanos, tanto a nivel del sistema universal de protección de derechos de Naciones Unidas, como del sistema interamericano de derechos humanos, han venido expresando preocupación por los efectos jurídicos generados por la misma, a pesar de la Ley 169-14, y que privan el acceso a derechos consagrados en los tratados internacionales de los que el Estado dominicano forma parte. A continuación, se resaltan las principales observaciones y recomendaciones que surgieron en 2016 en los dos sistemas de protección de derechos mencionados, así como las perspectivas de organizaciones de sociedad civil en sus intercambios con el Estado y con los distintos comités u órganos supervisores.

dominicano; 2) madre dominicana percibida como extranjera (principalmente de ascendencia haitiana) con padre extranjero; 3) Madre extranjera con padre dominicano percibido como extranjero (principalmente por su ascendencia haitiana); madre dominicana con padre extranjero (la cual puede acceder al Registro Civil pero puede tener dificultades con el reconocimiento paterno). Así en OBMICA 2015.

<sup>197</sup> Así lo recoge el capítulo IV.B sobre República Dominicana en el informe anual 2016 de la CIDH, aludiendo a informes de sociedad civil en el marco del seguimiento de esta comisión a las recomendaciones contenidas en su informe de país de 2015. Ver CIDH 2017:párr.31.

<sup>198</sup> De acuerdo a la sistematización de datos en este estudio, 28.611 hijos/as de parejas mixtas no tenían acta y entre éstos/as 25.655 (89.66%) eran hijos/as de padre o madre de nacionalidad haitiana con dominicano/a. Ver OBMICA 2016a.

### 5.4.2.1 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En febrero de 2016 se divulgó públicamente el contenido del informe sobre la situación de derechos humanos en la República Dominicana 2015, el cual había sido aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2015 y elaborado a raíz de su monitoreo a la situación de derechos en el país, y en particular tras una visita *in loco* realizada a inicios de diciembre de 2013 a partir de la controversia generada por la promulgación de la Sentencia 168-13.

Al abordar el derecho a la nacionalidad en relación a la Sentencia 168-13, el informe parte de que la denegación del registro civil a descendientes de migrantes de nacionalidad haitiana había sido objeto de preocupación para la CIDH desde inicios de la década de 1990 y que la misma estaba basada en criterios de discriminación racial, por lo que la sentencia representaba tan solo una etapa adicional de un proceso progresivo de desnacionalización (ver recuadro). La Comisión observó, asimismo, que debido a que el disfrute de la nacionalidad impactaba el ejercicio de otros derechos, cualquier medida que conllevara a su pérdida debía respetar determinadas condiciones consagradas en el derecho internacional, en particular la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad; a tales fines, las restricciones debían estar sujetas a los principios de necesidad y proporcionalidad, ser prescritas por ley, perseguir un fin legítimo, y carecer de un carácter discriminatorio (CIDH 2015:párr.234). En este sentido, determinó que el alcance dado a la noción de extranjeros en tránsito por parte del TC conllevaba a una privación arbitraria de la nacionalidad dominicana porque imponía restricciones no contenidas en la legislación positiva<sup>199</sup> y conducía a un resultado irrazonable y desproporcional de considerar como extranjeras en tránsito a personas migrantes que habían desarrollado vínculos sociales, familiares y personales con el Estado (Ibíd. párr.240-1).

<sup>199</sup> En este sentido la Comisión destacó que hasta la Constitución de 2010, el derecho constitucional garantizaba la nacionalidad dominicana por derecho de suelo a todas las personas que nacían en el territorio sin importar la condición migratoria de los padres. Se recordó, asimismo, que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivada del caso de las niñas *Yean y Bosico vs. República Dominicana* en 2005, había establecido que “para considerar a una persona como transeúnte o en tránsito, independientemente de la clasificación que se utilice, el Estado debe respetar un límite temporal razonable, y ser coherente con el hecho de que un extranjero que desarrolla vínculos en un Estado no puede ser equiparado a un transeúnte o a una persona en tránsito” (CIDH 2016:párr.240).

### **Etapas en el proceso de desnacionalización de personas dominicanas de ascendencia haitiana de acuerdo al informe de país 2015 elaborado por la CIDH**

1. La denegación *de facto* por parte de funcionarios de Oficialías del Estado Civil a registrar el nacimiento a hijos de migrantes haitianos en situación migratoria irregular por lo menos desde la década de los ochenta del siglo pasado.
2. La adopción a partir de la Ley de Migración de 2004 de criterios de nacionalidad más restrictivos a partir de la equiparación de toda persona no residente, dentro de quienes se incluyen a los trabajadores temporeros, a *persona en tránsito*, para fines de pasar la nacionalidad a sus hijos.
3. La sentencia de Suprema Corte de Justicia de 2005 mediante la cual se impedía que los hijos de migrantes en situación irregular adquiriesen la nacionalidad dominicana conforme a lo establecido en la Constitución dominicana por el principio de *jus soli*.
4. La implementación de procedimientos administrativos introducidos en 2007 por la Junta Central Electoral (JCE) para suspender o retener las actas de nacimiento de personas cuyos padres no contaban con un permiso de residencia en el país.
5. La restricción formal de la nacionalidad a los hijos de migrantes en situación irregular con la Constitución de 2010.
6. La sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, la cual se introdujo una nueva interpretación en lo que respecta a la adquisición de la nacionalidad de conformidad con el principio de *jus soli* establecido en las Constituciones en vigor entre 1929 y 2010, al establecer que no les correspondía la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en territorio dominicano de padres migrantes en situación irregular.
7. En parte, la Ley 169-14, al suscribir la interpretación del Tribunal Constitucional en el sentido de que a las personas afectadas no les correspondía la nacionalidad dominicana, pero que por las imprevisiones legales de la política migratoria dominicana y las deficiencias institucionales y burocráticas del Registro Civil, al haber sido registradas decenas de miles de estas personas en el Registro Civil y otorgarles documentos de identidad dominicanos se les había hecho presumir que eran nacionales dominicanos. A su vez, el mecanismo previsto por la ley para las personas nacidas en territorio dominicano de padres en situación migratoria irregular y que nunca pudieron ser inscritos en el Registro Civil, es decir, las personas comprendidas en el Grupo B, fuesen inscritas en el libros de extranjeros, reafirmó de esa forma las medidas que conllevaron a su desnacionalización.<sup>200</sup> (CIDH 2015:párr.86).

Por otra parte, en sus apreciaciones, la CIDH reiteró el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Sentencia sobre *el caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* del 28 de agosto de 2014, en la que determinaba que la Sentencia 168-13, al disponer medidas de carácter general, privaba de seguridad jurídica a las personas impactadas, y que la introducción del criterio de la estancia irregular de los padres como excepción para adquirir la nacionalidad por la vía *jus soli* era contrario

<sup>200</sup> República Dominicana. Nota MP-RD-OEA0742-14: *Documento en relación a las Observaciones Preliminares de la visita de la CIDH a la República Dominicana, presentadas al Consejo Permanente el 19 de febrero de 2014. 22 de julio de 2014, pág. 5.*

al derecho a la igualdad de la ley dispuesto en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Asimismo, destacó las conclusiones de la Corte en cuanto a que la Sentencia 168-13 constituía un impedimento para el pleno disfrute del derecho a la identidad (303-4).

En relación a la Ley 169-14, la CIDH también coincidió con el criterio de la Corte respecto a las personas en la categoría grupo B, manifestando su rechazo “a que personas nacidas en territorio dominicano y que de conformidad con la legislación dominicana les correspondía la nacionalidad dominicana sean tratadas como extranjeras” por lo cual “decenas de miles de personas y sus descendientes continúan sin que se les haya restituido su nacionalidad y por ende sin que se les haya reparado efectivamente por la privación arbitraria de su nacionalidad y la situación de apatridia en la que fueron dejadas tras la sentencia TC/0168/13” (Ibíd.:párr.16). En este sentido, la Corte había dispuesto que el Estado debía adoptar las medidas necesarias para “*dejar sin efecto toda norma de cualquier naturaleza... que establezca o tenga por efecto que la estancia irregular de los padres extranjeros motive la negación de la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en el territorio*” (Corte Interamericana 2014:párr.468-9).

Cabe destacar que en respuesta a la publicación del informe por parte de la CIDH, el MIREX divulgó un comunicado de prensa con un tono fuerte que revelaba disconformidad con sus conclusiones y recomendaciones. Según el comunicado, el documento contenía informaciones y juicios obsoletos, aludiendo a una visión incompleta y prejuiciada de la realidad. Asimismo, se señalaba que la Ley 169-14 había atendido los problemas de nacionalidad que enfrentaban ciertos grupos de personas por lo que no se aceptaba, bajo ningún concepto, que las políticas del estado tuvieran un fin discriminatorio y generaran apatridia (Presidencia 2016). Posteriormente, en la audiencia temática sobre derechos políticos de personas de ascendencia haitiana, celebrada el 8 de abril de 2016, la delegación del Estado, entre otros, sostuvo que el hecho que la Sentencia 168-13 impactara principalmente en la población de origen haitiano no era consecuencia de una política con fin discriminatorio, sino que derivaba de una realidad social en un contexto histórico determinado. Como se había señalado anteriormente, las referencias a la prevalencia de discriminación estructural contenidas en el informe, y a las que se hizo alusión también en esta audiencia temática, también habían generado un fuerte rechazo por parte de representantes del gobierno.

En un comunicado de prensa, con fecha de 15 de agosto de 2016, la CIDH informaba que se estaba trabajando en el informe anual de 2016 en el cual se incluirían los informes de seguimiento a las recomendaciones contenidas en los informes de país contenidas en el anuario de 2015. A tales efectos, se había solicitado información a los Estados sobre el cumplimiento de las recomendaciones y también se convocaba a organizaciones de sociedad civil de los estados pertinentes a remitir sus observaciones (CIDH 2016). Posteriormente, a inicios de diciembre, se celebraron las audiencias temáticas sobre

derechos humanos y apatridia y la situación de defensores de derechos humanos, ambas en relación a República Dominicana, en las que tanto comisionados de la CIDH como peticionarios/as de la audiencia lamentaron la ausencia del Estado.

Durante la referida audiencia sobre apatridia, las organizaciones de sociedad civil hicieron énfasis, entre otros, en que las prácticas estatales en relación con la población de ascendencia haitiana afectada por la Sentencia 168-13 eran contrarias a las recomendaciones de la CIDH en su informe de país y la jurisprudencia de la Corte IDH; por su parte, la Comisionada relatora de país también destacó la necesidad de que el Estado dominicano atendiera las recomendaciones de la CIDH, la Corte, y otros organismos internacionales, mientras que el Relator para Migrantes notó que la Ley 169-14 no estaba solucionando el problema creado por la Sentencia 168-13 y que “frente a los hechos hay que buscar soluciones” porque las personas afectadas “no pueden permanecer en ese mundo de indefinición.”

Cabe recalcar que posteriormente, la CIDH fundamentó su decisión de incluir a la República Dominicana en el capítulo IV de su informe anual 2016 en la falta de respuesta por parte del Estado a los diferentes requerimientos extendidos durante 2016 y la persistencia de la problemática estructural relacionada con la discriminación contra personas nacidas en territorio dominicano con ascendencia haitiana, o percibidas como tales (CIDH 2017 párr.4). Esta decisión se considera significativa, porque coloca al país por primera vez en un capítulo caracterizado por enfocarse en los estados donde se producen las violaciones más graves y sistemáticas de derechos humanos en la región.

El capítulo IV.B sobre la República Dominicana contenido en el informe anual 2016 de la CIDH concluye que a más de tres años de haberse emitido la Sentencia 168-13 y más de dos años de haberse promulgado la Ley 169-14, persistían serios desafíos en relación al goce efectivo de los derechos a la nacionalidad y la personalidad jurídica de las personas de ascendencia haitiana que habían nacido en el país. Asimismo, se reiteran las conclusiones y recomendaciones que habían sido formuladas en el informe de país de 2015. Finalmente, en relación al grupo A, observa con preocupación la persistencia de prácticas por parte de la JCE y algunas oficialías del Estado Civil que seguían dificultando la obtención de documentos a beneficiarios directos y el registro de nacimiento de sus descendientes; con respecto al grupo B, reitera que el Estado debe adoptar medidas para restituir plenamente la nacionalidad dominicana a estas personas nacidas en el territorio y sus descendientes (Ibíd.párr.61;134-6).

Lo anteriormente expuesto refleja que al finalizar el año seguía habiendo una relación confrontativa y hasta cierto punto ambigua por parte del Estado en relación a sus obligaciones internacionales asumidas bajo el sistema interamericano de derechos humanos. Por una parte el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH y la jurisprudencia de la Corte IDH seguía pendiente, sin observarse la jerarquía constitucional de los tratados internacionales ratificados por el Estado, y al mismo

tiempo las observaciones del Estado al borrador del capítulo IV, aunque expresaban desacuerdo con la decisión de inclusión del país a éste, reiteraban el compromiso con los derechos humanos y la intención de colaborar con la CIDH en la búsqueda de respuestas con miras a asegurar su disfrute (Ibíd.:párr.7). Asimismo, seguía sin haber claridad sobre qué acciones tomaría el gobierno respecto a la Sentencia 256-14 del TC que había sido emitida el 4 de noviembre de 2014, en la cual se declaraba inconstitucional el instrumento de aceptación de la competencia de la Corte IDH, y cuyo rechazo había sido reiterado nuevamente por la CIDH en su informe de país 2015<sup>201</sup>.

#### 5.4.2.2 Observaciones y recomendaciones en base a otros tratados internacionales

##### ***Derechos humanos y privación arbitraria de la nacionalidad según principales instrumentos internacionales***

*El Consejo de Derechos Humanos,...*

*...Guiado también por el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual toda persona tiene derecho a una nacionalidad y nadie será privado arbitrariamente de su nacionalidad, ...Reafirmando la importancia de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia como medios para prevenir y reducir la apatridia y garantizar la protección de los apátridas, ...*

*...Recordando la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular sus artículos 3, 7 y 8, en que se reconoce el principio del interés superior del niño y se garantiza el derecho del niño a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y a adquirir una nacionalidad,*

*....Observando las disposiciones de otros instrumentos internacionales de derechos humanos y los instrumentos internacionales sobre la apatridia y la nacionalidad que reconocen el derecho a adquirir, cambiar o conservar la nacionalidad o prohíben la privación arbitraria de la nacionalidad, entre otras el artículo 5, párrafo d) iii), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el artículo 24, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 1 a 3 de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada; el artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 18 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, así como los instrumentos regionales pertinentes, ...*

*... Reconociendo que el principio de no discriminación es aplicable a la interpretación y el disfrute del derecho a la nacionalidad,...* (Extracto Preámbulo Resolución No. 32-5 Consejo de Derechos Humanos, 2016).

<sup>201</sup> En este informe la CIDH sostiene que la Sentencia 256-14 carece de efectos jurídicos conforme al derecho internacional, agregando que acciones como esta sentencia “socavan la protección complementaria que órganos internacionales de protección de los derechos humanos prevén para todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado dominicano y a su vez genera inseguridad jurídica, inestabilidad institucional y desconfianza por parte de la comunidad internacional” (CIDH 2015:párr.143).

Como destaca el anuario que cubrió el año previo (OBMICA 2016:159-61), en 2015 se había producido un extenso intercambio entre el Comité de Derechos Humanos de la ONU y el Estado dominicano sobre el seguimiento dado por el Estado a las observaciones finales adoptadas por el Comité en 2012, particularmente en relación a su recomendación sobre la no aplicación retroactiva de la Ley General de Migración de 2004 y de mantener la nacionalidad dominicana a las personas que la habían adquirido al momento de su nacimiento. En su comunicación del 15 de abril de 2016, la Relatora Especial para el Seguimiento de las Observaciones del referido Comité notificaba al Estado sobre las decisiones de éste respecto a los comentarios enviados por el Estado en 2015, lamentando la Sentencia 168-13 que había dejado en condición de apátridas a varias generaciones de dominicanos/as de ascendencia extranjera y solicitando mayores detalles sobre la Ley 169-14, en particular sobre hasta qué punto remediaba adecuadamente las consecuencias de la sentencia y las medidas adoptadas para asegurar que todas las personas que calificaban para recibir documentos los obtuvieran. El Comité notaba, asimismo, que el Estado no había dado una respuesta sobre la posibilidad de adherirse a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para Reducir los casos de Apatridia (Comité de Derechos Humanos 2016a). Cabe señalar que la respuesta del Estado, a través de su sexto informe periódico recibido el 20 de junio de 2016, se limita a abordar la Ley 169-14 en relación al artículo 16 del Pacto sobre reconocimiento de la personalidad jurídica, destacando la regularización de todas las personas inscritas irregularmente en el registro civil y como el libro de extranjería contribuye a dotar de un nombre y una identidad a los hijos/as de extranjeros/as en situación irregular y que no contaban con una (Comité de Derechos Humanos 2016:párr 83-5).

Por otra parte, en sus observaciones y recomendaciones finales adoptadas respecto al país en 2016, El Comité CDESCR también lamentó la Sentencia 168-13, expresando preocupación porque un número significativo de personas seguía encontrándose en condición de apátridas, a pesar de la adopción de la Ley 169-14, lo cual limitaba el ejercicio efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, recomendó adoptar las medidas necesarias para evitar que la Sentencia 168-13 siguiera produciendo efectos jurídicos, y *“Garantizar el restablecimiento de la nacionalidad a todas las personas que se hayan visto afectadas por la sentencia, incluso mediante la eliminación de trámites y requisitos excesivos para recuperar su nacionalidad”*. El Comité solicitó, asimismo, nuevamente, que el Estado valorase la ratificación de las convenciones específicas sobre apatridia (CESCRb 2016:párr.21-2).

El 11 de marzo de 2016, con ocasión de la Sesión No. 31 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, se abordó el informe del Secretario General sobre *Repercusiones de la privación arbitraria de la nacionalidad en el disfrute de los derechos de los niños afectados, y leyes y prácticas vigentes en materia de accesibilidad de los niños a la adquisición de la nacionalidad, entre otros, del país en el que han nacido, si*

*de otro modo serían apátridas*, que había sido divulgado por la Asamblea General en diciembre de 2015. Durante un espacio de debate general, la organización Minority Rights Group (MRG) aludió al informe del Secretario General haciendo una declaración al Consejo sobre la situación de la niñez dominicana de ascendencia haitiana en República Dominicana. En ella, MRG recuerda que el Comité de Derechos de la Niñez había lamentado en 2015 que el proceso de naturalización previsto en la Ley 169-14 no se ajustara plenamente a la Convención de los Derechos de la Niñez, destacando los efectos de la privación arbitraria de nacionalidad para niños/as que nacieron en el país, principalmente en el acceso a educación, así como el impacto psicológico de la indocumentación que aumentaba su vulnerabilidad a la explotación, trata humana y situaciones de violencia (MRG 2016).

Posteriormente, el 30 de junio de 2016, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la Resolución No. 32-5 sobre los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, que entre otras, reconoce que la privación arbitraria de la nacionalidad afecta de manera desproporcionada a personas pertenecientes a minorías y reafirma que todo niño/a tiene derecho a adquirir una nacionalidad y reconoce las necesidades especiales de niños/as en lo relativo a la protección contra la privación arbitraria de la nacionalidad (Consejo de Derechos Humanos 2016).

Por otro lado, el CEACR de la OIT, en sus observaciones adoptadas en 2016 sobre el Convenio No. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), expresó nuevamente preocupación por los efectos de la Sentencia 168-13 y cómo en virtud de ella se agravaba la vulnerabilidad de trabajadores/as nacidos en el país a la discriminación en el empleo. Tomando nota de la implementación del PNRE y la Ley 169-14, destacó la falta de información sobre la cantidad de descendientes de personas migrantes que habían obtenido su documentación dominicana y las personas que habían logrado la naturalización, solicitando más información al respecto y la toma de medidas para asegurar que la situación migratoria o falta de documentación de personas trabajadoras no agravase su discriminación en el empleo y la ocupación.

### **5.4.3 Opinión Pública**

En 2016 el tema del derecho a la nacionalidad dominicana para descendientes de personas migrantes afectadas por la Sentencia 168-13 siguió generando reacciones encontradas en la sociedad dominicana, incluyendo desde el propio gobierno<sup>202</sup>,

<sup>202</sup> En 2015 la Presidencia de la República, a través de su portal web y twitter de su portavoz general de comunicaciones, había hecho público una serie de videos cortos que promovían los beneficios del PNRE y la Ley de Naturalización (Ver Presidencia de la República Dominicana 2015). En 2016 el gobierno dominicano

como se destacó en la sección 5.4.1, y también por parte de otras figuras públicas nacionales e internacionales. A continuación, se destacan los principales actores y sucesos que generaron reacciones sobre la temática y que fueron recogidas por los principales medios de prensa a nivel nacional e internacional.

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

Al iniciar 2016, todavía hacía eco a nivel nacional el informe sobre la vulneración del derecho a la nacionalidad a descendientes de personas haitianas que había sido publicado por Amnistía Internacional en noviembre de 2015<sup>203</sup>. En una extensa crítica al mismo, publicada por medios de prensa a mediados de enero, el ex-Presidente Leonel Fernández sostuvo que los argumentos sobre la prevalencia de apatridia en el país carecían de fundamento legal y que lo que se pretendía era presionar al Estado para que otorgara la nacionalidad dominicana a personas que no les correspondía (Fernández 2016). Posteriormente, a fines de enero, los medios se abocaron en un comunicado enviado por el Embajador dominicano ante la Santa Sede al periódico religioso *L'Osservatore Romano*, el cual aclaraba que no existía apatridia en el país en respuesta a dos reportajes divulgados por ese medio que habían sostenido lo contrario (Hoy 2016a).

El anuncio por parte del Ministerio de Cultura a inicios de febrero sobre su decisión de entregar el premio Pedro Enríquez Ureña 2016 al escritor peruano Mario Vargas Llosa, también generó fuertes expresiones de rechazo por parte de autoridades de gobierno, así como otros políticos y periodistas<sup>204</sup>. El Nobel literario había publicado en 2013 un artículo muy crítico sobre la Sentencia 168-13 y que había generado entonces bastante polémica a nivel nacional<sup>205</sup>, con lo cual algunos/as consideraron ofensivo que se premiara a personas que eran “pieza clave de la campaña de descrédito” contra el país (Cabral 2016). Cabe recalcar que la polémica generada por la designación de este premio también habría resonado en medios de

continuó aprovechando los escenarios internacionales para promover el éxito del PNRE y la Ley 169-14, aunque se observó menor intensidad en el uso de las redes sociales para destacar las historias de personas beneficiadas por estas políticas respecto al año anterior.

<sup>203</sup> El informe se titula “Sin Papeles no Soy Nadie” Personas Apátridas en República Dominicana. Ver Amnistía Internacional 2015.

<sup>204</sup> La fuente señalada recoge expresiones en contra por parte de los hermanos Pelegrín y Vinicio Castillo de la Fuerza Progresista Nacional, y de los periodistas Julio Martínez Pozo y Orlando Gil. Otra fuente destacó el pronunciamiento en contra de la otorgación de este premio por parte del historiador Manuel Núñez (7días.com.do 2016).

<sup>205</sup> El artículo, titulado “Los parias del Caribe”, fue publicado el 3 de noviembre de 2013 en el Diario Internacional El País.

comunicación internacionales, a raíz de declaraciones en contra de la decisión por parte del Ministro de Gobierno (Diario Libre 2016b; Brodzinsky 2016).

Por otra parte, como se había señalado anteriormente, la divulgación del informe de país 2015 en febrero por parte de la CIDH había generado rechazo por parte del gobierno, posición que fue respaldada por otras figuras políticas a nivel nacional, incluyendo el expresidente de la JCE, Roberto Rosario (De León 2016). Asimismo, en el contexto de ambiente electoral, el entonces candidato a la Presidencia por parte de la Fuerza Nacional Progresista (FNP) y el Polo Soberano mostraba la prevalencia de posturas ultra-nacionalistas frente a la temática del derecho a la nacionalidad de descendientes de personas haitianas nacidas en el país, ya que no solo aludía a los informes de Amnistía Internacional y la CIDH como amenazas a la soberanía, sino que también criticaba a personas del gobierno y congresistas que en su criterio habían hecho concesiones en esta materia (Hoy 2016b); asimismo, posteriormente en relación a la solicitud de desagravio a la OEA por la intervención militar de 1965, sostuvo:

*“Aquella agresión fulminante fue militar y brutal, recibiendo una amplia condena internacional. Ésta, en cambio, es de otra índole: más hipócrita e insidiosa, tiene el objetivo, en nombre de la protección de los DDHH, de despojar al Estado de la prerrogativa de definir quiénes son sus nacionales, deshaciendo la sentencia del TC 168-13 sobre nacionalidad y migración” (Castillo, P. 2016).*

De igual manera, entre los juristas neoconservadores que públicamente defendieron el criterio sobre nacionalidad contenido en la Sentencia 168-13 siguió destacando el exjuez Juan Miguel Castillo Pantaleón quien aludió a la Ley 169-14 catalogándola como una reforma “muy generosa”, sosteniendo además que sus beneficiarios de todos modos nunca serían apátridas porque tenían derecho a la nacionalidad haitiana (El Nacional 2016).

Por otro lado, la designación del nuevo Arzobispo de Santo Domingo, Monseñor Francisco Osoria<sup>206</sup>, quien en el pasado se había caracterizado por su trabajo en favor de personas migrantes y sus descendientes en la región Este del país, mostrando una postura crítica frente la Sentencia 168-13, desató temores por parte de intelectuales y sectores conservadores que alertaron sobre las posibles implicaciones de su gestión en favor de las minorías vulnerables en detrimento de la soberanía de la nación (Núñez 2016; Félix 2016).

Para finalizar se considerante importante señalar que el rechazo a la inmigración haitiana y su descendencia nacida en el país también se materializa a través de

<sup>206</sup> Su designación fue anunciada a inicios de julio por el Vaticano y asumió sus funciones en septiembre de 2016.

expresiones por parte de grupos informales y sus seguidores/as que actúan a través de redes sociales, y que tal como denunciaron los/as peticionarios/as de la audiencia temática sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos ante la CIDH en diciembre de 2016, han incurrido en el uso de lenguaje amenazante y/o que incita a violencia contra personas afectadas por la Sentencia 168-13 o que defienden su derecho a la nacionalidad (ver sección 5.5)<sup>207</sup>.

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

En el marco de la 46ta Asamblea General de la OEA realizada en el país a mediados de junio de 2016, algunos representantes estatales mostraron preocupación por la temática de la apatridia en el país. El entonces Secretario de Estado de Estados Unidos, John Kerry, durante una reunión sostenida el 14 de junio con el Presidente Medina, destacó la necesidad de solucionar el riesgo de apatridia en relación a personas de ascendencia haitiana nacidas en el país (Acento.com.do.2016e). Asimismo, el canciller de San Vicente y Las Granadinas y la canciller de Dominica, aludieron a los desafíos que enfrentaban personas dominicanas de ascendencia haitiana y la necesidad de proteger sus derechos ante la crisis de apatridia generada con la Sentencia 168-13 (OBMICA 2016b). Pocas semanas después de la Asamblea de la OEA, durante la Conferencia de Jefes de Estado de CARICOM celebrada en Guyana a inicios de julio, el comunicado final sobre su encuentro incluyó un posicionamiento sobre las relaciones con la República Dominicana que reiteraba su “profunda preocupación de cara a la situación de derechos humanos de los dominicanos de ascendencia haitiana en situación de apatridia en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional” (Ibíd.).

Por su parte, como se aborda en la sección 5.4.4, organizaciones de derechos humanos locales también desarrollaron actividades de incidencia sobre la situación de apatridia en el país en el marco de sus actividades vinculadas a la Asamblea General de la OEA. En este contexto, asimismo, previo al inicio de la Asamblea, uno de los monitores de derechos para la región del Caribe de Amnistía Internacional, Robin Guittard, divulgó un artículo en la página web de esta organización en el que recordaba que RD albergaba la población apátrida más numerosa en la región de las Américas equiparándola con “ciudadanos fantasmas sin derechos”;

<sup>207</sup> Algunos ejemplos de estos grupos que fueron mencionados durante la audiencia temática incluyen: movimiento los hijos de Duarte; Dominicanos anti-haitianos; un país justo; Dominicanos defensores de su patria; movimiento escuadrón patriótico; movimiento patriótico antihaitiano; sociedad la guardia nocturna; movimiento patriótico.

también consideró bastante irónico que los gobiernos se prepararan para discutir el desarrollo sostenible en la región teniendo esta crisis humanitaria como telón de fondo (Guittard 2016).

En otro orden de cosas, el informe presentado ante el Consejo Permanente de la OEA por parte de la Misión de Observación Electoral que monitoreó las elecciones del 15 de mayo de 2016, también aludió a la Sentencia 168-13 y la Ley 169-14 destacándolo como “un tema de mayor importancia” del cual la Misión tenía conocimiento en relación a “sus efectos en cuanto a las garantías de los derechos políticos de los afectados” (OEA 2016). Algunos periodistas nacionales e internacionales (Castillo 2016; Sánchez 2016) también hicieron eco del hecho de que muchos dominicanos/as de ascendencia haitiana no podían ejercer su derecho al voto en las elecciones de 2016 por no haber podido obtener sus cédulas a tiempo para inscribirse en el padrón electoral.

Por otro lado, tras una visita al país realizada en enero en el marco del programa Hermandad de Justicia Global del Servicio Mundial de Judíos Americanos, rabinos judíos hicieron referencia a la crisis humanitaria generada por la Sentencia 168-13, opinando que la discriminación que enfrentaban dominicanos/as de ascendencia haitiana se asemejaba a la que había sufrido la comunidad judía durante los capítulos más difíciles de su historia. Estas impresiones, que fueron divulgadas en una nota de prensa difundida por la cadena de noticias AlJazeera (Lewis 2016), siendo recogidas posteriormente por un medio de prensa local (Diario Libre 2016c), fueron objeto de rechazo por parte de sectores de la comunidad judía en Santo Domingo, quienes las catalogaron de injustas aludiendo a la acogida de refugiados/as judíos/as por parte del Estado dominicano (Diario Libre 2016d).

La privación del derecho a la nacionalidad a personas de ascendencia haitiana también fue abordada en notas periodísticas publicadas por otros medios de prensa internacionales, tales como los artículos del periodista de la cadena CNN Mariano Castillo, titulado “Rostros de una isla dividida”<sup>208</sup>; una crónica sobre desplazamientos hacia Haití por parte de personas nacidas en RD afectadas por la Sentencia 168-13 publicada en mayo por *The Guardian* (Fendt 2016); un artículo de la revista *The Economist* que abordaba en mayo el contexto político en ambos lados de la Isla Española; así como artículos publicados por el diario internacional español *El País* (Ayuso 2016<sup>209</sup>; Pita 2016<sup>210</sup>; Cobo 2016<sup>211</sup>). Asimismo, la fuente digital *Refugees Deeply* publicó en octubre una nota sobre niños apátridas en RD

<sup>208</sup> Traducción de la autora. Ver Castillo 2016a.

<sup>209</sup> Este artículo aborda el informe de país 2015 publicado por la CIDH.

<sup>210</sup> El artículo se basa en entrevistas a abogadas dominicanas de la organización MUDHA y el Movimiento Reconoci.do durante una visita a Madrid en abril 2016.

<sup>211</sup> Esta nota incluye testimonios de migrantes y personas nacidas en RD de ascendencia haitiana que retornaron espontáneamente a Haití y se alojaban en los campamentos de Anse-à-Pitres en julio de 2016.

que veían vulnerado su derecho a la educación debido a su indocumentación (Drake & Reyes 2016).

A nivel local, entre los juristas e investigadores sociales que sostuvieron una posición crítica frente a la Sentencia 168-13 y la Ley 169-14 se destacó el denominado Colectivo 63, que en colaboración con la Plataforma Dominican@s por Derecho, elaboró el informe Desnacionalización y Apatridia en República Dominicana Hoy: Análisis Histórico-Jurídico y Diagnóstico Estadístico a Raíz de la Sentencia TC-168-13 y la Ley 169-14 (ver también acápite 5.4.4). En éste, los autores sostienen que hasta la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migración de 2004, *“En ninguna normativa constitucional ni legal aparece atisbo de una consideración que vincule la condición en tránsito al tipo de residencia que un extranjero tenga en territorio dominicano”* (Colectivo 63 & Dominican@s por Derecho 2016:18). Partiendo de ello, se aborda el proceso de desnacionalización que culmina con la Sentencia 168-13, destacando como esta última vulnera principios interpretativos fundamentales del derecho constitucional, lo establecido sobre adquisición a la nacionalidad por la constitución que debía defender, y los precedentes vinculantes que habían sido dispuestos por la Corte Interamericana (Ibíd.:38-9). El estudio concluye, asimismo, que la apatridia es una realidad porque la Ley 169-14 ha sido insuficiente para enfrentar la crisis humanitaria generada por la sentencia, manteniéndose formalmente el desconocimiento de la nacionalidad a un sector vulnerable que no tuvo acceso a documentación civil dominicana.

Finalmente, y teniendo en cuenta que otras secciones se han referido a denuncias de uso de redes sociales como mecanismo de intimidación e incitación a violencia, conviene destacar los resultados positivos de la investigación “El periodismo ciudadano y la Sentencia 168-13 en República Dominicana” por parte del Espacio de Comunicación Insular y difundidos a fines de marzo. Con base en una muestra de 383 mensajes que fueron compartidos por usuarios-as en las redes entre el 23 de septiembre de 2013 que se emitió la sentencia hasta la misma fecha al año siguiente, el estudio resalta que este tipo de periodismo conllevó a un proceso reivindicativo para personas afectadas porque les permitió integrarse y construir vínculos a través de espacios de contestación alternativos en un contexto en el que los que favorecían la sentencia tenían mayor influencia sobre los medios de prensa convencionales.

#### **5.4.4 Acciones de la sociedad civil**

En 2016 organizaciones de sociedad civil siguieron monitoreando activamente la implementación de la Ley 169-14 en el terreno, principalmente a través de acompañamiento a personas beneficiarias de la misma, así como de otros esfuerzos encaminados a la sensibilización y generación de diálogos en torno a los distintos

perfiles de personas para las que la Ley 169-14 no representa actualmente un camino hacia la restitución de la nacionalidad dominicana. Las principales actividades giraron en torno a su participación en las tres audiencias temáticas celebradas a lo largo del año ante la CIDH, así como en el marco de la 46ta Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada en junio en Santo Domingo y la conmemoración del tercer año de haberse promulgado la Sentencia 168-13.

La coordinación de actividades de comunicación e incidencia a nivel local se siguió realizando principalmente a través de la plataforma Dominican@s por Derecho, conformada por diversas organizaciones y personas que trabajan por la reivindicación del derecho a la nacionalidad de personas afectadas por la Sentencia 168-13. Al iniciar el año, representantes de organizaciones que integran esta plataforma participaron en el encuentro con cancillería, la JCE y organismos internacionales, exponiendo los distintos obstáculos que observaban para acceder a documentación conforme a la Ley 169-14; posteriormente, a través de un comunicado del 11 de febrero, valoraron positivamente la divulgación del informe de país 2015 por parte de la CIDH, respaldando sus recomendaciones y destacándolo como una oportunidad de profundizar los diálogos y la búsqueda de soluciones con el Estado (Dominican@s por Derecho 2016b). Otra iniciativa destacada por parte de la plataforma en colaboración con el Colectivo 63 fue el lanzamiento oficial en marzo del Informe Desnacionalización y Apatridia en República Dominicana Hoy, el cual, como se señaló anteriormente<sup>212</sup>, además de abordar la discriminación histórica en el acceso al registro civil y las contradicciones normativo-jurídicas derivadas de la Sentencia 168-13, también aborda la Ley 169-14 mostrándola como una respuesta insuficiente a la crisis generada por dicha sentencia con miras a contribuir a la generación de políticas y respuestas más adecuadas (Dominican@s por Derecho. 2016c).

#### **Reflexión sobre la dominicanidad por error contenida en Informe Desnacionalización y Apatridia en República Dominicana Hoy 2016**

*La Ley parte de que a todos los dominicanos que se les despojó de su nacionalidad definitivamente a través de la sentencia, no les correspondía el derecho a la nacionalidad dominicana. De allí que, independientemente de que en principio no hubiesen diferencias desde el punto de vista jurídico en cuanto a los derechos que se habilitan por la adquisición de la nacionalidad, sí hay una distinción relevante. El Derecho no solo discurre en un plano lógico, argumentativo, si se quiere endógeno, sino también en un plano discursivo, en un plano de sentidos, en un plano simbólico. Y lo que se deriva de esta aceptación que la Ley No. 169-14 es que mientras hay dominicanos que lo son por derecho, hay otros que lo serán por error (Colectivo 63 y Dominican@s por Derecho 2016:50).*

<sup>212</sup> Se hizo referencia a este informe en la última parte de la sección 5.4.3.2.

Como en años anteriores, organizaciones locales aprovecharon el recurso de convocatoria a audiencias anuales temáticas por parte de la CIDH para compartir sus principales preocupaciones respecto a la situación de derechos humanos en el país con la Comisión y el Estado. En particular, la situación de derecho a la nacionalidad fue abordada en dos de las tres audiencias celebradas, totalizando así nueve el número de audiencias enfocadas en la temática desde 2010, y mostrando su continuidad como eje prioritario de consideraciones de derechos humanos a nivel nacional. La primera audiencia sobre derechos políticos de dominicanos/as de ascendencia haitiana, celebrada a inicios de abril, fue solicitada en anticipación a las elecciones de mayo 2016 con el propósito de ilustrar cómo las prácticas administrativas que obstaculizaban el acceso al registro civil, incluso con posterioridad a la adopción de la Ley 169-14, no solo vulneraban el derecho a la nacionalidad y a la identidad sino que también impedían el ejercicio de los derechos políticos de personas afectadas. En particular, se destacó como personas que no habían logrado obtener por primera vez o renovar sus cédulas de ciudadanía oportunamente bajo un nuevo formato requerido, no habían podido registrarse en el padrón electoral antes del 16 de enero que vencía el plazo previsto para figurar en él y ejercer el voto. Asimismo, se plantearon inquietudes respecto al posible impacto electoral en algunos municipios pequeños caracterizados por una presencia significativa de dominicanos/as de ascendencia haitiana (Dominican@s por Derecho 2016d).

La segunda audiencia temática, titulada derechos humanos y apatridia en República Dominicana, al haberse celebrado próxima a culminar el año a inicios de diciembre, se enfocó principalmente en mostrar que la Ley 169-14 no había surtido los efectos esperados a través de la identificación de distintos perfiles de personas que seguían sin contar con un mecanismo para que se les reconociera su nacionalidad (ver ssíntesis en sección 5.4.1.1-c) y por lo tanto quedaba en situación o riesgo de apatridia.<sup>213</sup>

Teniendo en cuenta, asimismo, la importancia que ha tenido la CIDH para defensores/as de derechos a nivel nacional a través de sus funciones de monitoreo a derechos, interlocución de diálogos con el Estado, y como última instancia judicial de casos de violaciones de derechos que no pudieron resolverse en cortes nacionales, y a propósito de la crisis financiera por la que atravesó la Comisión durante parte del año<sup>214</sup>, organizaciones gestionaron a inicios de junio una petición de respaldo financiero

<sup>213</sup> El contenido de esta audiencia está disponible en la siguiente dirección: <https://www.youtube.com/watch?v=Mdj7bjHuDwo>

<sup>214</sup> En un comunicado de prensa del 23 de mayo de 2016, la CIDH señalaba que atravesaba por una grave crisis financiera anticipando que de no contar con los refuerzos necesarios, se vería forzar a reducir gran parte de su personal y cancelar actividades previstas para la segunda mitad del año. A través de una nota de prensa posterior del 30 de septiembre, se anunciaba que la crisis había sido superada gracias a contribuciones de países miembros de la OEA y otras entidades.

dirigida a la cancillería dominicana con miras a contribuir a sustentar su operación (CNDH-RD 2016b). Posteriormente, previo al inicio de la Asamblea General de la OEA en Santo Domingo, la plataforma Dominican@s por Derecho hizo asimismo un llamado a los estados miembros a fortalecer la sostenibilidad financiera de los organismos de protección de derechos humanos en la región. El mismo comunicado de prensa, con fecha de 9 de junio de 2016, saludaba la iniciativa de la Misión Permanente de República Dominicana ante la OEA de impulsar el fortalecimiento institucional para el desarrollo sostenible en las Américas, lamentando a propósito de la temática escogida que recursos asignados para el fortalecimiento y modernización del registro civil dominicano hubieran sido utilizados para discriminar a la población dominicana de ascendencia haitiana (ver recuadro).

**Ante Asamblea OEA, RD debe fortalecer institucionalidad para eliminar discriminación, exclusión y corrupción**

A partir de la experiencia dominicana, exhortamos a las misiones que representan los Estados miembros de la OEA en esta 46ta. Asamblea General, a promover la creación de un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia que permita a la sociedad civil monitorear y reportar casos de discriminación que ocurren en el proceso de modernización del registro civil, así como también condicionar la asignación de fondos de la OEA para el fortalecimiento institucional y modernización de los registros civiles al respeto infalible del principio de la no discriminación basada en género, raza, etnia, orientación sexual, entre otros...

...Animamos a nuestros representantes diplomáticos en Cancillería y la Misión Permanente de República Dominicana ante la OEA a incluir dentro de la Declaración de Santo Domingo medidas de fortalecimiento institucional que conduzcan al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.9 que llama a la garantía de acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos (Comunicado de Prensa, Dominican@s por Derecho 2016e).

Asimismo, como parte de las actividades previas al inicio de periodo de sesiones de la Asamblea General, participantes en el foro de sociedad civil de la OEA expresaron preocupación por la situación de personas dominicanas de ascendencia haitiana, que ante la ausencia de mecanismos para garantizar efectivamente y transparentemente la restitución de su derecho a la nacionalidad, permanecían en situación o riesgo de apatridia. En este sentido, representantes de organizaciones de la plataforma Dominican@s por Derecho que participaron en las mesas temáticas de trabajo de Afrodescendientes, Democracia y Derechos Humanos, colaboraron con voceros de sociedad civil de otros países en la formulación de recomendaciones que fueron presentadas a jefes/as de delegaciones, y que hicieron referencia, entre otras, a la prevención y reducción de apatridia en las Américas y un llamado especial a la RD a garantizar el derecho a la nacionalidad sin discriminación (Dominican@s por Derecho 2016f; OBMICA 2016b).

En el marco de la conmemoración del tercer año de la Sentencia 168-13 también se realizaron diferentes actividades tanto a nivel local como internacional. La organización Amnistía Internacional, junto con otros representantes de la sociedad civil dominicana, sostuvo un encuentro con una delegada del Ministro de la Presidencia el 21 de septiembre para presentar firmas recolectadas contra la apatridia en el país (provenientes de diferentes países) y dialogar con el gobierno en torno a la búsqueda de soluciones (Valdivia 2016). Asimismo, a propósito del Día Nacional de la Lucha contra la Apatridia el 23 de septiembre, en razón de haberse promulgado ese día la Sentencia 168-13, se realizó una parada cívica frente al Tribunal Constitucional mientras que distintas organizaciones difundieron a través de medios de comunicación sus balances sobre la implementación de la Ley 169-14 apelando a la búsqueda de una solución efectiva para las personas que aún se encontraban sin documentos o sin una solución de nacionalidad (Dominican@s por Derecho 2016g; Dominican@s por Derecho. 2016a; Reconoci.do y Centro Bono 2016; OBMICA 2016c).

Entre las conmemoraciones realizadas fuera del país, se destacó la proyección en la ciudad de Washington del documental *Nuestras Vidas en Tránsito* de Minority Rights Group<sup>215</sup> International y el Movimiento de Mujeres Dominicano Haitianas (MUDHA), seguida por un panel de discusión sobre los retos actuales de la situación de apatridia en el país, actividad que fue organizada por la Escuela de Derecho de Georgetown, la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA), y Minority Rights Group International. Durante el panel, el Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de Georgetown presentó un informe sobre el acceso a la educación de niños/as apátridas, el cual aborda los retos que enfrentan niños/as indocumentados/as para acceder a la educación, a pesar de la Ley 169-14 y de las leyes nacionales que garantizan el acceso universal a la educación (CEJIL 2016). Otro desarrollo importante en el plano internacional fue la realización en julio de un taller sobre nacionalidad y apatridia para organizaciones de sociedad civil y universidades, auspiciado por ACNUR y la Universidad Diego Portales; este taller, que contó con la participación de representantes de sociedad civil dominicana, abordó la situación de apatridia en la República Dominicana tras la promulgación de la Sentencia 168-13, entre otras situaciones específicas de riesgo encontradas en la región (ACNUR 2016a).

Por otra parte, durante el mes de septiembre organizaciones que conforman la plataforma Dominican@s por Derecho implementaron la campaña “Hablemos” que a través de diversas actividades buscaba fomentar un diálogo social conducente

<sup>215</sup> Este documental aborda los problemas de documentación que enfrentan dominicanos-as de ascendencia haitiana, siguiendo la historia de una abogada dominicana de ascendencia haitiana que lucha por la erradicación de apatridia en el país. El tráiler está disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=WDCidZGov1M>

a una opinión pública sensible y con enfoque de derechos sobre la situación de documentación de la población de ascendencia haitiana nacida en el país. La campaña fue ejecutada a lo largo de septiembre, por representar éste el mes en que dos tribunales emitieron sentencias que sentaron precedentes históricos para el país: la Sentencia de la Corte Interamericana en el caso de *Yean y Bosico* del 13 de septiembre de 2013 y la Sentencia 168-13 dictada por el Tribunal Constitucional dominicano (Dominican@s por Derecho 2016h).

Por su parte, las organizaciones OBMICA y MUDHA siguieron implementando acciones en el marco del proyecto “parejas mixtas” que busca dar visibilidad y buscar soluciones a descendientes de extranjeros/as y madre/padre dominicanos/as que no cuentan con un acta de nacimiento dominicana debido principalmente a trabas institucionales y normativas que vulneran su derecho constitucional a la nacionalidad dominicana y a una identidad<sup>216</sup>. En tal sentido, el 24 de febrero fue ejecutado un taller dirigido a 16 organizaciones defensoras de derechos de migrantes y sus descendientes en el que se intercambiaron experiencias con miras a identificar obstáculos técnicos y legales y buenas prácticas (OBMICA 2016a). Posteriormente, el 18 de octubre, se llevó a cabo un taller dirigido a 18 promotores/as asociados/as al Centro de Desarrollo Sostenible (CEDESO) en el sur del país, en el que se abordaron perfiles y principales obstáculos enfrentados para el registro de nacimiento de hijos/as de parejas mixtas; en el marco de éste, promotores/as intercambiaron experiencias basadas en sus acompañamientos a familias residentes en comunidades bateyeras con miras a seguir sistematizando informaciones y generando recomendaciones a actores clave (OBMICA 2016d). Asimismo, el 20 de noviembre, a propósito de la celebración del día universal de la niñez, representantes de OBMICA y MUDHA aludieron al subregistro de nacimiento de descendientes de parejas mixtas a través de una rueda de prensa que destacaba el compromiso del Presidente Danilo Medina durante su juramentación en 2016 sobre alcanzar un 100% de registro de nacimiento oportuno y disminuir los niveles de sub-registro tardío (Ibíd.; espacinsular.org 2016).

#### **5.4.4.1 Perspectivas a futuro**

En balance, organizaciones de sociedad civil siguieron desempeñando un rol clave en la generación, actualización y difusión de insumos sobre la situación de personas afectadas por la Sentencia 168-13. Teniendo en cuenta que se observa un giro en su trabajo hacia la identificación de perfiles de personas que a pesar de la Ley 169-14 no han tenido acceso a documentación civil y las que al quedar excluidas del ámbito

<sup>216</sup> Ver acápite 5.4.1.1 parte (d).

de la propia ley no cuentan con una solución actual de nacionalidad, el cual ocurre además en un contexto en el que gobierno rechaza que existan casos de apatridia pero al mismo tiempo se muestra receptivo a recibir evidencias de lo contrario, cobra particular relevancia su compromiso de seguir trabajando en la generación de dichas evidencias para dialogar con el Estado con base en ellas<sup>217</sup>. En este sentido, también serían trascendentes los resultados de la evaluación del PNRE y la Ley 169-14 que había sido comisionada por el Instituto Nacional de Migración y cuyos resultados seguían pendiente de divulgación al final el año, y la ejecución del proyecto financiado por la Unión Europea y que a través de agencias locales de Naciones Unidas y sus socios busca identificar a personas nacidas en el país y que nunca contaron con documentos que los acreditaran como dominicanos/as con miras a apoyar al Estado en la búsqueda de soluciones respecto a su situación de o riesgo a la apatridia<sup>218</sup>. Para las personas afectadas, la generación de estas evidencias con miras a alcanzar soluciones duraderas es una luz al final de un túnel que mientras tanto las deja en una situación incierta y sin garantías de que puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales.

## 5.5 Defensores/as de derechos humanos de migrantes y descendientes

**Observación de la CIDH en relación a situaciones de intolerancia, amenazas e incitación a violencia en contra de personas que defienden el derecho a la nacionalidad de personas dominicanas de ascendencia haitiana en 2016**

*101. El Estado dominicano debe reconocer públicamente que el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos es una acción legítima y que, al ejercer estas acciones, las defensoras y defensores no están contra las instituciones del Estado sino que, por el contrario, propenden al fortalecimiento del Estado de Derecho y la ampliación de los derechos y garantías de todas las personas (CIDH 2017).*

Desde la promulgación de la Sentencia 168-13 en 2013, se había venido percibiendo y denunciando una intensificación del ambiente de intolerancia contra defensores/as de derechos humanos, periodistas, académicos, abogados, políticos, y otras figuras públicas que mostraban una posición crítica frente a la referida sentencia y sus

<sup>217</sup> Así fue expuesto por parte de integrantes de la plataforma Dominican@s por Derecho y la Red de encuentro Dominico-Haitiano Jacques Viau durante una jornada de trabajo organizada por OBMICA el 24 y 25 de agosto de 2016 que tenía por objeto seguir fortaleciendo la capacidad de defensores/as de derechos para hacer incidencia en base a evidencias conducentes a garantizar el derecho a la nacionalidad. Ver OBMICA 2016c.

<sup>218</sup> Ver último párrafo sección 4.2.1.

consecuencias<sup>219</sup>. En 2016 diversos actores e informes destacaron la prevalencia de actos de hostigamiento, amenazas, y campañas de desprestigio e incitación a violencia y odio contra personas defensoras de derechos humanos y simpatizantes de su causa por parte de grupos nacionalistas, y en particular contra las/os que defienden el derecho a la nacionalidad de descendientes de inmigrantes provenientes de Haití<sup>220</sup>. Sobresalieron, asimismo, algunos incidentes que involucraron agresiones físicas contra defensores/as de derechos, lo cual motivó la solicitud de una audiencia temática sobre el agravamiento de su situación en el país ante la CIDH a inicios de diciembre.

En su informe anual 2016, la CIDH reiteró su preocupación por las amenazas a la vida e integridad física de personas que asumieron una postura crítica frente a la Sentencia 168-13 y que eran acusadas de traición a la patria, destacando que los hechos sucedieron en “el marco de un alarmante discurso racista y en ausencia de un claro rechazo por parte de las autoridades del país hacia tales manifestaciones” (CIDH 2017:párr.90). En sus observaciones al borrador del capítulo IV.B sobre República Dominicana incluido en el referido informe, el Estado precisó que las expresiones de intolerancia que preocupaban a la Comisión no provenían ni eran impulsadas por agentes del Estado o instituciones públicas (Ibíd.párr.91). Sobre este punto, las organizaciones peticionarias de la audiencia temática sostuvieron, sin embargo, que en los últimos años las violaciones de derechos contra defensores/as de derechos no habían sido debidamente investigadas ni oficialmente condenadas, observándose por el contrario, una consolidación de grupos nacionalistas hostiles a ellos/as como consecuencia de la impunidad, lo cual los colocaba en una situación de alto riesgo por no contar con las garantías necesarias para desempeñar sus labores. Se señaló, asimismo, que muchos de los actos de vigilancia y acoso eran realizados a través de redes sociales, y que existía preocupación por el hecho que “antes predominaba el *bullying* y ahora había agresión física.” Los principales actos denunciados de violencia física contra defensores/as de derechos de migrantes y sus descendientes son sistematizados en la tabla 5.4.

<sup>219</sup> El capítulo v del Informe de país de la CIDH (2016) sintetiza varias de las denuncias recogidas entre 2013 y 2015. Cabe destacar que el 30 de enero de 2014 la CIDH había solicitado medidas cautelares a favor de los integrantes del Movimiento Reconoci.do debido a que habían sido objeto de amenazas en razón de su trabajo como defensores-as de personas afectadas por la Sentencia 168-13 y su postura crítica frente a ella.

<sup>220</sup> Así fue manifestado por los/as peticionarios/as de la audiencia temática sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en República Dominicana celebrada el 6 de diciembre de 2016.

**Tabla 5.4 Casos destacados de actos y/o amenazas de violencia física contra defensores/as de derechos, 2016**

Caso Genaro Rincón (defensor de derechos, abogado del caso que suscitó posteriormente la Sentencia 168-13)	Caso Maribel Núñez (periodista que ha venido documentando la situación de personas afectadas por la Sentencia 168-13)
<p>Fue agredido física y verbalmente el 25 de septiembre en un transporte público por parte desconocidos que habrían hecho comentarios denigrantes sobre la raza haitiana y su trabajo como defensor. Fue socorrido por personal de una gasolinera y trasladado a servicios de emergencia recibiendo suturas de puntos en la cabeza. El caso fue difundido por medios de prensa siendo objeto de un llamado a acción urgente por parte de la organización Amnistía Internacional. Pese a la denuncia pública y judicial depositada ante la Procuraduría Fiscal de Derechos humanos no se habían esclarecido adecuadamente las circunstancias y los responsables involucrados al finalizar el año (Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2016:15; Amnistía Internacional 2016a; CNDH-RD 2016:21).</p>	<p>Fue agredida en agosto por un empleado del Ministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnología, quien estrelló la cámara contra su cara en dos ocasiones para impedir que grabara los detalles de una manifestación contra expresiones racistas por parte de la Ministra entonces a cargo de dicho Ministerio (Acento.com.do 2016f). *También habría sido objeto de agresiones verbales durante su cobertura de la parada cívica frente al TC el 23 de septiembre, por particulares que cuestionaban su trabajo de periodismo alegando que la conocían muy bien y que ella era del grupo de los haitianos (Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2016:16).</p>

<b>Caso Rosa Iris Diendomis (abogada, integrante del Movimiento Reconocid.do)</b>	<b>Caso ataques a camarógrafos e integrantes de Movimiento Reconocid.do durante la manifestación contra Sentencia 168-13 frente al TC el 23 de septiembre</b>
<p>Tras retornar al país después de participar en un panel sobre apatridia en el país el 23 de septiembre en Washington, se registraron algunos actos de intimidación en torno a ella: 1) el 26 de septiembre dos desconocidos que portaban su foto se dirigieron al batey Montecristi indagando por ella y por otra persona que ella habría asistido el día anterior durante una gestión de inscripción a un centro educativo; 2) Al día siguiente, dos hombres a bordo de un carro sin placa se dirigieron al lugar de trabajo de la mamá de Diendomi, preguntando si conocían a Rosa Iris y haciéndose pasar por primos de ella; 3) el 24 de octubre la madre de Diendomi fue abordada por un extraño mientras esperaba un transporte público que le advirtió “aconseje a su hija para que un día no la encuentre con la boca llena de hormigas” (Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2016:17)<sup>221</sup>.</p>	<p>Activistas que organizaron y participaron en esta actividad denunciaron actos de intimidación y agresión física por parte de un grupo comandado por un ex coronel de la Policía Nacional que se habría auto-identificado como el “Coronel Patriótico” (Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús 2016:16). Asimismo, en su informe anual 2016, la CIDH expresó preocupación por la información recibida respecto a la agresión a un camarógrafo del canal 27 de la Red Nacional de Noticias que cubría dicha manifestación (CIDH 2017:párr.96).</p>
<b>Caso Noemí Méndez (reconocida abogada, defensora de derechos de migrantes y sus descendientes)</b>	
<p>La Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús denunció que su oficina ubicada en la ciudad de San Pedro de Macorís fue violentada por extraños el 12 de diciembre, solicitando una investigación oficial respecto a la identidad y motivación de los perpetradores (Centro Bonó 2016a).</p>	

Cabe destacar que el Estado no estuvo presente durante la referida audiencia temática, y que a pesar de ello, los comisionados aludieron a una “situación prevaleciente” frente a la cual se habían formulado recomendaciones para garantizar la libertad de expresión y prevenir situaciones de violencia, solicitando por tanto al Estado información sobre el seguimiento dado a dichas recomendaciones. Las organizaciones peticionarias de la audiencia, por su lado, solicitaron al Estado fortalecer el acceso a la justicia y la creación de protocolos diseñados para proteger a defensores/as de derechos, así como a víctimas y testigos de casos que son investigados. Por su parte, el informe anual de la Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús (2016) también criticó la actitud pasiva de las autoridades frente

<sup>221</sup> Esta fuente, así como los peticionarios de la audiencia temática, aludieron también a actos de descrédito contra ella a través de redes sociales.

a los actos de agresión contra personas defensoras de derechos, señalando que la misma daba a entender que las agresiones por parte de grupos nacionalistas contaban con el consentimiento del Estado.

Por otra parte, en sus observaciones finales respecto a República Dominicana, adoptadas el 7 de octubre de 2016, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU también expresó preocupación por la información recibida sobre casos de agresión o represalia contra defensores/as de derechos humanos. Por tanto, recomendó la adopción de medidas efectivas y oportunas para prevenir la violencia y proteger la vida e integridad personal de personas defensoras de derechos, y garantizar que casos de violencia contra ellos no quedaran impunes. También puso énfasis en la importancia de implementar campañas de sensibilización, como se observa en el recuadro.

**Recomendación Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU respecto a defensores/as de derechos en RD 2016**

*El Comité alienta al Estado parte a llevar a cabo campañas de sensibilización sobre la importancia de la labor que realizan los defensores de derechos humanos, a fin de propiciar un ambiente de tolerancia que les permita llevar a cabo su labor libres de toda forma de intimidación y, en este sentido, le remite a su Declaración sobre defensores de derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales, de 2016 (E/C.12/2016/2) (CESCR 2016b párr.10).*