

Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación

ELABORADO POR NATALIA RIVEROS
PARA EL OBSERVATORIO MIGRANTES DEL CARIBE



Estado de la cuestión de la población
de los bateyes dominicanos en relación a la documentación



Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación



Elaborado por Natalia Riveros
para el Observatorio Migrantes del Caribe

Estado de la cuestión de la población
de los bateyes dominicanos en relación a la documentación

Elaborado por Natalia Riveros
para el Observatorio Migrantes del Caribe | www.obmica.org

Edición: Enero 2014

ISBN: 978-9945-16-605-7

Fotografía de portada:
Bateyeros juegan al béisbol
Cortesía de Walter Astrada.

Diagramación:
Jesús Alberto de la Cruz

Impresión:
Editora Búho
Tels.: 809-686-2241 / 809-686-2243
Fax: 809-687-6239
E-mail: editorabuho@yahoo.com

Impreso en República Dominicana

Agradecemos el apoyo de la Unión Europea para
publicar este libro, reconociendo que el contenido
no refleja necesariamente las opiniones de esta entidad.

CONTENIDO

ABREVIACIONES.....	11
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN.....	15
1 ORÍGENES DE LA MIGRACIÓN LABORAL HAITIANA HACIA LOS BATEYES DOMINICANOS.....	17
1.1. Antecedentes	17
1.2. El batey: definición y anotaciones conceptuales	19
2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL BATEY Y COMPOSICIÓN DEMOGRÁFICA.....	21
2.1. Antecedentes	21
2.2. Incremento de la población haitiana en el batey entre 1920 y 1937	22
2.3. Reconfiguración de la migración laboral haitiana 1937 hasta 1952	23
2.4. Evolución del batey durante la época de los acuerdos internacionales para la traída de braceros 1952-1986	24
2.5. Cambios en el batey a partir de 1986- actualidad	27
2.5.1. Crisis azucarera y proceso de privatización del CEA.....	27

2.5.2. Salida de personas del batey como consecuencia de la crisis azucarera	28
2.6 Experiencia y rol histórico de la mujer migrante en el batey.....	29
3 EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL PARA LA ADMISIÓN, RECLUTAMIENTO Y DOCUMENTACIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS HAITIANOS/AS.....	33
3.1. Introducción de un procedimiento para la contratación regulada de braceros 1919.....	33
3.2. Promulgación de la Ley de Migración de 1939 hasta 1952.....	35
3.3. Acuerdos Binacionales 1952-71	37
3.3.1. Aplicación de las disposiciones legales vigentes sobre documentación	38
3.4. Acuerdos CEA-Haití 1972-1986.....	41
3.4.1. Aplicación de las disposiciones legales vigentes sobre documentación	42
3.5. 1986 - actualidad.....	43
3.5.1. Iniciativas para la documentación de trabajadores migratorios temporeros haitianos/as	44
3.5.2. Ley de migración 2004 y su reglamento.....	46
4 CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA Y SITUACIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS EN LOS BATEYES.....	49
4.1. Factores raciales y la ideología del antihaitianismo	49
4.2. Condiciones laborales y restricción al libre movimiento.....	51
4.3. Derecho a la libertad personal	53
4.4. Niveles de pobreza y acceso a servicios básicos	54
4.5. Impacto de la privatización y cierre de ingenios del CEA	56
4.6. Abusos y explotación sexual en los bateyes	57
4.7. VIH/SIDA.....	58
5 INDOCUMENTACIÓN EN LOS BATEYES Y SU EFECTO EN GRUPOS VULNERABLES ESPECÍFICOS.....	61
5.1. Cambios en el sistema de seguridad social e impacto en la población envejeciente.....	61
5.2. Adolescentes y niños/as	62
6 SITUACIÓN DE DOCUMENTACIÓN DE IDENTIDAD DE LOS/AS DESCENDIENTES DE LOS/AS MIGRANTES HAITIANOS/AS.....	65
6.1. Antecedentes	65
6.1.1. Anotaciones breves sobre el régimen de nacionalidad en la República Dominicana	65
6.1.2. Descripción de los perfiles de la población de descendientes	66

6.2. Situación de documentación de la población dominicana de ascendencia haitiana	67
6.2.1. Aspectos generales sobre el registro civil en República Dominicana	67
6.2.2. Indocumentación en los bateyes	69
6.2.3. Etapas de la evolución del registro civil	73
6.2.3.1. Primera etapa: debilidad institucional (años previos a 1990)	74
6.2.3.2. Segunda etapa: período de transición y restructuración (1990 a 2004) ..	76
6.2.3.3. Tercera etapa: fortalecimiento y depuración del registro civil e inicio de la política de desnacionalización (2004 hasta la fecha)	79
6.2.4. Impacto en la vida de las personas por la falta de documentación	82
 BIBLIOGRAFÍA.....	85
Referencias adicionales tomadas de la prensa en versión digital:	93
 ANEXOS	95

ABREVIACIONES

ADOPLAFAM	Asociación Dominicana de Planificación Familiar
CCDH	Centro Cultural Dominicano-Haitiano
CEA	Consejo Estatal del Azúcar
CESDEM	Centro de Estudios Sociales y Demográficos
CLADEM	Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEPO	Centro de Investigación y Educación Popular
CIPAF	Centro de Investigación para la Acción Femenina
COPRESIDA	Consejo Presidencial del SIDA
DGM	Dirección General de Migración
ENDESA	Encuesta Demográfica y de Salud
ENHOGAR	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GARR	Grupo de Apoyo a Refugiados y Repatriados

IDSS	Instituto Dominicano de Seguridad Social
INAZUCAR	Instituto Azucarero Dominicano
JCE	Junta Central Electoral
MOSCTHA	Movimiento Socio Cultural para los Trabajadores Haitianos
MUDHA	Movimiento de Mujeres Domínico-Haitianas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OBMICA	Observatorio Migrantes del Caribe
ODH	Oficina de Desarrollo Humano
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMLAD	Observatorio del Mercado Laboral Dominicano
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCJ	Suprema Corte de Justicia
SEIP	Secretaría de Estado Interior y Policía
SJRM	Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo

PRÓLOGO

Nos complace poner en manos de nuestros lectores un texto, bajo la autoría de Natalia Riveros, que nos ofrece un telón de fondo para entender la problemática de la documentación para las y los moradores de los bateyes y sus familiares.

La obra sintetiza de manera clara los orígenes de los debates que siguen hasta el día de hoy en esta relación.

Hay una descripción de la historia de los movimientos de trabajadores migrantes haitianos hacia la República Dominicana, incluyendo ubicación geográfica, perfiles socio demográficos de la población, actividad económica, y lugares de asentamiento. Además reseña los intereses económicos que motivaron la llegada de los trabajadores y por ende la creación y surgimiento del batey, la privatización de la industria del azúcar y sus consecuencias.

La autora da cuenta de la histórica de la normativa binacional, marco legal nacional (normativa y jurisprudencia) y arreglos contractuales existentes y su evolución a lo largo del tiempo en relación a los trabajadores migrantes, y sus familiares. Incluye la situación de las personas que llegaron al país al margen de estos acuerdos y constata la entrega no regularizada de documentación para fines electorales. Además, caracteriza los tipos de documentación proporcionadas a los migrantes en las diferentes épocas históricas (con énfasis en los hitos históricos de la historia política del país) y su implicación para la situación de documentación existente hoy.

Hay mención de la situación general de derechos humanos en los bateyes con una perspectiva de género como eje transversal, y con algunos temas desarrollados de manera más detallada: tales como, derecho a un nombre,

nacionalidad, a la libertad de circulación, libertad personal, acceso a la educación, salud y a servicios básicos, y la explotación sexual en los bateyes. En fin, describe la situación de exclusión social que viven las personas en los bateyes, como, por ejemplo, el aislamiento de los bateyes, la falta de presencia estatal y la existencia paralela de éstos en relación al crecimiento del resto del país.

La autora analiza el problema de la indocumentación en los bateyes, desde un punto de vista del impacto de dicho problema en el ciclo vital de las personas y en el ejercicio de sus derechos a lo largo de la vida, en especial en grupo poblacionales vulnerables tales como las mujeres, los niños y niñas y adolescentes y los envejecientes. Identifica ciertos hitos históricos y factores que influyeron en la negación

del registro civil y las soluciones alternativas a las que ha recurrido la población afectada.

Este texto fue finalizado a fines de 2012, de manera que no incluye la evolución de la situación en 2013. Sin embargo, nos interesa publicarlo ahora por entender que es un aporte a una comprensión necesaria de las complejidades del acceso al registro civil para las y los descendientes de inmigrantes haitianos nacidos en República Dominicana. La ausencia de este entendimiento dificulta la búsqueda de soluciones justas y apropiadas para una población significativa a riesgo de convertirse en personas apátridas. Ojalá que este texto sirva para promover el debate y haga un aporte hacia el consenso tendientes a resolver, de manera duradera, estos problemas de larga data.

Bridget Wooding
Directora Observatorio Migrantes
del Caribe (OBMICA)

INTRODUCCIÓN

El azúcar fue el principal producto de exportación y la base de la economía dominicana desde 1874, cuando inicia la historia moderna de la industria azucarera dominicana, hasta principios de la década de los ochenta, cuando la economía dominicana sufre una drástica re-estructuración motivada en gran parte por el declive del sector azucarero.¹ A partir de la segunda década del siglo XX, la migración haitiana fue clave para el desarrollo de esta industria, aportando de manera casi exclusiva la mano de obra necesaria para los trabajos en el campo. Esta migración de trabajadores para el corte y tiro de caña conocidos como “braceros”, organizada y fomentada desde sus inicios por los intereses del capital extranjero privado y posteriormente estatal en la industria, sentó las bases para la consolidación de la migración

haitiana como la principal comunidad de origen extranjero radicada en el país.²

El objeto de este informe es contextualizar la evolución histórica de la migración laboral haitiana hacia los bateyes³ de la República Dominicana, poniendo énfasis en los factores que explican los asentamientos progresivos permanentes de gran parte de la población dentro de los bateyes, aunque éstos hubiesen sido concebidos en sus inicios como alojamientos temporales para los trabajadores estacionales que se dedicaban al corte de la caña. Un elemento central del informe es la situación de indocumentación que ha caracterizado a la gran mayoría de la población de los bateyes desde sus inicios, y como esta indocumentación ha repercutido negativamente en el disfrute de

¹ CESDEM y Macro International Inc. 2008, p. 2

² Cuello 1997, p. 408

³ Los bateyes eran los asentamientos de los trabajadores en las plantaciones azucareras. Ver sección 1.2.

sus derechos y condiciones de vida. Debido a que la composición demográfica del batey pasó a estar compuesta mayormente por descendientes de migrantes haitianos/as nacidos en territorio dominicano, una parte significativa del informe se enfoca en el análisis sobre su situación de documentación.

La primera parte del informe expone los antecedentes de la migración haitiana hacia los bateyes, centrándose en cómo la industria azucarera comienza a depender progresivamente de la mano de obra haitiana. La segunda parte se enfoca en la evolución histórica del batey en las diferentes etapas por las que éste ha atravesado. La tercera parte sintetiza los procedimientos para la admisión y reclutamiento de jornaleros temporales de nacionalidad haitiana establecidos en el marco jurídico dominicano y los acuerdos internacionales de la República Dominicana con Haití, haciendo un contraste entre la norma y la realidad en los aspectos concernientes a la documentación

migratoria. La cuarta parte aborda las condiciones socio-económicas y la situación general de derechos humanos que ha caracterizado a los bateyes, poniendo énfasis en el impacto del antihaitianismo y la falta de documentación en el disfrute de derechos fundamentales por parte de la población bateyana. La quinta parte analiza cómo la indocumentación ha afectado a grupos particularmente vulnerables como envejecientes y niños/as.

La última parte del informe se centra en la situación de documentación de los/as descendientes de los/as migrantes; se examina el problema de sub-registro de nacimientos a nivel nacional y los obstáculos adicionales que enfrenta la población dominicana de ascendencia haitiana para acceder al registro civil y a la nacionalidad dominicana, así como la evolución de las políticas públicas respecto al registro civil de la población dominicana procedente de los bateyes.

ORÍGENES DE LA MIGRACIÓN LABORAL HAITIANA HACIA LOS BATEYES DOMINICANOS

1.1 Antecedentes

La llegada de trabajadores de nacionalidad haitiana al país guarda una estrecha relación con la historia moderna de la industria azucarera dominicana. Sin embargo, la inmigración que inicia a fines del siglo XIX no estuvo vinculada inicialmente al desarrollo azucarero que el país experimentaba. La migración de esa época se concentraba principalmente en las áreas cercanas a la frontera domínico-haitiana, siendo motivada por el crecimiento poblacional y la crisis agraria por la que atravesaba Haití y facilitada por la ausencia de una clara delimitación de los territorios fronterizos.⁴

⁴ Ministerio de Trabajo, OMLAD 2011, p. 9; Castor 1987, p. 70. Es importante destacar que el flujo migratorio a escala insular se remonta a la época colonial; durante la segunda mitad del siglo XVII, esclavos que huían de la colonia francesa buscaron una mejor vida en la parte oriental de la isla colonizada por los españoles. Así en Martínez 2005, p. 7

Aunque históricamente la industria azucarera dominicana ha dependido de la mano de obra extranjera para el trabajo de campo, durante la primera etapa de expansión de la industria del azúcar (1874-1900)⁵ la mano de obra estuvo compuesta mayormente por campesinos dominicanos semi-proletarios, los cuales, durante parte del año trabajaban como asalariados de la industria azucarera, al mismo tiempo que mantenían sus tierras y trabajaban otros cultivos propios durante otras épocas del año.⁶ Hacia fines del siglo XIX, la caída de los precios mundiales del azúcar se vio reflejada

⁵ Siguiendo la clasificación de Báez 1984, p. 186. Esta primera etapa estuvo influenciada por la guerra cubana de los 10 años que por un lado generó un éxodo importante de empresarios cubanos hacia el país, y por otro lado creó una tendencia alcista de los precios del azúcar fomentando la inversión privada norteamericana en este sector industrial. El gobierno dominicano fomentó estas inversiones mediante incentivos de reducción de impuestos relacionados con la agricultura de exportación.

⁶ Báez 1984, p. 186; Martínez 1995, pp. 37-38

en una reducción de salarios a nivel local, lo cual provocó que los campesinos locales perdieran progresivamente su interés en el trabajo estacional azucarero, generando una escasez de mano de obra nacional. La ausencia de mano de obra fue compensada con la traída de braceros provenientes de las Antillas inglesas conocidos como “cocolos.”⁷ Las duras condiciones bajo las cuales laboraban los cocolos, fácilmente explotados por su condición de extranjeros que no comprendían el idioma y dependían de las empresas para ingresar y salir del país, alejó aún más a los dominicanos del trabajo de campo azucarero.⁸

La inmigración de jornaleros desde Haití empieza a destacarse a partir de la ocupación de la isla española por militares de Estados Unidos en Haití (1915-34) y la República Dominicana (1916-24). El alza de los precios mundiales del azúcar después de la Primera Guerra Mundial impulsó la expansión azucarera norteamericana en la región del Caribe, principalmente en Cuba, Puerto Rico y la República Dominicana.⁹ En el caso de Haití, la

instalación de empresas agrícolas extranjeras trajo como consecuencia un despojo masivo de campesinos de sus tierras que desencadenó en la creación de revueltas agrarias en contra de los militares estadounidenses. Ante estas circunstancias, la administración militar estadounidense fomentó la migración temporal de agricultores haitianos desempleados hacia los ingenios establecidos en la República Dominicana, donde la cantidad de obreros provenientes de las islas caribeñas no era suficiente para cubrir los requerimientos de mano de obra.¹⁰

A medida que el flujo de trabajadores haitianos hacia la industria azucarera dominicana comienza a aumentar en el transcurso de la ocupación militar estadounidense, la participación de los cocolos disminuye, estimándose que para 1920 los haitianos ya representaban el 50% de la mano de obra extranjera en esta industria.¹¹ Por un lado, la autoridad que ejercía la administración norteamericana sobre ambos lados de la isla española facilitaba la política de reclutamiento organizado de trabajadores haitianos para las zafras azucareras dominicanas; además, estos traslados eran más simples y menos costosos comparados con el cruce marítimo de los cocolos desde las Antillas inglesas.¹² Por otro lado, para los cocolos empezaban a ser más atractivos algunos trabajos en otros sectores de la economía dominicana, y otros decidían abandonar el país atraídos por el surgimiento de refinerías petroleras en

⁷ La mayoría de los cocolos provenían de las Islas Leeward en las pequeñas Antillas incluyendo a St. Kitts, St. Martín, Antigua, Montserrat, Anguila y Nevis. Ver Martínez 1999, p. 64. No existe consenso sobre el origen del término “cocolo:” algunos historiadores opinan que los primeros en utilizar este apelativo fueron los cortadores de caña dominicanos, los cuales provenían principalmente del sur del país y en cuya región se llamaba cocolo al negro haitiano que cruzaba la frontera; cuando estos trabajadores locales migraron a las plantaciones azucareras y se encontraron con los cortadores de caña extranjeros que eran de raza negra y hablaban inglés, empiezan a referirse a ellos como cocolos. Ver Inoa 1999, p. 108

⁸ Se estima que ya en el año 1910 la mayoría de trabajadores dominicanos había abandonado el trabajo de cultivo de caña. También se trajeron trabajadores desde Puerto Rico, pero predominaban los cocolos. Ver Martínez 1999, pp. 63-65

⁹ En 1920 la industria azucarera estaba monopolizada por tres grupos económicos: la familia Vicini, la Cuban Dominican y la South Porto Rico Sugar Company. CIPAF 2009, p. 10

¹⁰ Castor 1987, pp. 70-71; Báez 1984, pp. 43-45. Estos autores observan que los intentos de institucionalizar el trabajo forzado de la mano de obra para la construcción de obras públicas, contribuyeron al surgimiento de revueltas campesinas en contra de la administración militar estadounidense en Haití.

¹¹ Martínez 1995, pp. 40-42

¹² Cuello 1997, p. 21

Aruba y Curazao.¹³ De esta manera, a partir de la década de 1930,¹⁴ la agricultura azucarera se convierte en una fuente permanente de empleo para los trabajadores migratorios de nacionalidad haitiana, tendencia que permanece invariable hasta la década de 1980 en que culmina el período del apogeo de la industria azucarera en la economía dominicana.¹⁵

La demanda constante de mano de obra haitiana para las labores de campo en las zafras azucareras dominicanas, desde sus inicios, estuvo asociada con las ventajas económicas de utilizar trabajadores extranjeros, a quienes debido a las barreras del idioma, discriminación basada en nacionalidad¹⁶ y dependencia del empleador para acceso a servicios básicos como vivienda, era más fácil someter a una intensa explotación laboral. Es importante destacar que hasta 1960, la República Dominicana estuvo excluida del mercado preferencial azucarero de los Estados Unidos, contando con una cuota de exportación muy baja que además debía pagar derechos arancelarios completos.¹⁷ Las empresas azucareras, para poder competir en los mercados internacionales bajo esas condiciones, maximizaban sus ganancias

a través de una reducción de costos de producción que dependía a su vez de la contratación de mano de obra extremadamente barata.¹⁸

Posteriormente, cuando el país gana acceso preferencial al mercado de Estados Unidos y se beneficia de las épocas de altos precios mundiales del azúcar, el ahorro de costos de producción a través de los bajos salarios de los obreros agrícolas le permite al sector azucarero seguir aumentando sus ganancias. Por su parte, el trabajador haitiano acepta los bajos salarios y las precarias condiciones de vida debido al menor estándar de vida en Haití y a que muchas veces su supervivencia, a falta de oportunidades en su país de origen, depende de este empleo en la República Dominicana.¹⁹

1.2. El batey: definición y anotaciones conceptuales

Como consecuencia de la expansión de la industria azucarera moderna surgieron asentamientos de trabajadores en las plantaciones de caña conocidos como “bateyes.”²⁰ Es importante distinguir entre el batey central y el batey agrícola: el primero agrupa las instalaciones industriales y administrativas donde se muele y procesa la caña, siendo la mano de obra en este batey primordialmente domini-

¹³ Martínez 1995, p. 40; Martínez 1999, p. 66

¹⁴ Martínez 1999, p. 66 y Castor 1987, p. 73 señalan que en la década de 1930 los trabajadores haitianos ya constituían la mayoría de la fuerza laboral extranjera reservada para las labores de corte y tiro de la caña.

¹⁵ Esto se ve reflejado en la evolución histórica del batey que se describe en la sección II de este informe

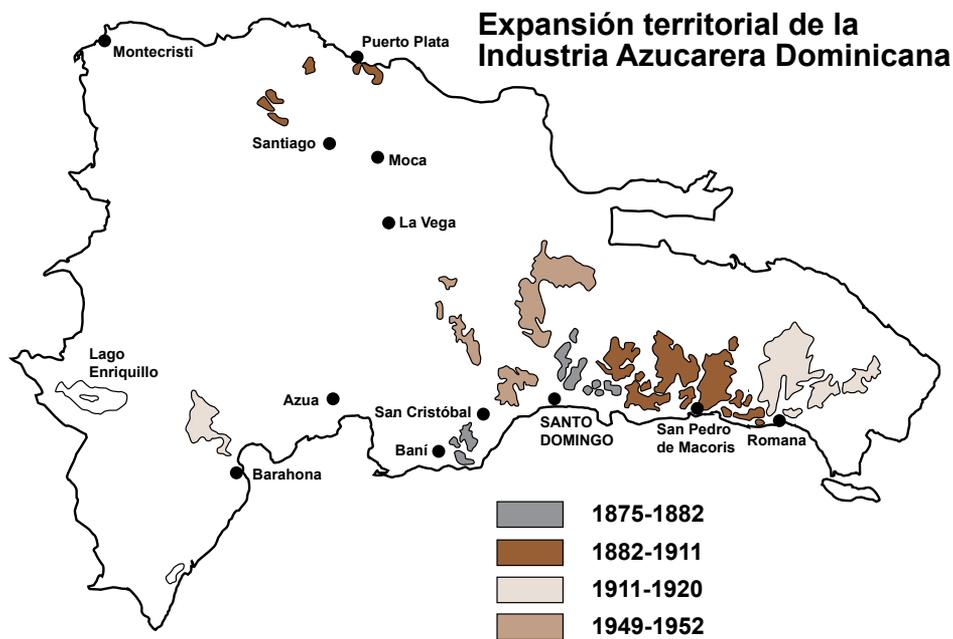
¹⁶ El fenómeno del antihaitianismo se desarrolla en la sección 4.1.

¹⁷ Como consecuencia de la revolución cubana y la nacionalización de las empresas norteamericanas en ese país, Estados Unidos anuló la cuota de exportación del azúcar proveniente de Cuba, redistribuyendo esta cuota entre otros países que abastecían el mercado norteamericano. La República Dominicana se vio favorecida con este proceso pues sus exportaciones a Estados Unidos para 1960 aumentaron un 300% comparado con las exportaciones del año anterior. Cuevas 1999, p. 179

¹⁸ Díaz 1974, pp. 13-17; ver también Guerra 1941 en Cuello 1997.

¹⁹ Báez 1984, pp.122-123; se sugiere ver Ferrán 1986 para un análisis sobre como las leyes de dependencia y de la necesidad de sobrevivir se refuerzan mutuamente en el contexto del batey.

²⁰ Moya Pons 1986, p. 269 define al batey como “un núcleo de población que hace vida en común en torno a la explotación de la caña de azúcar.” Etimológicamente, la palabra *batey* tiene un origen taino y antiguamente representaba los lugares y plazas donde los taínos realizaban sus actividades de índole social y ceremonial. Ver Tejada 2001, p. 11



Fuente: www.educando.edu.do basado en Moya Pons 1984

cana. Los bateyes agrícolas, donde se asentó principalmente la población migrante, forman una red alrededor del batey central y surgen de la necesidad de proveer un alojamiento temporal a los trabajadores estacionales nacionales que no residían en las zonas cercanas a los ingenios, y, posteriormente, a los trabajadores extranjeros que se dedicarían a labores relacionadas con la siembra, corte, carga, peso y transporte de la caña.²¹

La localización de los bateyes sigue la distribución de las plantaciones azucareras en todo el territorio, extendiéndose al Distrito Nacional y la provincia de San Cristóbal en la zona sur; San Pedro de Macorís, La Romana, El Seibo, La Altagracia, y Hato Mayor en la zona este; Barahona y Bahoruco en el suroeste; Puerto Plata y Valverde en el noroeste.²² Ver figura 1.

El anexo I muestra la distribución geográfica de los ingenios que se establecieron entre 1874 y 1957.

Aunque la palabra batey ha sido asociada históricamente con la producción de azúcar, a raíz del declive del sector azucarero que comienza en la década de 1980 y su impacto en algunas comunidades bateyeras (ver sección 2.5), el término ha empezado a ser utilizado para representar asentamientos de personas y familias alrededor de otras plantaciones agrícolas no azucareras y barrios urbanos marginales que tienen una población significativa de dominicanos/as de ascendencia haitiana y migrantes haitianos/as.²³ Este informe, sin embargo, analiza la evolución histórica de los bateyes cuyo origen está vinculado a la explotación de la caña de azúcar.

²¹ Moya Pons 1986, p. 269

²² López y de Moya 1999, p. 5

²³ Tejada 2001, p. 12; Martínez L. 2007, p. 14

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL BATEY Y COMPOSICIÓN DEMOGRÁFICA

2.1. Antecedentes

La evolución y composición demográfica del batey ha sido influenciada por el curso evolutivo de la industria azucarera y por el proceso migratorio entre la República Dominicana y Haití, en el que a su vez han ejercido un impacto importante las condiciones socioeconómicas y políticas que han predominado en estos países a lo largo de su historia. Sin embargo, a lo largo de todas las etapas del batey, ha habido dos constantes importantes: primero, una oferta permanente de mano de obra haitiana vinculada a la desigualdad económica entre los dos países vecinos y a un proceso de expulsión de fuerza laboral rural en Haití²⁴;

²⁴ La expulsión de la fuerza laboral rural haitiana ha estado vinculada a la subordinación del campesinado haitiano a una estructura rígida de clases, el incremento de la erosión, el deterioro del nivel de vida y el crecimiento de la población rural en Haití. Esta expulsión ha sido particularmente marcada en las regiones

segundo, una oferta constante de empleos de baja calificación para estos migrantes en la República Dominicana.

Aunque la traída de trabajadores haitianos fue concebida inicialmente para trabajadores temporales, consideraciones de índole económica, tanto desde la perspectiva de algunos jornaleros como de los empresarios contratantes, contribuyeron al surgimiento paralelo de una migración de carácter permanente. Así, la escasez de tierra y empleo en el sector agrícola haitiano influyó en la decisión de algunos tra-

desde donde provenían la mayoría de los braceros haitianos desde inicios del siglo XX, hasta mediados de la década de 1980 en que se empieza a producir una diversificación de los lugares en Haití desde donde provienen los migrantes de nacionalidad haitiana: durante este período, la mayoría (62.6%) provenía de la región Sur aportando la mayor parte el departamento Sudeste con originarios de poblados cercanos a Jacmel, Marigot y Belle-Anse; el otro 37.4% de los migrantes se distribuía proporcionalmente entre las regiones Norte y Central de Haití. Así en Báez 1984, pp. 91; 61

bajadores de establecerse en el país de manera definitiva. Varios autores sostienen que existiría una correlación entre la posesión y el acceso a la tierra y la frecuencia de la migración de los jornaleros, encontrando que mientras un 82% de los migrantes de primera salida no poseían tierra y el 80% se radicaban en el país de manera definitiva a partir de su primera migración, el 43.3% de los trabajadores temporales que habían migrado al menos cinco veces o más si poseían tierra en Haití.²⁵ Desde el punto de vista de los ingenios también existían ventajas asociadas con la permanencia de trabajadores experimentados y de confianza para las siguientes cosechas, quienes a su vez constituían una reserva de mano de obra que generalmente no era suficiente para satisfacer la demanda interna.²⁶

2.2. Incremento de la población haitiana en el batey entre 1920 y 1937

Como se mencionó anteriormente, la migración laboral haitiana destinada a la industria azucarera dominicana aumenta a partir de la ocupación militar estadounidense en Haití y la República Dominicana que inició en 1915 y 1916 respectivamente. Sin embargo, el censo de 1920 mostró que de las 28,250 personas de nacionalidad haitiana registradas para ese

²⁵ Báez 1984, pp. 105; 113. La estacionalidad de algunos cultivos en Haití, como el café, cuyo ciclo de cosecha es inverso al ciclo de cosecha de la caña dominicana, favorecía la migración circular de algunos trabajadores; sin embargo, la oferta de empleo en sector agrícola en Haití era reducida por lo que no todos los trabajadores que retornaban a Haití tenían acceso a un empleo en este sector después de su retorno. *Ibíd.* p. 61

²⁶ Ver Wooding y Moseley-Williams 2004, p. 43; Fergusson 2003, p. 11. Ver también sección 2.4 de este informe.

año, solo un 30% se encontraba en los bateyes azucareros.²⁷ Esta población haitiana que no laboraba en la industria azucarera se asentaba principalmente en las provincias fronterizas y en el Cibao central, dedicándose algunos al usufructo de pequeñas áreas de cultivo (conucos), y otros eran empleados como artesanos, mecánicos y obreros.²⁸ Se estima que la gran mayoría había ingresado al país de forma irregular ya que la proximidad geográfica y la porosidad de la frontera desde entonces facilitaba los ingresos clandestinos.²⁹

La crisis financiera mundial de los años treinta también tuvo un impacto en las dinámicas migratorias en el Caribe, lo cual repercutió en el aumento de la población del batey. Cuba tomó medidas para contener el flujo migratorio haitiano, expulsando alrededor de 70,000 trabajadores de su territorio. Los trabajadores repatriados desde Cuba carecían de tierra y se enfrentaban a una economía haitiana aún más deprimida por los efectos de la crisis económica mundial, lo cual motivó a muchos a redirigirse hacia la República Dominicana.³⁰ El ingreso irregular de migrantes de nacionalidad haitiana durante esta década también quedaba en evidencia en las denuncias de algunas autoridades de migración, las cuales se quejaban que algunos grupos militares corruptos auspiciaban la inmigración ilegal de trabajadores para el ingenio Barahona.³¹

El incremento de la población haitiana en los bateyes durante la década de 1930 se ve reflejado en el censo de 1935, según el cual ha-

²⁷ Tejada 2001, p. 13

²⁸ Castor 1987, pp. 72-73

²⁹ *Ibíd.* pp. 69; 72-73

³⁰ Castor 1987, p. 72; Tejada 2001, p. 14

³¹ Cuello 1997, pp. 12-15

bía 52,657 haitianos/as radicados en el país, 11,586 de los cuales trabajaban y residían en otras áreas distintas a la agricultura azucarera. Este censo también refleja un incremento de la participación de la mano de obra haitiana en la industria azucarera respecto a la década anterior, y confirma la permanencia de un número importante de migrantes haitianos/as asentados en las zonas fronterizas.³²

2.3 Reconfiguración de la migración laboral haitiana 1937 hasta 1952

Entre el 28 de septiembre y el 8 de octubre de 1937 transcurrió la matanza de haitianos/as en territorio dominicano, la cual fue ordenada por Trujillo.³³ Existen diferentes interpretaciones sobre las posibles causas y la magnitud de esta masacre;³⁴ sin embargo, esta sección busca resaltar algunos aspectos relacionados con los efectos de la matanza en el volumen y la localización geográfica de los flujos migratorios procedentes de Haití y su impacto en las comunidades bateyeras.

³² Castor 1987, pp. 73-74. El censo también mostró que la gran mayoría provenía del campesinado sin tierra y que alrededor del 93% del total de los/as migrantes eran analfabetas.

³³ Rafael Leonidas Trujillo gobernó la República Dominicana, bajo una dictadura, desde 1930 hasta su asesinato en 1961.

³⁴ Aunque algunos autores apuntan al prejuicio histórico en contra de la población haitiana (ver sección 4.1) y al aumento de la migración haitiana en la década de 1930 como una de las principales causas que explican la masacre, no existe consenso al respecto. Otros analistas concluyen que la ideología racista anti-haitiana cobra más relevancia y se empieza a promover por razones políticas precisamente después de la masacre. Para una síntesis sobre las posibles intenciones políticas detrás de la masacre se sugiere ver Wooding y Moseley-Williams 2004, pp. 19-20; Derby y Turits 1993; Vega 2012. En cuanto a las víctimas de la masacre, no se cuenta con cifras confiables al respecto; los estimados varían de 1,000 hasta 30,000. Así en Wooding y Moseley-Williams 2004, p. 19 citando a Vega 1995.

La matanza de 1937 no afectó a la población haitiana en los bateyes ya que los hechos violentos se concentraron en la zona de Montecristi y el Cibao y no en el suroeste donde se localizaban la mayoría de las plantaciones azucareras.³⁵ La matanza también sirvió de contexto para que Trujillo pusiera en marcha su plan de “dominicanización” de la frontera, el cual aspiraba lograr una mayor integración de las zonas fronterizas con el resto del país mediante mejoras en infraestructura de transporte, así como mayores controles militares en la frontera para impedir la penetración de flujos irregulares de migrantes haitianos/as.³⁶

Como consecuencia de la matanza, el número de migrantes haitianos/as en el país se redujo significativamente entre 1937 y 1952. Esto se ve reflejado en los censos de 1938 y 1950 que registraron un total de 18,500 y 18,772 haitianos/as en el país respectivamente, mostrando una reducción importante respecto del censo de 1935.³⁷ La reducción de los números se debió principalmente a que Haití suspendió la colaboración para el reclutamiento legal y el envío de trabajadores hacia las plantaciones azucareras dominicanas, lo que generó una escasez de la oferta de mano de obra haitiana para la industria azucarera dominicana. Hasta entonces, los braceros haitianos eran contratados por los ingenios en base a negociaciones directas con representantes del gobierno en Haití, y la República Dominicana emitía permisos de inmigración y exigía el retorno de los trabajadores al finalizar la zafra.³⁸

³⁵ Tejada 2001, p. 13; Báez 1984, p. 197

³⁶ Castor 1987, p. 128

³⁷ Cuello 1997, p. 413 nota 6

³⁸ *Ibíd.* p. 416. Esto se aborda con mayor profundidad en la sección III del informe.

Aunque en 1941 se reactiva la contratación oficial de braceros haitianos en la República Dominicana, debido a tensiones diplomáticas entre los dos países, ésta se suspende otra vez desde 1942 hasta 1952 y durante este periodo la inmigración de haitianos/as se realiza principalmente de manera clandestina.³⁹ La suspensión de la migración regular de braceros haitianos durante este período también obstaculizó la implementación del régimen para la contratación de contingentes de jornaleros temporales extranjeros que había sido creado a través de la Ley de Migración de 1939 y su reglamento (ver sección 3.2).

Debido a la escasez de mano de obra haitiana en la industria azucarera durante este período, muchos de los migrantes indocumentados que eran interceptados por los militares dominicanos eran reconducidos por éstos a las plantaciones azucareras.⁴⁰ De esta manera, los que cruzan la frontera después de la masacre empiezan a ver su libertad de movimiento restringida, y los bateyes se convierten en los únicos lugares donde su estadía es tolerada y están protegidos contra las repatriaciones durante la época de zafra. La concentración de la población migrante haitiana fuera de las plantaciones azucareras se ve drásticamente reducida, tendencia que como se señala más adelante, se mantendrá por varias décadas.

³⁹ El proyecto estatal haitiano para la colonización agrícola y la reintegración de los campesinos que habían escapado la matanza de haitianos/as en la República Dominicana y retornado a Haití fracasó por falta de recursos; esto ocasionó que muchos de ellos decidieran emigrar nuevamente a la República Dominicana de manera clandestina. Castor 1987, p. 130; Martínez 1999, pp. 72-73

⁴⁰ Martínez 1995, p. 45; Martínez 1999, p. 72

2.4. Evolución del batey durante la época de los acuerdos internacionales para la traída de braceros 1952-1986

Como se puede apreciar en el anexo I, hasta la década de 1950 la industria azucarera estaba controlada principalmente por empresas extranjeras. Esta situación empieza a cambiar a medida que Trujillo se va involucrando en el sector azucarero, motivado por los precios favorables del azúcar como consecuencia de la segunda guerra mundial. Entre 1948 y 1957 el dictador adquirió nueve ingenios que eran de propiedad extranjera e instaló tres nuevos ingenios, lo cual motivó que durante su gobierno se gestionaran los dos primeros acuerdos binacionales para el reclutamiento masivo de braceros haitianos en la industria azucarera dominicana.⁴¹ Estos acuerdos produjeron nuevamente un crecimiento significativo de los flujos migratorios de braceros haitianos, sentando las bases para la expansión de una población permanente en los bateyes.

En 1966 se crea el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y se traspasa a este organismo el control de las operaciones de los 12 ingenios que hasta entonces habían sido propiedad de Trujillo (ver anexo I).⁴² El CEA estuvo a cargo de la negociación y la implementación de los acuerdos internacionales que se gestionaron con Haití entre 1972-1986, bajo los cuales aumenta el número de braceros concertados y también se incrementa el número de los trabajadores con residencia permanente en los bateyes (ver anexo II). El crecimiento progresivo

⁴¹ La sección 3.3. discute en mayor detalle el contenido de estos acuerdos.

⁴² Ley No.7 del 19 de agosto de 1966

de la población permanente del batey a partir de la concertación del primer acuerdo binacional en 1952 también se ve reflejado en una encuesta de 1983 que encontró que solamente el 4.7% de los braceros que residían de forma permanente en el país habían emigrado antes de 1941,⁴³ mientras que el 19.6% migró entre 1941-1960, el 32.1% entre 1961-1970, y el 43.6% entre 1971-83.⁴⁴

Los tratados bilaterales de 1952, 1959 y 1966 fomentaron la migración del jornalero con su esposa e hijos menores de 10 años (ver sección 3.3). Esta migración familiar tuvo un impacto importante en la composición demográfica del batey, ya que, muchas de las familias que migraron bajo el auspicio de estos acuerdos, al decidir quedarse en el país de manera permanente, procrearon a otros hijos/as en suelo dominicano. También debe tenerse en cuenta el perfil de los braceros que se radicaban definitivamente en el país después de su primer ingreso; según la encuesta de Báez de 1983, se trataba de migrantes jóvenes (15-25 años el 66%) y solteros (60%) que no poseían tierra (82%) y algunos estaban sub-ocupados como ayudantes de sus padres en el trabajo agrícola en Haití (42%).⁴⁵ La juventud, soltería, y sus pocas posibilidades de integración laboral con su país de origen influyeron en su decisión de permanecer en el país tras su primera migración. Esta emigración definitiva de braceros jóvenes y solteros en su mayoría plan-

teaba una ruptura con sus familias en Haití, trasladando la formación de familias a la República Dominicana.⁴⁶

Además de las razones económicas que tuviesen los/as migrantes para decidir quedarse en el país, esta radicación era posible porque la cantidad de jornaleros contratados bajo los acuerdos no era suficiente para cubrir la demanda total de mano de obra.⁴⁷ Como se mencionó previamente, los empresarios azucareros se beneficiaban de la permanencia definitiva en el país de algunos trabajadores ya que ésta garantizaba el abastecimiento de parte del excedente de mano de obra requerido para las zafras subsiguientes. Además, los ingenios también requerían la presencia de trabajadores permanentes para ciertas tareas de cultivo que debían ejecutarse al finalizar la zafra, periodo conocido como “tiempo muerto.”⁴⁸ Muchos otros que no eran contratados por los ingenios durante el tiempo muerto buscaban la manera de ganarse la vida como jornaleros/as temporales en otros cultivos como el café y el arroz.⁴⁹

Durante este período se consolida la transformación de los bateyes en comunidades de población permanente, la cual ocurre a través de las familias que no retornaron a Haití, los que empiezan a formar sus propias familias en el país, los braceros estacionales que solían retornar a Haití después de la zafra y en algún momento deciden quedarse de ma-

⁴³ Cuello 1997 opina que las fianzas que los empresarios debían pagar para garantizar la repatriación de los braceros pueden haber influido para que muchos de los trabajadores que habían sido introducidos al país con autorización entre 1920-1941, fueran posteriormente repatriados.

⁴⁴ Báez 1984, p. 72

⁴⁵ *Ibíd.* p. 113

⁴⁶ *Ibíd.* p. 81

⁴⁷ Fergusson 2003, p. 11

⁴⁸ Moya Pons 1986, p. 226

⁴⁹ Lozano 1998, p. 146 destaca que la cosecha cafetalera es contra cíclica a la cosecha azucarera, lo cual, para algunos residentes permanentes del batey, significaba una alternativa de ingreso durante el tiempo muerto en los ingenios.

nera permanente,⁵⁰ y los trabajadores que ingresaban al margen de los tratados con Haití que decidían sumarse a la población permanente en los bateyes. Sobre este último punto es importante destacar que durante todo este período existió un tráfico irregular de braceros que funcionaba de manera paralela al tráfico regulado. Esto era posible porque existía una demanda permanente de mano de obra en los ingenios para estos jornaleros, al mismo tiempo que las disparidades de costos de reclutamiento entre los braceros regulares y los clandestinos incentivaban la contratación de éstos últimos para la reducción de costos.⁵¹ Asimismo, en este reclutamiento informal participaban miembros de redes transnacionales de tráfico ilícito de migrantes que operaban con la complicidad de militares de ambos países y obtenían grandes ganancias a través de este negocio.⁵²

La encuesta de niveles de vida en los bateyes del CEA de 1984 ya reflejaba el alto grado de arraigo de la población migrante permanente de los bateyes, encontrando que más de un 55% vivía en el mismo batey desde hacía 15 años y un 65% sobre 11 años.⁵³ Como producto de este arraigo y en respuesta al crecimiento de las comunidades, los pobladores recurren a

estrategias para la ampliación de viviendas a través de la construcción de anexos y de casas independientes construidas de barro, madera o incluso ramas de árbol, y también se adaptan viviendas para que funcionen como iglesias, tiendas de víveres (colmados), y otros negocios para los habitantes de la comunidad.⁵⁴

El mismo hecho del surgimiento del batey dentro de las plantaciones rurales agrícolas, mantuvo a estas comunidades permanentes aisladas por mucho tiempo del resto de otras comunidades del país.⁵⁵ Durante este período, los mecanismos represivos que existían para impedir los desplazamientos y asentamientos de migrantes haitianos/as fuera de las plantaciones cañeras, tales como vigilancia por parte de la policía privada de los ingenios y las redadas militares, reforzaron estos patrones de aislamiento de las comunidades bateyeras.⁵⁶

La confluencia de braceros temporales y permanentes durante la época de zafra generó una categorización jerárquica entre los migrantes del batey. Así, los “viejos”, eran los que llevaban varios años de permanencia en el batey; sin importar su edad, eran reconocidos como viejos porque podían hablar bien el español. Los *kongó*, eran los trabajadores que venían contratados bajo los acuerdos para la zafra; generalmente no podían hablar el español y laboraban las jornadas más largas con el

⁵⁰ Báez 1984, pp. 105; 115-116 explica que existe una tendencia de adopción de la migración definitiva para el caso de jornaleros temporeros que se acentúa después de efectuar 2 a 4 salidas-retorno. La migración y el ahorro de una fracción de salario en algunos casos contribuye a que se dividan sus labores y tiempo entre Haití y República Dominicana; sin embargo, el fracaso en el logro de este objetivo puede fomentar su migración definitiva.

⁵¹ La diferencia de costos calculada para la zafra de 1980-81 revela que un bracero legal costaba RD\$200 mientras que un ilegal costaba entre 20-80 pesos dominicanos. Báez 1984, p. 155

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Dore Cabral 1987, p. 61

⁵⁴ Las viviendas originales que habían sido construidas para los braceros entre 1920-1950, consistían en hileras de barracones estrechos generalmente de madera y de una sola habitación diseñadas para alojar a braceros que venían solteros o no acompañados por sus familias. Moya Pons 1986, p. 77; Gallardo 2001, p. 69

⁵⁵ Gallardo 2001, p. 66

⁵⁶ Las retenciones y redadas efectuadas en diversos puntos del territorio con el objeto de redirigir a los migrantes capturados a las plantaciones azucareras eran particularmente notorias cuando había escasez de braceros. Ver Báez 1984, pp. 149-150

menor salario y las peores viviendas. Los *ambafil* eran los obreros clandestinos que entraron al país al margen de los acuerdos o se quedaron en los bateyes después de terminar la zafra, pero con pocos años de residencia.⁵⁷

A medida que surgen uniones entre haitianos/as y entre haitianos/as y dominicanos/as, también se generaron diferenciaciones entre la población migrante y la población dominicana del batey. La población dominicana estaba compuesta por los dominicanos de origen dominicano, que residían ahí porque laboraban en el batey agrícola o porque formaron uniones con migrantes haitianos/as residentes en el batey,⁵⁸ y los dominicanos/as de ascendencia haitiana, compuesta por los que nacieron en el país y tenían al menos un ascendiente haitiano/a en segunda o tercera generación.⁵⁹

Es importante señalar que ya en 1984, el 71.9% de la población de los bateyes del CEA estaba conformada por dominicanos, mientras que solamente el 27.1% había nacido en Haití.⁶⁰ Aunque esta cifra de dominicanos no distingue entre los dominicanos de ascendencia dominicana y los de ascendencia haitiana, el hecho que los bateyes agrícolas en sus inicios estuvieran compuestos mayormente por migrantes de nacionalidad haitiana permite inferir que la población dominicana reflejada en las encuestas de entonces se trataba principalmente de dominicanos/as de ascendencia haitiana.

⁵⁷ Moya Pons 1986, p. 182

⁵⁸ Los hijos/as de un haitiano/a con un dominicano/a nacidos en el país eran conocidos como “rayanos” o “arellanos.” Moya Pons 1986 utiliza el término arellanos; Silić, Doré y Segura 2002 los definen como rayanos.

⁵⁹ La definición de dominicanos de ascendencia haitiana fue tomada de Dore Cabral 1995, p. 236

⁶⁰ Dore Cabral 1987, p. 59 refiriéndose a la encuesta niveles de vida en los bateyes del CEA de 1984.

tiana. Por otro lado, la misma fuente encontró que alrededor del 40% de estos dominicanos/as tenía una ascendencia haitiana en primera generación y es razonable pensar que este porcentaje aumentaría si se incluyera a los que tenían ascendencia en segunda generación.

2.5. Cambios en el batey a partir de 1986- actualidad

2.5.1. Crisis azucarera y proceso de privatización del CEA

Durante la década de los ochenta, la economía dominicana se vio seriamente afectada por una caída general de los precios de los principales productos de exportación en el mercado mundial. En el caso específico de la industria azucarera, la corrupción y baja productividad de los ingenios del CEA, junto con las reducciones en la cuota azucarera preferencial en el mercado norteamericano, contribuyeron a la profundización de la crisis en este sector.⁶¹

A raíz de la crisis del CEA y de otras empresas públicas, en 1997 se promulgó la Ley general de Reforma de la Empresa Pública, a través de la cual el CEA traspasó la administración de sus ingenios a inversionistas privados extranjeros y dominicanos a partir de finales de 1999. A pesar de que los 10 ingenios del CEA fueron arrendados cuando inició el proceso de privatización, la mayoría de los acuerdos con los inversionistas privados no se mantuvieron más allá de la zafra 2004-2005. Actualmente, gran parte de los ingenios del CEA están abandonados y muchas tierras han sido destinadas

⁶¹ Tejada 2001, pp. 3-4; CIPAF 2009, p. 11

al cultivo de productos alternativos. El ingenio Barahona ha sido el único que ha operado de manera estable bajo la modalidad de arrendamiento, mientras que otros ingenios como Porvenir y Consuelo han operado de manera interrumpida.⁶²

2.5.2. Salida de personas del batey como consecuencia de la crisis azucarera

La crisis del sector azucarero dominicano generó una reducción de la demanda de mano de obra para el corte de caña.⁶³ Esto inyectó una nueva dinámica en la movilidad de los/as residentes en los bateyes ya que muchos/as se vieron obligados a buscar trabajo en pueblos periféricos a los bateyes y otras zonas y ciudades del país. Esta movilidad era posible debido al cese del reclutamiento masivo organizado de la migración laboral haitiana a partir de 1985, que hizo cada vez más difícil mantener el control sobre los desplazamientos de los/as trabajadores/as fuera de los bateyes.

El fenómeno del éxodo del batey como consecuencia de la crisis azucarera, el cual comienza a mediados de la década de 1980 y se intensifica en la década de 1990, se da en el contexto del proceso de reorientación de la economía dominicana del sector agrícola hacia el sector de los servicios. Estos cambios macroeconómicos aceleraron las migraciones internas del campo a la ciudad y fomentaron la emigración de dominicanos hacia al exterior.⁶⁴ Esto permitió que algunos/as de los trabaja-

dores/as desempleados de los bateyes y nuevos migrantes haitianos/as encontraran trabajo en otros cultivos agrícolas y sectores de la economía que, a raíz de cambios en demanda de trabajo y emigración, ya casi no eran realizados por trabajadores/as dominicanos/as.

Con los cambios expuestos, los bateyes dejan de ser poblaciones estáticas y dedicadas exclusivamente a la industria azucarera, para convertirse en comunidades donde muchos de sus pobladores salen a trabajar a otros lugares en diversos sectores de la economía.⁶⁵ La ventaja geográfica de algunos bateyes, los cuales están más próximos a carreteras y ciudades principales, ha facilitado la transformación de algunos de éstos en comunidades semi-urbanas cuya población se ha mantenido estable ya que puede movilizarse a trabajar a otros lugares y mantener su residencia permanente en el batey.⁶⁶ Para el caso de comunidades bateyanas más aisladas, muchos pobladores, sobretudo la población joven, ha tenido que abandonar el batey de manera permanente en busca de oportunidades.⁶⁷

Entre la población joven que abandonó de manera permanente el batey para vivir en ciudades grandes que disponen de mejor infraestructura de servicios públicos y ofrecen más oportunidades de trabajo y educación, se destacan los/as dominicanos/as de ascendencia haitiana. Para este segmento poblacional,

⁶² CIPAF 2009, p. 12. Para la zafra 2010-2011 operaron los ingenios Central Romana, Cristóbal Colón, Barahona y Porvenir. Ver INAZUCAR 2011

⁶³ Lozano 1998, p. 141

⁶⁴ ODH PNUD 2005 capítulo v

⁶⁵ Es importante señalar que el desempleo que se generó como consecuencia de la crisis azucarera no solo afectó a los jornaleros haitianos/as y a sus descendientes nacidos en el país; también afectó a los trabajadores dominicanos/as de las fábricas y a personas que prestaban servicios en comunidades próximas a los ingenios. Ver Wooding y Moseley-Williams 2004, p. 46

⁶⁶ Martínez S. 2007, p. 28; ver también caracterización del Batey Palmareja en Gallardo 2001, p. 68

⁶⁷ Martínez S. 2007, p. 28

cuya lengua principal tiende a ser el español, es más fácil diversificar sus opciones de trabajo dentro del mercado laboral dominicano. Además, muchos de ellos/as ven su inserción laboral en el sector no agrícola como una manera de buscar una mejor vida y escapar el estigma y el prejuicio asociado con los trabajos más pesados en el campo que históricamente han sido reservados para la población migrante haitiana.⁶⁸

2.6 Experiencia y rol histórico de la mujer migrante en el batey

Las mujeres siempre han estado presentes en la historia de la migración haitiana a la República Dominicana.⁶⁹ En el caso específico de las mujeres que se fueron asentando en el batey durante las décadas anteriores a 1980, la mayoría llegaba acompañando a su pareja o a sus padres, o por motivos de reunificación familiar;⁷⁰ sin embargo, ya desde entonces muchas venían de manera autónoma en busca de trabajo y una mejor vida.⁷¹ Al respecto, es importante mencionar que la crisis campesina en Haití afectaba particularmente a las mujeres y que muchas de ellas eran abandonadas por sus parejas que migraban a otros países; esto ocasionaba que algunas recurrieran a la emigración hacia la República Dominicana como una alternati-

⁶⁸ Silié, Segura y Doré Cabral 2002, capítulo v

⁶⁹ El censo nacional de 1920 registró a 12,335 mujeres de nacionalidad haitiana. Cuello 2007, p. 413

⁷⁰ Scudu 2009, p. 21

⁷¹ La encuesta sobre los niveles de vida de los bateyes del CEA 1984 recoge los motivos que reportaron las mujeres sobre su venida a la República Dominicana: aunque el 50.2% fue traída por sus padres o vino siguiendo a su pareja, un 32.4% expresó venir buscando trabajo y mejor vida. Moya Pons 1986, p. 31

va para apoyar económicamente a sus familias en Haití.⁷²

El trabajo en las plantaciones de caña dominicanas históricamente ha sido concebido como un trabajo para hombres, lo cual contribuyó a forjar un estereotipo de la mujer del batey como improductiva y económicamente dependiente, cuyo rol estaba limitado a una función reproductora y al cuidado del hogar.⁷³ Aunque la migración de la mujer era promovida por el Estado y por algunos ingenios, entre otros, como un incentivo para que los trabajadores permanecieran en el batey a través de la formación de hogares,⁷⁴ el hecho de que su ingreso y permanencia legal se justificara por su vínculo familiar con el trabajador hombre, colocó a la mujer desde los inicios en una posición de dependencia frente a éste para poder acceder a su documentación y a servicios básicos como vivienda y salud. Paralelamente, esta situación de dependencia reforzaba estos roles preconcebidos sobre la función de la mujer en el batey.

Las mujeres que llegaban solas al batey no tenían derecho a un barracón para ellas mismas, lo cual les dejaba dos alternativas: alojarse en la barraca de un conocido o pariente que tuviera un miembro hombre trabajando para el ingenio, o irse a vivir con algún ex-

⁷² Entrevista funcionaria de MUDHA 3 agosto 2012.

⁷³ Jansen y Millán 1991 opinan que este estereotipo también se ve reflejado en la literatura académica existente sobre el batey, la cual tiende a describir el rol de la mujer del batey como una carga para el trabajador y para el Estado.

⁷⁴ Martínez S. 2007, p. 80 describe como algunos ingenios también compensaban a los buscones por traer mujeres a los bateyes con estos fines. Esta opinión fue compartida por la funcionaria de MUDHA entrevistada el 3 agosto 2012. Como se menciona más adelante en esta sección del informe, la mano de obra femenina, al ser más barata que la masculina, también motivaba la traída y reclutamiento informal de mujeres bateyeras.

traño que viviera en el batey. Sin embargo, la primera opción era generalmente temporal, ya que la estrechez de las viviendas no permitía que las familias que albergaban a mujeres recién llegadas pudieran hacerlo por mucho tiempo. La suerte de las que se unían con otros hombres para tener acceso a vivienda dependía del tipo de persona con la que se encontrarán: algunas formaron hogares estables con hombres trabajadores, mientras otros ofrecían alojamiento a las mujeres solas con la intención de explotarlas sexualmente en el batey o tenerlas como domésticas a las que por lo general maltrataban física y sexualmente. En casos excepcionales, algunas mujeres lograban convencer a los capataces de que les permitieran tener una habitación para vivir y cocinar para otros miembros del batey como negocio;⁷⁵ sin embargo, en estos casos algunas eran vulnerables a tener que recompensar económicamente o sexualmente al capataz por estos favores.⁷⁶

Las jerarquías de poder entre los diferentes puestos de trabajo en los ingenios también fomentaban la práctica de que algunos jefes locales se llevaran a las compañeras o hijas de los trabajadores que les gustaban para tener relaciones sexuales con ellas;⁷⁷ en estos casos, si el trabajador se resistía, podía perder su trabajo o ser expulsado del batey. Esto pone en

evidencia la vulnerabilidad de todas las mujeres migrantes a los abusos sexuales en el batey, incluso para las que venían acompañadas por sus parejas. Para las mujeres del batey también era más riesgoso intentar movilizarse de un batey a otro solas, ya que en el camino corrían el riesgo de ser acosadas por los guarda-campestres y los militares.

A pesar de que los ingenios sostenían que las mujeres no trabajaban para ellos, algunas eran contratadas para realizar ciertas tareas como deshierbe, aplicación de fertilizantes, preparar zanjas en los cañaverales, entre otros, con lo cual el ingenio reducía costos ya que la mano de obra femenina solo recibía alrededor de un 75% de lo que se le pagaba normalmente a un hombre por la misma tarea.⁷⁸

La situación expuesta de dependencia y vulnerabilidad que ha caracterizado a las mujeres del batey las colocó en una situación de “invisibilidad,” la cual ha opacado su contribución al ingreso del hogar y el desarrollo del batey. Si bien algunas encuestas efectuadas a principios de la década de 1980 reflejaban que un porcentaje muy bajo de mujeres (12.6%)⁷⁹ formaba parte de la fuerza ocupada de trabajo, muchas cocinaban, lavaban, planchaban y cosían para los obreros del batey, y, debido a que este tipo de trabajo era realizado desde sus casas e implicaba una extensión del trabajo doméstico realizado diariamente en sus hogares, éste no era percibido y reportado por ellas como un trabajo adicional.⁸⁰

⁷⁵ Entrevista funcionaria de MUDHA 3 agosto 2012.

⁷⁶ Martínez S. 2007, p.85. Este autor destaca que la administración de los ingenios del CEA tendía a ser más informal y menos estricta comparada con el Ingenio Central Romana por lo que en éste último era muy difícil que una mujer lograra conseguir una habitación para ella sola.

⁷⁷ Martínez S. 2007. Las entrevistas realizadas por este autor durante su investigación reflejaron que esta práctica era particularmente evidente durante los años de la administración de Balaguer entre 1966-1978.

⁷⁸ Moya Pons 1986, p. 94; Pierre 1997

⁷⁹ Moya Pons 1986, p. 23

⁸⁰ Jansen y Millán 1991. Las entrevistas de estas autoras a 116 mujeres de bateyes de los Ingenios Consuelo y Barahona reflejaron que 83 de ellas realizaba algún tipo de trabajo remunerado al momento de la entrevista.

Otras mujeres se insertaron en el comercio informal, el servicio doméstico e incluso el trabajo sexual⁸¹ para aportar al ingreso familiar, el cual, debido a la baja remuneración de los cortadores de caña, no era suficiente para subsistir, especialmente cuando el tamaño de la familia aumentaba. Aunque por lo general las mujeres del batey perciben menos ingresos que los hombres,⁸² ellas tienden a utilizar todos sus ingresos para el hogar, mientras que algunos hombres tienden a gastar parte de sus ingresos para el consumo de alcohol y otros medios de entretenimiento.⁸³ Otro aspecto a tener en cuenta es que las estrategias que desarrollaban las mujeres para obtener ingresos se realizaban al margen de las tareas del hogar y cuidado de los hijos que estaban a su cargo, lo cual implicaba que tenían que trabajar doblemente bajo estrés y presión, sin que su trabajo doméstico no remunerado en el hogar fuese muchas veces valorado.⁸⁴

Con el pasar de los años y los cambios que ha experimentado el batey como consecuencia de la crisis azucarera y la privatización de ingenios del CEA, la situación de la mujer del batey no ha variado mucho. Aunque muchas de las mujeres que llegan al batey actualmen-

te siguen dependiendo de los hombres para el acceso a vivienda, las redes sociales a través de las cuales llegan las migrantes actuales les permite llegar directamente a hogares de conocidos que les tienen asegurada una vivienda temporal y muchas veces un trabajo. Una diferencia importante respecto a la época de los acuerdos bilaterales radica en que debido a la crisis de empleo como consecuencia del declive del sector azucarero, muchas se han visto forzadas a desplazarse fuera del batey para trabajar, lo cual ha visibilizado de cierto modo un poco más su rol como proveedoras económicas respecto a las décadas anteriores.⁸⁵ Sin embargo, el nivel de autonomía de las mujeres bateyeras respecto a aspectos claves de su vida y su hogar como el cuidado de su salud, compras para el hogar, y realizar visitas a familiares y amigos, sigue siendo más bajo en comparación con la tendencia a nivel nacional.⁸⁶ La última encuesta de CESDEM en los bateyes 2007 encontró que muchas mujeres siguen siendo víctimas de violencia física (14%) y emocional (18%) por parte de sus parejas.⁸⁷

⁸¹ Esto se aborda en la sección 4.6 de este informe.

⁸² Las desigualdades de ingreso según el género se ven reflejadas en Tejada 2001, p. 78

⁸³ Jansen y Millán 1991, pp. 150-51

⁸⁴ *Ibíd.* p. 75

⁸⁵ Entrevista funcionaria MUDHA 3 agosto 2012.

⁸⁶ CESDEM y Macro International Inc. 2008, pp. 122-23

⁸⁷ *Ibíd.* p. 134. La funcionaria de MUDHA durante la entrevista realizada el 3 agosto 2012 mencionó que en la actualidad se siguen reportando muchos casos de violencia física contra las mujeres en los bateyes; debido a esto, esta organización está fomentando la participación de los hombres en los programas de empoderamiento y capacitación sobre igualdad de género en los bateyes.

EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL PARA LA ADMISIÓN, RECLUTAMIENTO Y DOCUMENTACIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS HAITIANOS/AS

El marco legal que ha regulado la contratación y permanencia de trabajadores extranjeros en la República Dominicana a lo largo de la historia, se ha caracterizado por fomentar por un lado la inmigración legal de aquellos con perfiles profesionales altos que contribuyan al desarrollo cultural y económico del país,⁸⁸ y por desalentar, por otro lado, el asentamiento “legal” permanente de trabajadores temporales de nacionalidad haitiana que generalmente cuentan con niveles educativos inferiores. Esto se ve reflejado en las leyes y acuerdos que han regulado la inmigración de jornaleros de

nacionalidad haitiana en las diferentes etapas que se describen a continuación, los cuales se han caracterizado por las dificultades para que éstos puedan ingresar al país legalmente por cuenta propia, dependiendo siempre de la empresa contratista para su autorización de permanecer temporalmente en el país hasta terminar la zafra.⁸⁹

3.1. Introducción de un procedimiento para la contratación regulada de braceros 1919

Previo al arribo de las autoridades militares norteamericanas en 1916, se adoptó la Ley de Migración No. 5074 de 1912, la cual contenía cláusulas que tenían el objeto de desalentar los

⁸⁸ La Ley de Migración No. 1780 de 1879 preveía incentivos para el asentamiento permanente de extranjeros que vinieran al país ya sea por cuenta propia o a través de contrato. Según esta ley, los que llegaran por cuenta propia recibirán 30 acres de tierra a título de propietarios; los que vinieran contratados serían exentos de todo cargo consuejil si adoptaban la nacionalidad dominicana. Ver Capdevila 2004. Se sugiere ver Cáceres, Báez y Caamaño 2011 para un análisis más detallado sobre como las políticas migratorias han favorecido las migraciones no insulares.

⁸⁹ Capdevila 2004

ingresos de extranjeros de raza negra. Esta ley imponía permisos para inmigrar al país a los naturales de colonias europeas en América, Asia, África, Oceanía y “braceros de otra raza que no sea la caucásica,” al mismo tiempo que creaba agencias para promover la emigración al país de europeos, estadounidenses y los que procedieran de Cuba o Puerto Rico.⁹⁰ Ante la necesidad de traer trabajadores cocos y haitianos para las plantaciones azucareras, estas restricciones no tuvieron efecto en la práctica y paralelamente surgió un sistema para la contratación regulada de jornaleros extranjeros para las zafas azucareras.⁹¹

Este sistema de contratación regulada de braceros extranjeros fue introducido por las autoridades militares de ocupación de los Estados Unidos mediante las órdenes ejecutivas 259 y 372 de 1919.⁹² Los permisos de inmigración eran otorgados directamente a las empresas azucareras, las cuales debían solicitar una autorización para la inmigración de braceros ante la Secretaría de Estado de Agricultura e Inmigración. La orden ejecutiva 259 establecía que los empleadores debían financiar el transporte de retorno de los braceros y tomar medidas para asegurar su repatriación, fijando multas por el incumplimiento; esta orden también prohibía al bracero salir del país antes de que culminara la zafa, a menos que éste mismo se cubriera sus gastos de retorno. Los braceros que no portaran un permiso de inmigración individual estaban sujetos a multas,

encarcelamiento y deportación.⁹³ El anexo III contiene una muestra del permiso de residencia temporal que debían gestionar los braceros extranjeros individualmente una vez entraban al país.⁹⁴

A pesar de que durante la ocupación militar estadounidense se trató de regular el ingreso de trabajadores/as haitianos/as al país, en la práctica no hubo esfuerzos significativos para frenar la migración clandestina desde la frontera terrestre con Haití, ni tampoco se realizaron inspecciones en las plantaciones para detectar a migrantes indocumentados.⁹⁵ Además, los empresarios azucareros debían pagar impuestos de inmigración al Estado, y al contratar braceros al margen de las disposiciones legales vigentes, se ahorraban estos costos. Algunos autores también han documentado los problemas que enfrentaban algunos ingenios para asegurar la repatriación de los trabajadores que venían con autorización después de la zafa, ya que algunos trabajadores se movilizaban hacia ingenios vecinos o encontraban trabajos en muelles, fábricas y almacenes en otras localidades.⁹⁶

Posteriormente a la salida de la administración estadounidense del país, y como consecuencia de la crisis económica mundial que surge a finales de la década de 1920, durante la década de 1930 el Congreso Nacional aprobó leyes para proteger el mercado laboral dominicano y fomentar la “dominicanización” del

⁹⁰ *Ibíd.* p. 443

⁹¹ Martínez 1999, p. 64. La Ley de Migración de 1912 establecía que el Presidente podía otorgar permisos para la importación de braceros no caucásicos. Ver Inoa 1999, p. 123

⁹² Wooding y Moseley-Williams 2004, p. 26

⁹³ Ver Cuello 1997, pp. 31-34, anexo a

⁹⁴ Antes de la ocupación norteamericana no se llevaba un registro de los movimientos migratorios. Ver Inoa 1999, p. 163

⁹⁵ Martínez 1995, p. 43

⁹⁶ Ver por ejemplo Moya Pons 1986, p. 270 haciendo referencia a una comunicación del Ingenio Santa Fe al gobierno militar y Castor 1987, p. 69

trabajo. Estas leyes establecían que al menos el 70% del personal contratado para las empresas debía ser dominicano. Sin embargo, la tráida de braceros extranjeros no se vio afectada ya que estas leyes también facultaban al Poder Ejecutivo a conceder permisos directamente a los ingenios para traer braceros en montos que excedían los montos permitidos legalmente.⁹⁷

3.2. Promulgación de la Ley de Migración de 1939 hasta 1952

Como se señaló en la sección 2.3, como consecuencia de la matanza de haitianos/as de 1937 se incrementó la vigilancia fronteriza para tratar de impedir el flujo irregular de migrantes desde Haití. Paralelamente, a través de La ley No. 199 del 20 de diciembre de 1939 que aprobó el *modus operandi* con Haití derivado de un acuerdo dominico-haitiano suscrito en Washington en enero de 1938, se estableció un procedimiento común para la admisión legal de extranjeros en los puntos fronterizos. Según esta ley, todo individuo que quisiera cruzar la frontera domínico-haitiana debía gestionar la emisión de tres documentos básicos: una carta de identificación emitida por las autoridades de su país con las fotografías del solicitante, un permiso de admisión expedido por el consulado del país al que desea entrar, y un permiso entregado por la policía del país de origen de la persona que cruza la frontera. La ley también creó un procedimiento para la repatriación de los ciu-

dadanos que no tenían regularizada su permanencia legal en uno u otro país.⁹⁸

En su conjunto, éstos requisitos constituían una barrera para que los/as migrantes que provenían de zonas pobres rurales de Haití pudieran ingresar legalmente por cuenta propia. El texto de la ley sugiere que la entrada de jornaleros temporeros operaría al margen de estas disposiciones, ya que se estipulaba que su admisión se haría de acuerdo a las disposiciones legales que estableciera el país que recibiera jornaleros.⁹⁹ En la práctica, esto se tradujo a que la mayoría de los/as migrantes haitianos/as para poder entrar al país tendrían dos opciones: entrar a través del régimen de reclutamiento de jornaleros o tratar de ingresar de manera clandestina.

La Ley de Migración No. 95 de 1939 y su reglamento promulgado el mismo año, establecieron un procedimiento para la contratación de jornaleros temporeros.¹⁰⁰ Esta ley clasificaba a los extranjeros en inmigrantes y no inmigrantes, colocando a los jornaleros temporeros y sus familias bajo la categoría de no inmigrantes, con lo cual se les obstaculizaba la residencia prolongada legal en el país. Según el procedimiento establecido, las empresas agrícolas debían gestionar una autorización para traer jornaleros temporeros extranjeros ante la Secretaría de Estado de Interior y Policía (SEIP), especificando la cantidad de trabajadores que se requerían. Este permiso estaba sujeto al pago de una fianza para garantizar que las empresas se responsabilizarían por la

⁹⁷ Ley 597 del 4 de noviembre de 1933; Ley 837 del 12 de febrero de 1935; Ley 119 de 1936; Ley 51 del 23 de diciembre de 1938 sobre Dominicanización del Trabajo. Así en Cuello 1997, p. 26; Martínez 1995, p. 44; Moya Pons 1986, p. 271

⁹⁸ Ver Cuello 1997, anexo d, pp. 45-50

⁹⁹ *Ibíd.* art. 11

¹⁰⁰ Reglamento de Migración No. 279 del 12 de mayo de 1939, sección VII

repatriación de los jornaleros al terminar la zafra. Los jornaleros podían venir acompañados por sus familiares, siempre y cuando el traerlos no implicara exceder el número de trabajadores previamente convenido entre la empresa y la SEIP. Aunque el reglamento establecía que los extranjeros no inmigrantes debían presentar pasaportes válidos o documentos de viaje para poder ingresar al país, se estableció una excepción para el caso de los jornaleros temporales y sus familias, los cuales solo requerían presentar evidencia documentaria de su nacionalidad para fines de repatriación al culminar su permanencia temporal.¹⁰¹

En cuanto a la documentación que acreditaría su estadía legal en el país, a los jornaleros admitidos y sus familiares debía expedírseles un permiso de permanencia temporal (jornaleros de tiempo de cosecha), el cual debía ser emitido por la Dirección General de Migración (DGM) y estaba sujeto al pago de un impuesto correspondiente.¹⁰² Mediante el Decreto No. 43-95 de 1948 se incorpora en el reglamento la obligación de las empresas de enviar una lista a la DGM con la información y las fotos de los jornaleros que entraban bajo los acuerdos y estaban en su nómina; esta lista debía remitirse dentro de los 30 días a partir del ingreso al país de los jornaleros y tenía como objeto facilitar la expedición de los permisos de migración por parte de la DGM.¹⁰³

Otra ley importante promulgada en este período, y relevante para el análisis sobre la

documentación de extranjeros antes de 1952, es la Ley de Cédula No. 990 de 1945. Esta Ley establecía que todo extranjero mayor de 16 años que permaneciera en el país por un período mayor a 60 días debía portar una cédula personal de identidad. El artículo 53 de esta ley establecía que la emisión de cédulas para “los braceros y trabajadores importados” era un pre-requisito para la emisión de los permisos de migración, y autorizaba la emisión de cédulas de forma colectiva para estos trabajadores, para lo cual los apoderados debían llenar una solicitud en forma de declaración jurada con sus datos. Lo anterior refleja que tanto para la emisión de cédulas como de permisos de migración para los jornaleros haitianos/as, no era necesario respaldar las solicitudes de documentación con sus documentos de país de origen.

Si bien este período (1939-52) es importante ya que durante él se promulgan la Ley de Migración de 1939 con su reglamento correspondiente, los cuales continuarán vigentes hasta el año 2004, y la Ley de Cédula de 1945, que estará vigente hasta el año 1962, estas regulaciones no pudieron ser implementadas durante este período debido a las tensiones políticas entre Haití y la República Dominicana que caracterizaron la época posterior a la matanza de 1937. Como se señaló anteriormente, después de la matanza el gobierno haitiano suspendió la colaboración para el envío de braceros haitianos a las plantaciones azucareras dominicanas; aunque los envíos se resumieron en 1941, en 1942 el gobierno haitiano decretó el control de la emigración hacia la República Dominicana. Aunque durante este período la emigración de braceros haitianos hacia la Re-

¹⁰¹ *Ibíd.* sección III, inciso 4

¹⁰² *Ibíd.* sección VII, inciso e. Los permisos debían ser conservados por el importador, mientras que al jornalero se le exigía portar los documentos que probaban la existencia de este permiso.

¹⁰³ *Ibíd.* sección VII, incisos f, g, h

pública Dominicana se hizo principalmente de manera clandestina, no se descarta que a algunos de los trabajadores que habían ingresado antes de 1937 y en 1941 con autorización, se les renovaran sus permisos de migración anualmente.¹⁰⁴

3.3. Acuerdos Binacionales 1952-71

Como se mencionó en la sección 2.4, la incursión de Trujillo en la industria azucarera motiva los primeros acuerdos internacionales binacionales para la contratación de braceros de nacionalidad haitiana en la industria azucarera dominicana.¹⁰⁵ Desde 1952 hasta 1966 se concertaron tres acuerdos bilaterales, los cuales detallaban el procedimiento para la admisión y el reclutamiento de éstos jornaleros. El contenido de los tres acuerdos era similar, ya que la vigencia estipulada de cinco años para cada acuerdo era lo que motivaba su renovación mediante un nuevo contrato. Estos acuerdos incluían como anexo un modelo de contrato individual de trabajo que cada obrero debía firmar con el ingenio para el cual trabajaba.

El acuerdo de 1952 estableció por primera vez la compañía de la familia de los jornaleros como obligación tanto para el Estado como para las empresas contratantes, disponiendo

que cada jornalero podía venir acompañado de su esposa y sus hijos menores de diez años;¹⁰⁶ la esposa tenía derecho a los mismos documentos que su esposo, y en ellos se debía hacer mención del nombre, edad, y género de los niños. Los acuerdos incorporaron la disposición de la Ley de Migración de 1939 que obligaba a las empresas a diligenciar una autorización para la traída de jornaleros temporeros ante la SEIP, y detallaron más las obligaciones de los ingenios respecto a la documentación de estos jornaleros, estipulando que debían comprometerse por escrito, entre otros, a “pagar los gastos necesarios para la obtención de la cédula de identidad, del permiso de viaje y del certificado de salud para cada jornalero”¹⁰⁷ y “a pagar a los jornaleros y a sus familiares el impuesto de inmigración, la cédula de identidad dominicana y la tarjeta de inscripción en el Consulado haitiano.”¹⁰⁸

Las empresas autorizadas a traer jornaleros enviaban sus agentes a Haití y éstos seleccionaban a los trabajadores a través de los centros de contratación establecidos por la Secretaría de Estado de Trabajo de Haití. El texto de estos acuerdos también era consistente con las disposiciones del Reglamento de la Ley de Migración vigente, respecto a la obligación de las empresas de enviar una lista a la DGM con la información y fotos de los trabajadores a su cargo para obtener en su favor los permisos de

¹⁰⁴ Inoa 1999, p. 190 sostiene que los permisos para traer braceros extranjeros siguieron expidiéndose normalmente después de la matanza.

¹⁰⁵ Antes de la inmersión de Trujillo en el negocio del azúcar, desde el punto de vista del Estado, el principal interés era recaudar los impuestos que las empresas pagaban al tesoro nacional, recaudar fondos mediante impuestos a la inmigración de braceros, y asegurarse que los obreros extranjeros no fueran más allá de los perímetros de las plantaciones y fueran repatriados a su país. Ver Guerra 1941 en Cuello 1997, p. 79

¹⁰⁶ Ver Cuello 1997, p. 126

¹⁰⁷ Ver artículo 1, inciso a del acuerdo de 1952 en Cuello 1997, anexo a, pp. 135-145. Estos documentos eran requeridos en Haití para poder salir, y estaban enunciados en el artículo 3 de este acuerdo.

¹⁰⁸ Ver artículo 1, inciso f del acuerdo de 1952. El artículo 5 decía que dentro del mes de la llegada de los jornaleros las empresas harían las diligencias para obtener el permiso de residencia temporal y la cédula de identidad dominicana.

residencia temporal. Aunque la Ley de Cédula No. 6125, promulgada en diciembre de 1962, deroga la Ley de Cédula de 1945, las disposiciones respecto a la emisión de cédulas para braceros extranjeros no variaban.¹⁰⁹

Un punto importante que fue incluido en los acuerdos de esta época, pero que no estaba previsto en la Ley de Migración vigente, fue la articulación de la obligación de los trabajadores y sus familias de permanecer en los campos de las empresas que los contrataban, con lo cual se restringía legalmente su movimiento dentro del territorio nacional. Los empleadores también eran responsables por las gestiones y costos de repatriación de los trabajadores al final de la zafra.

3.3.1. Aplicación de las disposiciones legales vigentes sobre documentación

Los trabajadores de los ingenios que se dedicaban al corte de la caña recibían un documento de “identificación de bracero,” comúnmente conocido como “ficha”, el cual era entregado por el departamento de personal de cada ingenio.¹¹⁰ El anexo IV contiene un ejem-

¹⁰⁹ Se mantiene la obligación para los extranjeros mayores de 16 años y con una permanencia de más de 60 días de portar una cédula de identidad; se reitera que los funcionarios de migración no pueden emitir los permisos de residencia de los braceros sino hasta que éstos hayan sido provistos de sus cédulas; se permite gestionar la emisión colectiva de cédulas para los jornaleros mediante declaración jurada de un apoderado. Ver artículos 40 y 41 de la Ley de Cédula No. 6125 de 1962.

¹¹⁰ De acuerdo a una descripción sobre la emisión de fichas escrita por Manuel de Ovín Filpo, quien en 1966 era el administrador de la Central Río Haina, de los documentos de los trabajadores se extraía sus datos personales, número asignado, se especificaba el ingenio y se tomaba una fotografía; todos los datos eran puestos en una placa metálica que les era puesta con un cordón al cuello y se les indicaba que dicha placa era su documento de identidad. Esta descripción fue publicada en el Listín Diario el 8 enero de 1997 y es transcrita por Cuello 1997 en las notas al pie de las pp. 410-411. Es importante mencionar que el

plar de una ficha emitida por el Ingenio Catarey a un trabajador durante la década de 1950 como referencia. Estas fichas las recibían todos los trabajadores, independientemente de si habían ingresado al país con autorización bajo los acuerdos bilaterales o de forma clandestina, y contenían un número de identificación del trabajador que le servía al ingenio para tener un control del total de caña trabajada por cada bracero y los descuentos que había que aplicársele posteriormente. Desde la perspectiva del trabajador, este era el documento más importante ya que le permitía cobrar, demostrar que trabajaban para un ingenio determinado y cobrar bonificaciones al final de la zafra.¹¹¹

La implementación por parte de los ingenios de las disposiciones legales referentes a la documentación de sus trabajadores no está del todo clara. En el análisis debe tenerse en cuenta que la DGM supervisaba el ingreso de los contingentes de trabajadores autorizados a venir bajo los acuerdos en los puntos fronterizos, y que este involucramiento actuaba como un mecanismo indirecto de presión para que las empresas azucareras cumplieran con la obligación de enviarle las listas con los trabajadores para gestionar los permisos migratorios correspondientes.¹¹² Según la opinión de

modelo y formato de las fichas ha variado a lo largo del tiempo, y existen también variaciones entre las fichas emitidas por los diferentes ingenios durante un mismo período.

¹¹¹ Entrevista a funcionarios de MUDHA y MOSCTHA 3 agosto 2012; entrevista a abogado del Centro de Atención Jesús Peregrino 10 agosto 2012.

¹¹² Los acuerdos disponían que los inspectores de inmigración de ambos países asegurarían conjuntamente el control de paso de los trabajadores por la frontera de acuerdo a las listas remitidas por la empresa interesada y certificadas por un representante del centro de contratación. Para esto debían verificar que los trabajadores portaran sus cédulas, permisos de viaje y certificados de salud y posteriormente las listas serían visadas.

un exfuncionario de la DGM consultado para este informe, debido a que la DGM recibía ingresos por la emisión de los permisos de migración, esta institución tenía interés en que se gestionaran estos documentos.¹¹³ El anexo V contiene una muestra de las tarjetas de control de impuesto que eran utilizadas por la DGM para llevar un registro de los números y sellos de los permisos individuales de residencia que se emitían. Debido a que la cédula de identificación dominicana era un pre-requisito para la emisión del permiso de migración, la DGM coordinaba con cedulación la emisión de estas cédulas basándose en las listas remitidas por los ingenios;¹¹⁴ sin embargo, no hay claridad sobre la regularidad y el orden del proceso ya que el espacio del número de cédula dominicana que debía anotarse en las tarjetas de control de impuesto de migración, (como se aprecia en el anexo V), a veces está vacío y otras veces pareciera contener solamente el número de la ficha del ingenio.¹¹⁵

Si bien existe evidencia de que la DGM emitió permisos de migración a algunos trabajadores durante esta época (1952-1971) y de que algunos trabajadores recibieron un carnet de migración como constancia, algunos factores impiden establecer patrones claros sobre el acceso efectivo de los trabajadores a sus cédulas dominicanas y su documentación migratoria. En primer lugar, se debe tener en cuenta que la mayoría de los trabajadores desconocían sus derechos de documentación; a pesar de que estos derechos estaban estipulados en los acuerdos y en el modelo de contrato indi-

vidual de trabajo anexo a estos acuerdos, muchos trabajadores no sólo no sabían leer y escribir sino que los contratos además eran redactados en español y en francés lo que impedía que la gran mayoría, que solo hablaba creole, comprendiera su contenido.¹¹⁶

Otro factor a considerar es que la tramitación de la documentación correspondiente involucraba a dos instituciones: la DGM y la Dirección General de Cédula de Identificación Personal, y el proceso por lo general tomaba su tiempo. Estas instituciones, una vez emitidos los documentos, enviaban un comunicado a cada ingenio especificando cuantos permisos/cédulas se habían emitido o renovado y el valor adeudado; una vez recibido el pago, enviaban las tarjetas de migración y las cédulas a los ingenios para que éstas fueran distribuidas a los trabajadores.¹¹⁷ Aquí es importante hacer una diferenciación entre la gestión o emisión de la documentación por parte de migración y cedulación, y la distribución final de los documentos a los trabajadores por parte de los ingenios. Sobre este último paso se requiere de una investigación más profunda para corroborar si eran efectivamente distribuidos a los trabajadores durante esta época.

El hecho de que en los ingenios coexistieran jornaleros que venían bajo los acuerdos y jornaleros que habían entrado de forma irregular, ambos con sus respectivas fichas, complejiza el análisis general de la situación de documentación migratoria de estos jornaleros. En la opinión de algunos abogados que trabajan con organizaciones que acompañan a los/as trabajadores/as de nacionalidad haitiana

¹¹³ Entrevista a exfuncionario de migración 10 agosto 2012

¹¹⁴ *Ibíd.*

¹¹⁵ Entrevista funcionario MOSCTHA 3 agosto 2012

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Entrevista a exfuncionario de migración 10 agosto 2012

en el país, por lo general no había un control estricto a nivel interno de la DGM para corroborar que los jornaleros incluidos en las listas de autorización de ingreso al país, eran los mismos a los que se les emitían los permisos de migración.¹¹⁸ Esta falta de control efectivo deja abierta la posibilidad de que algunos trabajadores irregulares pudieran terminar en las listas de solicitud de permisos de migración enviadas a la DGM, aunque al mismo tiempo a las empresas no les convenía incluir a todos los trabajadores en estas listas ya que así reducían los gastos de pago de impuestos de inmigración.¹¹⁹

Las mujeres por lo general dependían de sus parejas para acceder a su documentación migratoria y a las fichas que emitían los ingenios. Las que venían acompañando a sus parejas desde Haití e ingresaban al país bajo el auspicio de los acuerdos binacionales, eran registradas por el ingenio como esposas del trabajador y recibían también una ficha de identificación personal emitida por el ingenio. Algunas de ellas figuraban en las listas de solicitud de permiso de migración enviada a la DGM y también obtuvieron permisos de migración e incluso cédulas dominicanas, aunque no se ha podido esclarecer si debido a los costos de los permisos las mujeres tendían a ser excluidas de estas listas en la mayoría de

los casos.¹²⁰ Para el caso de las que venían solas, no se les entregaba la ficha del ingenio, excepto cuando forman hogares posteriormente con un hombre del batey;¹²¹ en estos casos los trabajadores tenían que solicitar al ingenio las fichas para sus compañeras.¹²²

Lo anterior permite concluir que durante este período a un número no determinado de jornaleros se les gestionó sus permisos de migración y sus cédulas dominicanas. Sin embargo, no hay claridad sobre cuántos de éstos efectivamente los recibieron ya que la situación podría variar dependiendo del ingenio y de la zafra determinada. Incluso si algunos trabajadores no retornaban a Haití, las empresas podían gestionarles la renovación de sus permisos de inmigración posteriormente incluyéndolos en las listas enviadas a la DGM, por lo que no necesariamente todos los que se iban quedando estaban en una estricta situación de “irregularidad.”¹²³ En vista de que había incentivos económicos para no reportar a todos los trabajadores que laboraban en cada zafra, y de que los acuerdos solo obligaban a los ingenios a hacer los trámites para la obtención

¹¹⁸ Esta opinión fue compartida por los funcionarios de MUDHA, MOSCTHA y el Centro de Atención Jesús Peregrino que fueron entrevistados para este investigación.

¹¹⁹ El hecho de que la emisión tanto de los permisos de migración como de la cédula se basara en las listas preparadas por las empresas y que no se corroborara la identidad del trabajador ya que no se exigía la presentación de la documentación emitida en el país de origen para emitir estos documentos, refuerza la posibilidad de inclusión de trabajadores irregulares.

¹²⁰ Entrevista funcionario Centro de Atención Jesús Peregrino 10 agosto 2012; entrevista funcionario MOSCTHA 3 agosto 2012; Entrevista funcionaria de MUDHA 3 agosto 2012. La funcionaria de MUDHA mencionó que algunas mujeres obtuvieron sus cedulas dominicanas que en esa época eran de material de cartón.

¹²¹ Entrevista funcionaria de MUDHA 3 agosto 2012. Durante la entrevista la funcionaria narró la historia de su mamá, la cual llegó al país sola y solo logró obtener una ficha del ingenio cuando se fue a vivir con su pareja que conoció en el batey.

¹²² Entrevista funcionario MOSCTHA 3 agosto 2012. Este funcionario indicó que por lo general los ingenios no exigían certificados de matrimonio ni otro tipo de pruebas para comprobar que el trabajador tenía una compañera; a veces el administrador le pedía al capataz que corroborara la información antes de emitir la ficha, pero por lo general no eran estrictos.

¹²³ Entrevista con abogado del Centro de Atención Jesús Peregrino 10 agosto 2012

de los permisos migratorios de los trabajadores que venían bajos los acuerdos, se presume que a la mayoría de los trabajadores irregulares no se les gestionaron los permisos de migración.

3.4. Acuerdos CEA-Haití 1972-1986

Los contratos anuales o bianuales que se ejecutaron entre el CEA y el gobierno de Haití, no fueron sometidos a la aprobación del Congreso dominicano.¹²⁴ Aunque el texto de los mismos señalaba que se hacían como renovación de lo pactado bajo el acuerdo de 1966, su legalidad ha sido cuestionada ya que el artículo 20 del acuerdo del 66 (que expiró el 14 de noviembre de 1971) se refiere a la posibilidad de renovación y no de prórroga automática.¹²⁵ Además, también se ha cuestionado la competencia del CEA para gestionar estos contratos.¹²⁶

El procedimiento para el reclutamiento de braceros bajo estos contratos no varió significativamente respecto al modelo iniciado bajo los acuerdos bilaterales de 1952, 1959 y 1966. El principal cambio consistió en que el CEA centralizaba las operaciones haciendo una estimación del número total de braceros que requería el país para cada zafra, monto que se especificaba en el contrato, y el gobierno haitiano

gestionaba el reclutamiento de los jornaleros en los centros de contratación.¹²⁷ El CEA se comprometía a cubrir todos los gastos de reclutamiento y transporte, así como a repatriar a los jornaleros al final de la zafra. Estos acuerdos no incluían como anexo un modelo de contrato individual de trabajo.¹²⁸

Durante la década de 1970 se registraron las grandes zafras con precios internacionales muy favorables, lo cual aumentó la demanda interna de mano de obra para el corte de caña y fortaleció el negocio del tráfico ilícito de migrantes de nacionalidad haitiana. Debido a que el CEA asumía los costos de la traída de trabajadores, era lucrativo para algunos sectores militares interceptar a braceros del CEA y a migrantes clandestinos para suministrarlos a otras empresas del sector privado.¹²⁹ Los beneficios económicos que recibían las autoridades haitianas y dominicanas por concepto de estos acuerdos fueron creciendo con cada nuevo acuerdo,¹³⁰ ya que generalmente se inflaban

¹²⁴ Cuello 1997, pp. 64-65 opina que esto se debe a que no existían condiciones políticas favorables para presentar ante el Congreso estas contrataciones ya que la oposición tenía una buena influencia en los espacios de opinión pública.

¹²⁵ Veras 1992

¹²⁶ Algunos autores opinan que la Ley No. 7 de 1966 que otorga existencia jurídica al CEA no le confiere el poder de firmar contratos internacionales y de contratar la mano de obra necesaria para todos los ingenios públicos y privados establecidos en el país. Así en Cuello 1997, p. 60. Para una opinión contraria ver Moya Pons 1986, pp. 276-277

¹²⁷ Ver Cuello 1997, anexo c, p. 224. La solicitud de contratación se dirigía al gobierno de Haití a través de su embajada en Santo Domingo y en la misma se especificaba la cantidad de obreros requeridos para cada ingenio y la duración del periodo de trabajo.

¹²⁸ Sin embargo, el informe OIT 1983 indica que los gobiernos de Haití y la República Dominicana presentaron copias de estos contratos como prueba de que si existían.

¹²⁹ Cuello 1997, pp. 203; 210-213

¹³⁰ Para la zafra 1971-1972 se acordó la contratación colectiva de 10.000 obreros y se pagó a Haití un total de US\$250.000, es decir, US\$25 por cada trabajador contratado. El contrato de 1974 aumentó a 12.000 el número de trabajadores concertados con Haití y se pagó US\$75 por trabajador. Para el contrato de 1978 se acordó la contratación de 15.000 braceros y el monto recibido por el gobierno haitiano ascendió a aproximadamente a US\$ 1.225.000 (US\$81,66 por trabajador) sin contar los gastos de repatriación. Para el contrato de 1982, por una cantidad de 19.000 jornaleros, los gastos ascendieron a US\$2.250.000 dólares, es decir, aproximadamente US\$118,42 por trabajador. Estas cifras se basan en el análisis y los cálculos elaborados por Cuello 2007.

las estimaciones sobre el costo de transporte, se facturaban gastos médicos en Haití que no se realizaban, y se adicionaban nuevos elementos en los contratos como las figuras de inspectores y supervisores nombrados por la Embajada de Haití que operarían en los ingenios para monitorear las condiciones de trabajo de los jornaleros.¹³¹

Existen variaciones importantes en estos acuerdos en los aspectos relacionados con la documentación de los trabajadores. Por ejemplo, no mencionan explícitamente la obligación del CEA de gestionar las tarjetas de estadía temporal y las cédulas dominicanas para los jornaleros; solo hacen referencia al compromiso del CEA de pagar los impuestos de inmigración y los gastos de matriculación en la Embajada en Haití.¹³² A pesar de estas omisiones, debe tenerse en cuenta que los contratos hacen referencia al acuerdo de 1966 y que el CEA, al ser un órgano estatal, no podía operar al margen de las disposiciones de documentación contenidas en la Ley de Migración de 1939 y la Ley de Cédula de 1962 que estaban vigentes.

Otro cambio importante vinculado al aspecto de la documentación es que los contratos que se gestionaron entre 1972 y 1978 disponían que después de las operaciones de reclutamiento, los documentos de viaje e iden-

tificaciones haitianas de los trabajadores serían retenidos por la embajada haitiana hasta el momento de su repatriación.¹³³ Sin embargo, como se señala en el análisis sobre la implementación de estas cláusulas en la práctica en la siguiente subsección, estas retenciones eran efectuadas principalmente por los ingenios y se siguieron implementando a lo largo del período 1978-1983.

3.4.1. Aplicación de las disposiciones legales vigentes sobre documentación

La situación de documentación de los trabajadores en la práctica, durante este período, es similar a la situación descrita para el período 1952-1971. Los trabajadores siguieron recibiendo fichas emitidas por los ingenios y la DGM y la Dirección General de Cédulas continuaron emitiendo permisos de migración y cédulas (ver anexos VI y VII) aunque no se puede afirmar que a todos los que ingresaron bajo los acuerdos se les gestionó esta documentación.¹³⁴

Un aspecto que no fue posible esclarecer durante la elaboración de este informe y que quizás merece una investigación más profunda, es conocer por qué, a pesar de que la DGM emitió algunos permisos migratorios a jornaleros haitianos/as durante esa época, la mayoría de los trabajadores parecían portar solo las fichas de identificación emitidas por los ingenios y desconocer sobre la existencia de estos permisos.¹³⁵ Incluso si la mayoría solo

¹³¹ Los artículos 12 y 15 del contrato del 27 de noviembre de 1976 indicaban que la Embajada de Haití nombraría 60 inspectores y 5 supervisores y estos inspectores serían remunerados por el CEA. El número de inspectores y supervisores fue aumentando en los contratos posteriores. Ver Cuello 1997, anexo g, pp. 230-234; 119. La presencia de estos inspectores y supervisores en la práctica no contribuyó a mejorar la situación de los trabajadores haitianos/as en el país. Cuello 1997, p. 119 observa que su presencia era meramente figurativa y motivada por intereses económicos.

¹³² Cuello 1997, anexos c, e, g, pp. 221-234

¹³³ Cuello 1997, p. 112

¹³⁴ Entrevista ex-funcionario de migración 10 agosto 2012

¹³⁵ Durante las entrevistas realizadas a funcionarios de MOSCTHA y MUDHA para este informe sale a la luz que muchos trabajadores intentaban en algún momento trasladarse a

portaba las fichas del ingenio, algunas de estas fichas tenían respaldo migratorio y otras no. Aunque se especula que estas tarjetas de migración eran retenidas por algunos ingenios, se necesita de mayor información para corroborar que este fue el caso y las posibles causas de tal retención.¹³⁶

El anexo II refleja que durante la década de 1970 la población de trabajadores permanentes en el batey representaba alrededor del 50% del total de braceros contratados anualmente. Si asumimos que la mayoría de estos trabajadores que no regresaron a Haití no contaba con permisos migratorios porque entró clandestinamente o porque sus permisos no fueron renovados, entonces tendríamos que la mayoría, sino toda la población permanente del batey, se encontraban en una situación incierta respecto a su situación legal en el país. Sin embargo, se necesita de más información para esclarecer cual era la política de los ingenios respecto a la renovación de permisos de los trabajadores que se iban quedando.

trabajar a la Central Romana porque los trabajadores de este ingenio difundían el hecho de que esta empresa distribuía carnets de migración a sus empleados. Sin embargo, la distribución de estos carnets a jornaleros que trabajaban en los ingenios del CEA y los demás ingenios privados es menos clara. Esclarecer esto es importante ya que como se explica en la sección VI, algunos trabajadores declararon el nacimiento de sus hijos con fichas porque era con el único documento de identidad con el que contaban; en la actualidad se cuestiona la validez de las actas de nacimiento de hijos de migrantes declarados con estas fichas, pero algunas fichas sí tenían un respaldo migratorio.

¹³⁶ Entrevista funcionario Centro de Atención Jesús Peregrino 10 agosto 2012. La revisión de la literatura sobre la documentación migratoria de los trabajadores en esta época sugiere que los autores u organizaciones que escribieron al respecto desconocían u omitían información sobre la existencia de estos permisos emitidos por la DGM. La omisión podría estar vinculada al hecho de que gran parte de los trabajadores, sino la mayoría, estaban indocumentados. Ver Silié 2003 ponencia, Gavigan 2006; SJRM 2008; CIDH 1990; FLACSO-OIM 2004

Otro aspecto importante que se debe destacar sobre este período, el cual fue confirmado por la Comisión Investigadora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) durante su visita al país durante la zafra 1982-1983, es que los documentos de los trabajadores que venían con documentos de identidad emitidos por su país, tales como pasaporte y el documento de identidad emitido por el Ministerio de Asuntos Sociales de Haití, eran retenidos por los ingenios durante la zafra.¹³⁷ Esto, a pesar de que la retención de los documentos estipulada en los contratos anteriores a 1978 mencionaba que era la embajada haitiana la que retendría los documentos. La investigación de la OIT también confirma que a pesar que la cláusula sobre retención de los documentos de identidad haitianos se eliminó de los acuerdos en 1978, en la práctica se seguía implementando a inicios de la década de 1980.¹³⁸ Durante este período también existieron denuncias sobre la confiscación de documentos migratorios de algunos trabajadores haitianos/as por parte de miembros del servicio militar dominicano.¹³⁹

3.5. 1986 - actualidad

El último contrato entre el CEA y el gobierno de Haití se firmó el 28 de octubre de 1984 y estipulaba la contratación de hasta diecinueve mil obreros agrícolas haitianos para las zafras de 1984-85 y 1985-86.¹⁴⁰ Con la caída de la

¹³⁷ OIT 1983, párrafo 185

¹³⁸ En el acuerdo de 1984 se indica explícitamente en el artículo 16 que el obrero contratado tiene derecho a conservar su permiso de viaje. Así, en Cuello 1997, p. 112

¹³⁹ Ver OIT 1983, párrafo 174

¹⁴⁰ Cuello 1997, anexo f, pp. 310-319

dinastía Duvalier en Haití, se complicaron los operativos de repatriación al terminar la zafra de 1984-85 ya que muchos jornaleros optaban por quedarse debido a la inestabilidad política en Haití. La crisis azucarera que se empieza a generar durante esta década, junto con los grandes montos que la CEA debía pagar a Haití por los trabajadores traídos bajo los acuerdos, hicieron imposible la contratación a través del contingente anual que había sido estipulado para la zafra de 1985-1986. A partir de 1985, los trabajadores haitianos/as que laboraron en las zafras llegaban por sus propios medios; muchos ya se encontraban en el país y los que venían por primera vez lo hacían a través de “buscones” que operaban en ambos lados de la frontera.¹⁴¹

Con el fin de los reclutamientos masivos organizados se hizo más difícil establecer el número de trabajadores contratados por cada ingenio. Aunque el procedimiento para el reclutamiento de los jornaleros establecido en la Ley de Migración y su reglamento seguía vigente, las empresas tenían menos presión e interés de aplicar la ley ya que no necesitaban traer contingentes de trabajadores para abastecerse de mano de obra haitiana. A partir de entonces, la mayoría de los trabajadores entran sin autorización y no se les gestiona sus permisos de migración, salvo algunas excepciones.

Es importante señalar que durante este período, y hasta la actualidad, los ingenios azucareros han seguido emitiendo fichas de identificación a sus trabajadores/as (ver anexo VIII).

¹⁴¹ Cuello 1997

3.5.1. *Iniciativas para la documentación de trabajadores migratorios temporeros haitianos/as*

El Decreto 417-1990,¹⁴² firmado por el ex Presidente Joaquín Balaguer, instruía a la DGM con la labor de “regularizar la presencia en nuestro territorio de todos los nacionales haitianos, determinando su condición de inmigrantes con permiso de permanencia temporal o de jornaleros a término fijo, especialmente aquellos que trabajan como braceiros...”¹⁴³. En respuesta a este decreto, la DGM implementó una campaña nacional de registro de trabajadores/as haitianos/as, la cual fue denunciada por algunas organizaciones no gubernamentales que argumentaban que el texto del decreto era ambiguo respecto a la obligación de la DGM de emitirle a los/as trabajadores/as la documentación correspondiente, y que a muchos de los que se registraron les fueron confiscados todos los documentos sin que posteriormente se les entregara alguna identificación que acreditara su estadía temporal legal en el país.¹⁴⁴ En otras palabras, la normalización pareció haber servido simplemente para atraer a trabajadores/as con promesas de regularización, pero solo tuvo el efecto de quitarles la documentación que poseían.¹⁴⁵

¹⁴² Decreto 417-1990 del 15 de octubre de 1990

¹⁴³ Artículo 1 Decreto 417-1990

¹⁴⁴ Gavigan 1996, pp. 15-16. Esta información fue confirmada por el funcionario de MOSCTHA entrevistado el 3 agosto 2012 y el funcionario del Centro de Atención, Jesús Peregrino entrevistado el 10 agosto 2012.

¹⁴⁵ La emisión de este decreto puede apreciarse teniendo en cuenta el contexto político de la época: la denuncia internacional sobre las condiciones laborales de los trabajadores haitianos/as había ganado fuerza, y, como consecuencia, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos estaba revalorando si debía mantenerse el acceso preferencial del azúcar dominicana al mer-

A pesar de que el Decreto 417-90 también estipulaba la creación de delegaciones por parte de la Secretaría de Estado de Trabajo en los ingenios azucareros a fines de garantizar que los trabajadores contaran con el debido contrato de trabajo y éste fuese respetado por los empleadores, las denuncias sobre las condiciones deplorables bajo las cuales seguían laborando los trabajadores cañeros se intensificaron durante los primeros meses de 1991.¹⁴⁶ Pocos días después de que el entonces sacerdote haitiano Edwin Paraison testificara ante el Congreso estadounidense sobre la problemática del trabajo infantil en los bateyes y el crecimiento de redes de tráfico de niños/as haitianos/as hacia los bateyes dominicanos, Balaguer emitió el Decreto 233-91 que ordenó la repatriación masiva de todos los extranjeros menores de 16 y mayores de 60 años de edad. Las deportaciones colectivas efectuadas bajo el Decreto 233-91, fuertemente criticadas por las organizaciones locales e internacionales de derechos humanos,¹⁴⁷ afectaron aún más la cre-

cado de ese país. Ver Fergusson 2003, p. 11. Debido a esto, se ha especulado que el principal objetivo del decreto 417-90 era apaciguar las denuncias y enviar una señal a los Estados Unidos de que se pretendía mejorar las condiciones de los trabajadores.

¹⁴⁶ Ver artículo 2 Decreto 417-90 y Wooding y Moseley-Williams 2004, pp. 78-79. Aristide, quien había sido electo a la presidencia de Haití en febrero de 1991, había estado muy activo en sus denuncias sobre la explotación laboral de los migrantes haitianos/as en la República Dominicana. El informe de Americas Watch 1991 también fue crítico sobre el decreto 417-90 y como los derechos de los trabajadores haitianos/as seguían siendo vulnerados.

¹⁴⁷ En respuesta a las denuncias sobre la manera arbitraria e irregular como se estaban llevando a cabo las repatriaciones bajo el Decreto 233-91, la CIDH solicitó al Estado dominicano la toma de medidas cautelares. Ver CIDH 1991, capítulo V. Se estima que aproximadamente 35,000 personas fueron deportadas entre junio y septiembre de 1991; las repatriaciones disminuyeron en septiembre de ese mismo año, poco después del golpe de estado que derrocó a Aristide. Ver Human Rights Watch 2002, p. 17

dibilidad y la implementación de las medidas para la regularización de trabajadores bajo el Decreto 417-90.

En respuesta a la poca acogida por parte de los trabajadores haitianos a la convocatoria de registro de la DGM, ésta institución inició en 1992 un nuevo procedimiento para la documentación migratoria de jornaleros de nacionalidad haitiana, autorizando la emisión de permisos de obrero temporero. Estos permisos debían ser gestionados por el empleador, el cual debía llenar un formulario identificando al trabajador, junto con sus fotos y una copia del contrato de trabajo. La DGM procesaba la solicitud y el jornalero recibía un carnet de “operario temporero” que acreditaba su permanencia legal en el país. El anexo IX contiene una muestra de este documento, el cual, contrario a los permisos de residencia emitidos por la DGM en décadas anteriores, no incluye ninguna referencia a la cédula de identidad dominicana del portador. El anexo X contiene una copia de dos carnets de identidad emitidos por la DGM a jornaleros de nacionalidad haitiana en el año 2001, los cuales tampoco hacen referencia a cédula alguna.

La emisión de estos permisos de estadía temporal a los trabajadores haitianos/as por parte de la DGM fue más marcada durante los primeros años luego haberse emitido el Decreto 417 de 1990.¹⁴⁸ Aunque no se sabe con exactitud cuántos trabajadores fueron documentados bajo esta modalidad, los trabajadores dependían de su empleador para poder

¹⁴⁸ Entrevista funcionario Centro de Atención Jesús Peregrino 10 agosto 2012. El Director de la DGM entrevistado para el informe de Gavigan 1996 declaró que entre 1992 y 1995 se habían emitido 80,000 documentos de identidad conocidos como “tarjetas azules” a trabajadores temporeros haitianos/as.

conseguir estos documentos de migración; éstos últimos, no sólo incurrieron en un gasto si decidían auspiciarlos ante la DGM, sino que también se beneficiaban de la mano de obra indocumentada que tiene menos poder de negociación en cuanto a sus condiciones laborales. Algunos informes mencionan que incluso algunos empresarios que auspiciaban la regularización de sus trabajadores, les retenían sus carnets de migración para impedirles que viajen y abandonen sus trabajos.¹⁴⁹

3.5.2. Ley de Migración de 2004 y su Reglamento

La ley de Migración No. 285-04 clasifica a los extranjeros en residentes y no residentes incluyendo a los trabajadores temporeros en la categoría de no residentes.¹⁵⁰ Esta ley creó un procedimiento para el caso de solicitudes de admisión de trabajadores temporeros contratados individualmente, estableciendo que deben gestionarse a través de los consulados dominicanos en el extranjero, y que los requisitos de documentación serían enunciados en el reglamento de la ley.¹⁵¹ Debido a que el reglamento no fue promulgado sino hasta el 19 de octubre de 2011, por muchos años no se contó con un marco legal claro para la admisión de extranjeros en todas las categorías previstas por esta nueva ley.

¹⁴⁹ Gavigan 1996, p. 16

¹⁵⁰ Los residentes a su vez se sub-clasifican en permanentes o temporales.

¹⁵¹ Ley General de Migración 285-04, sección XI. Aunque las contrataciones de trabajadores temporeros haitianos/as a partir de 1986 se realizan de manera individual y no a través de contingentes, esta ley también establece un procedimiento para la contratación bajo un régimen de contingentes el cual establece que el contratante debe enviar una solicitud de ingreso a la DGM y depositar una fianza de garantía por cada trabajador a contratarse.

Según el procedimiento de reclutamiento y admisión establecido en el reglamento, los trabajadores temporeros sólo podrán ingresar si cuentan con un empleador auspiciante, el cual en su solicitud de autorización de ingreso del trabajador debe comprometerse a costear los gastos de transporte y de repatriación. Los documentos que deben acompañar la solicitud de admisión son más numerosos que los estipulados en la ley de migración anterior; debido a la dificultad de que tanto los empleadores como los trabajadores puedan reunir toda la documentación exigida,¹⁵² algunos sectores han expresado que los requisitos podrían tener el efecto de seguir propiciando los ingresos al margen de las disposiciones de la ley.¹⁵³

La ley y su reglamento establecen que a los extranjeros no residentes admitidos en la categoría de trabajadores temporeros deberá emitírseles un “carnet de trabajador temporero” el cual deberá contener la firma y huellas dactilares del trabajador, para lo cual deberá registrársele sus datos biométricos.¹⁵⁴ Este carnet solo le permite al trabajador permanecer en una zona geográfica determinada, consolidando así esta restricción a la movilidad del trabajador que había sido incluida previamente en los acuerdos binacionales.¹⁵⁵ Para procesar las visas de ingreso los trabajadores deberán tener vigente sus pasaportes, lo cual refleja que se pone más énfasis en verificar la identidad del trabajador con la documentación emitida en

¹⁵² Éstos incluyen: solicitud de visa, fotos, certificado médico, garantía de seguro para cubrir gastos médicos y de repatriación. El reglamento prevé sanciones para el empleador en caso de que el trabajador no sea repatriado dentro del tiempo de permanencia autorizado.

¹⁵³ Riveros 2012, p. 36

¹⁵⁴ Ver artículo 75 Reglamento Ley Migración No. 285-04

¹⁵⁵ Artículo 56 Ley General de Migración 285-04

el país de origen, contrario a lo que sucedía en la época de los acuerdos bilaterales. Aunque el reglamento especifica que la DGM deberá emitir un documento a los extranjeros residentes para que estos puedan obtener su cédula dominicana de identificación personal,¹⁵⁶ no se

especifica una obligación similar para el caso de los no residentes; por lo tanto, no queda claro cual será la accesibilidad de los jornaleros extranjeros a la cédula de identidad dominicana ya que la ley de cédula de 1962 sigue vigente y esta estipula la obligación de los jornaleros extranjeros de portar este documento.

¹⁵⁶ Artículo 35 Reglamento Ley de Migración No. 285-04

CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA Y SITUACIÓN GENERAL DE DERECHOS HUMANOS EN LOS BATEYES

La población migrante de nacionalidad haitiana y sus descendientes en el país ha sido históricamente discriminada como grupo por su origen nacional y étnico. Esta discriminación se sustenta en una peculiar visión o construcción del “haitiano” a la que haremos referencia brevemente, ya que ésta bloquea el acceso de esta población a las mismas oportunidades económicas y sociales que el resto de la sociedad, generando obstáculos a veces insuperables para el efectivo ejercicio de sus derechos.

4.1. Factores raciales y la ideología del antihaitianismo

La ocupación militar haitiana de la parte oriental de la isla entre 1822 y 1844 fue un elemento importante en el proceso inicial de construcción de identidad nacional dominicana, el

cual se basó en un “nacionalismo hispánico”¹⁵⁷ como mecanismo de auto-diferenciación respecto a Haití como Estado opresor.¹⁵⁸ A pesar de los capítulos históricos conflictivos entre los dos países que marcaron la primera mitad del siglo XIX, varios analistas concuerdan en que a partir de 1860 y hasta inicios del siglo XX, predominó un ambiente colaborativo en las relaciones dominico-haitianas y que el discurso y el sentimiento antihaitiano, tal como se manifiesta en la actualidad, empezaría a propagarse a partir de 1930 con la llegada de Trujillo al poder.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Wooding y Moseley-Williams 2004, p. 19

¹⁵⁸ Torres-Saillant 2010, p. 28

¹⁵⁹ Martínez 2005, p. 8; Derby y Turits 1993, p. 67; Mercedes 2004, p. 35; Torres-Saillant 2010, p. 29; Wooding y Moseley-Williams 2004, p. 19. Es importante resaltar, sin embargo, que en las décadas anteriores a la masacre ya existía una élite conservadora caracterizada por un sentimiento y pensamiento antihaitiano; sin embargo, hasta entonces, esta ideología anti-haitiana no era propagada y defendida con la intensidad que caracterizaría a la época de Trujillo. Ver Derby y Turits 1993, p. 66

Durante los años que gobernó Trujillo, el Estado dominicano promovió una ideología nacionalista de carácter racista que se sustentó en un rechazo más marcado a la influencia africana en la historia y la composición racial dominicana, dejando la identidad negra a Haití.¹⁶⁰ Así, se consolidó la autopercepción de los dominicanos/as como blancos, mestizos, indios,¹⁶¹ católicos y de origen hispánico, en contraposición a los haitianos/as que se representan como negros, practicantes de vudú mágico-supersticioso, de origen africano, teniendo lo africano una connotación negativa asociada con lo “salvaje.”¹⁶² Esta visión construida de lo haitiano se ha difundido históricamente a través del sistema educativo y los medios de comunicación, los cuales constantemente evocan las animosidades históricas y destacan las alegadas diferencias culturales entre los dos países para fomentar el estereotipo del haitiano/a como un ser inferior y peligroso.¹⁶³ Tras la caída de Trujillo, y hasta el presente siglo,¹⁶⁴ la ideología antihaitiana sigue

¹⁶⁰ Mercedes 2004, pp. 34-36. Existen diversas interpretaciones sobre los motivos que influyeron en la promoción de la ideología antihaitiana por parte de la administración de Trujillo. Algunos autores opinan que la retórica nacionalista antihaitiana era una manera de contrarrestar y de cierta forma justificar la masacre de haitianos/as de 1937 que fue muy criticada por la comunidad internacional, a su vez que facilitaba que Trujillo tuviera un mejor control geopolítico y económico sobre la isla española. Se sugiere ver Derby y Turits 1993; Vega 1995; Sagas 1994

¹⁶¹ Mercedes 2004 discute como el uso de “indio” y sus variaciones indio claro, indio canela, indio oscuro, para describir el color de la piel, permite incluir a casi todos los dominicanos dejando la identidad negra a Haití. Así, la palabra “negro” generalmente es equiparada a “haitiano.”

¹⁶² Báez 1984, p. 134. Es importante destacar que el rechazo a la raza negra también se manifiesta en actitudes discriminatorias contra la población dominicana negra. Ver Comité de Derechos Humanos 2008

¹⁶³ Ver Martínez 2005, p. 8 y Torres-Saillant 2010

¹⁶⁴ Balaguer, quien fue presidente en siete ocasiones y uno de los principales líderes políticos en la era post-Trujillo, fue uno de los

siendo explotada por políticos y sectores conservadores que constantemente difunden la idea de la migración haitiana y su presencia en el país como una amenaza a la identidad y a la seguridad nacional en lo que ha sido descrito como una “invasión pacífica o silenciosa.”¹⁶⁵

La interiorización de la ideología antihaitiana por parte de grupos de dominicanos de las diferentes clases sociales, hace que ésta actúe como una especie de “licencia moral” que justifica y facilita la implementación de las políticas de exclusión y las actitudes discriminatorias en contra de los/as migrantes haitianos/as.¹⁶⁶ Siendo la pertenencia a Haití el criterio principal de diferenciación, la exclusión tiende a abarcar incluso al inmigrante legal y a reproducirse en términos inter-generacionales.¹⁶⁷ El hecho que la República Dominicana, país con profundos problemas sociales, a su vez compartía una frontera limítrofe con el país más pobre del continente americano, también contribuye a que se culpabilice al migrante haitiano/a por la crisis social y la falta de empleo y se justifique el rechazo a esta población.¹⁶⁸

principales promotores de la ideología anti-haitiana. El estudio GARR 2008 sobre las tendencias en la prensa sobre temáticas de la isla encontró que la mayoría de los documentos periodísticos sigue promoviendo el antihaitianismo histórico. El estudio del equipo ONE RESPE 1994 sobre el prejuicio antihaitiano en la ciudad de Santiago, reflejó que entre los dominicanos/as sigue predominando una percepción negativa y de infravaloración sobre la naturaleza de los haitianos/as.

¹⁶⁵ Ver Consejo de Derechos Humanos 2008, p. 16; ODH PNUD 2005, p. 129; GARR 2008, p. 28

¹⁶⁶ Así lo nota el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y la experta independiente sobre cuestiones de las minorías. Ver Consejo de Derechos Humanos 2008, párrafo 104.

¹⁶⁷ Báez 1984, p. 133

¹⁶⁸ Martínez 2005, p. 8

4.2. Condiciones laborales y restricción al libre movimiento

La falta de documentación migratoria y la condición de “haitianos/as” propició la explotación laboral de la población migrante haitiana desde las primeras etapas de su migración. A medida que aumentan las cifras de la población haitiana en el país, se reproduce la ideología antihaitiana lo que a su vez refuerza la segregación social y laboral de los/as migrantes, fomentando la utilización de esta fuerza laboral barata y explotable.¹⁶⁹ Esta segregación laboral se refleja en el hecho de que los/as trabajadores/as de nacionalidad haitiana fueran contratados para las labores de menor remuneración y complejidad en la industria azucarera, tendencia que se mantuvo a medida que se insertaron en otros sectores.¹⁷⁰ La ausencia de documentación también dificulta que la población migrante haitiana y sus descendientes puedan vender su fuerza de trabajo libremente en otros tipos de trabajo de mejor remuneración.

La explotación laboral de los braceros haitianos fue fuertemente denunciada por las organizaciones de derechos humanos y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de los últimos años de la década de 1970.¹⁷¹ En las denuncias se destacaba el hecho de que a pesar de que los tratados bilaterales para el reclutamiento de trabajadores haitianos en la industria azucarera establecían las obligaciones de los empleadores de pagar a los

obreros haitianos salarios iguales que los pagados a los dominicanos por trabajos de la misma naturaleza, acceso a seguridad social, condiciones adecuadas e higiénicas de vivienda, entre otros, estas condiciones no se cumplían. Se denunciaba el sistema de salario por pieza que obligaban al bracero a trabajar jornadas excesivamente largas para poder cobrar un monto que sólo le permitía subsistir, las trampas de los pesadores que no permitían que los trabajadores cobraran el total de lo que les correspondía, y las retenciones de un porcentaje del salario que debía ser entregado después de la zafra y que muchas veces no era distribuido a los trabajadores en su totalidad. También se denunciaba como los contratos restringían la libre circulación de los empleados al obligarlos a permanecer dentro del perímetro de la plantación de la empresa contratante, lo cual facilitaba que los braceros fueran detenidos en otros lugares y reconducidos a un determinado batey con el pretexto de haber excedido los límites de circulación permitidos. Adicionalmente, la falta de documentos de los migrantes que ingresaban de forma clandestina los exponía a la reubicación forzada destinada al trabajo en las plantaciones cañeras bajo amenaza de deportación.¹⁷²

Con la finalización de los reclutamientos organizados de braceros a partir de 1986, que coincide con un período de intensa crítica internacional sobre las condiciones de los braceros haitianos, disminuyeron las denuncias sobre los traslados forzosos de trabajadores a las plantaciones azucareras por parte de las

¹⁶⁹ Báez 1984, p. 136

¹⁷⁰ Ver Lozano 1998, p. 155

¹⁷¹ El informe de Verité 2012, apéndice 5 hace una síntesis sobre las denuncias contenidas en los informes producidos entre 1979 y 1999.

¹⁷² Báez 1984, p. 150 destaca como las redadas tendían a intensificarse cuando habían obstáculos para la provisión de inmigrantes temporales.

autoridades militares.¹⁷³ Sin embargo, por su condición migratoria irregular, los/as trabajadores/as de los bateyes hoy siguen siendo vulnerables a explotación laboral por parte de sus empleadores.

Aunque las leyes laborales dominicanas, por su carácter territorial, se aplican a todos los trabajadores independientemente de su condición migratoria, en la práctica los trabajadores enfrentan varios obstáculos para ejercer sus derechos. Un problema común que enfrentan los trabajadores cañeros y los/as que se dedican a labores agrícolas en otros cultivos es que sus contratos no son formalizados por escrito;¹⁷⁴ debido a esto, les es difícil aportar pruebas cuando hay incumplimiento de las condiciones y la remuneración acordada con los empleadores.¹⁷⁵

Asimismo, pese a que el Código de Trabajo vigente establece que los contratos estacionales de la industria azucarera se consideran como contratos por “tiempo indefinido,”¹⁷⁶ en la práctica a muchos de los trabajadores que han permanecido en el país laborando para una misma empresa durante todo el año, e incluso por varios años consecutivos, no se les reconocen todas las bonificaciones a las que tienen

derecho en base al tiempo laborado tales como vacaciones y salario de Navidad.¹⁷⁷ Esta realidad quedó ilustrada en el caso de cerca de quinientos trabajadores cañeros haitianos, los cuales, en el año 2006, interpusieron una demanda laboral solicitando el reconocimiento del tiempo laborado a través de un contrato escrito para poder así garantizar el acceso a las bonificaciones anuales correspondientes;¹⁷⁸ este caso también reflejó la posición de algunos empleadores, los cuales argumentan que los contratos suscritos con los trabajadores migratorios haitianos son “estacionales” porque estos trabajadores no son fijos, sin tener en cuenta el hecho de que muchos permanecieran en el país laborando de forma continua en su empresa por varios años.¹⁷⁹ A pesar de que la Corte de Apelación y la Suprema Corte de Justicia revocaron la sentencia del tribunal de primera instancia que había fallado en favor de los trabajadores ordenando la formalización de los contratos por escrito, sus sentencias si reconocieron la existencia de contratos por tiempo indefinido.¹⁸⁰

Aunque los trabajadores tienen acceso a tribunales para demandar a sus empleadores, en muchos casos prefieren no hacerlo por temor a perder sus trabajos o a ser denunciados por sus empleadores ante los funcionarios de migración y ponerse en riesgo de deportación. El hecho de que muchos trabajadores dependan de las em-

¹⁷³ Martínez S. 2007 indica que la práctica se prohíbe de manera oficial en 1997 cuando el Presidente de entonces, Leonel Fernández, ordenó su suspensión.

¹⁷⁴ Los contratos orales están autorizados por el Código de Trabajo dominicano vigente.

¹⁷⁵ Riveros 2012, p. 52

¹⁷⁶ Artículo 30 del Código de Trabajo 1992. Según establece este artículo, “los períodos de prestación del servicio, correspondientes a varias zafras o temporadas consecutivas, se acumularán para la determinación de los derechos del trabajador.” Es importante resaltar que el artículo 36, inciso 5 de la Ley General de Migración 285-04 es contrario a lo dispuesto en el artículo 30 del Código de Trabajo ya que éste estipula que para los fines de la ley “los contratos estacionales de la industria azucarera se reputaran contratos de trabajo por tiempo determinado.”

¹⁷⁷ Entrevista funcionario MOSCTHA 3 agosto 2012.

¹⁷⁸ Ver Juzgado de Trabajo del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís 2008. Los demandantes se acogieron del artículo 19 del Código de Trabajo que establece un procedimiento para que una de las partes pueda exigirle a la otra la formalización del contrato por escrito.

¹⁷⁹ *Ibid.* pp. 34; 38

¹⁸⁰ Suprema Corte de Justicia República Dominicana 2011, p. 32

presas para acceso a vivienda y servicios básicos, también influye en que estén más dispuestos a tolerar condiciones inadecuadas de trabajo con tal de no perder su fuente de sustento.¹⁸¹

Un aspecto importante que no ha variado respecto a la época de los contratos binacionales para el reclutamiento de trabajadores temporeros, es que el libre movimiento de los/as trabajadores/as sigue siendo restringido. Como se mencionó en la sección 3.5.2 sobre la Ley de Migración de 2004, incluso para el caso de trabajadores que poseen carnets de trabajador temporero, éstos sólo están autorizados a trabajar para su contratante en una zona predeterminada.¹⁸² Para el caso de los que no tienen documentación migratoria, están expuestos constantemente a detenciones y deportaciones a través de redadas en zonas que son conocidas por tener una alta concentración de migrantes haitianos/as y sus descendientes; estas redadas tienden a intensificarse en ciertas épocas del año, dependiendo de la situación política a nivel interno,¹⁸³ causando miedo entre la población haitiana y restringiendo su derecho al libre tránsito.

4.3. Derecho a la libertad personal

Los/as inmigrantes haitianos/as que son detenidos con fines de deportación enfrentan

¹⁸¹ Riveros 2012, pp. 51-54

¹⁸² El artículo 56 de la Ley General de Migración 285-04 establece que el carnet de trabajador temporero solo permite al titular realizar la actividad remunerada que generó su admisión durante el plazo y la zona asignada.

¹⁸³ El informe de Christian Aid 2006 destaca que éstas tienden a ser más evidentes en épocas donde se incrementa las demostraciones y la retórica en contra de la presencia de migrantes haitianos/as en el país. En este sentido, las redadas actúan como una manera de aplacar las denuncias de la población.

violaciones a su integridad física y derecho de propiedad ya que muchas veces los militares y autoridades migratorias exceden su autoridad para despojarlos/as de sus pertenencias y documentos violentamente.¹⁸⁴ Además, para muchos la privación de libertad se extiende más allá de las 48 horas permitidas por el Código Procesal Penal, período durante el cual muchas veces permanecen incomunicados. Las organizaciones locales también han denunciado la motivación económica detrás de los operativos de detención y deportación, ya que algunos migrantes consiguen ser liberados a través de pagos al personal de los centros de detención y a funcionarios de migración.¹⁸⁵

En el caso de las deportaciones, estas se caracterizan por la ausencia de procedimientos para garantizar el acceso a un debido proceso que permita establecer adecuadamente la nacionalidad, estatus migratorio y los vínculos familiares de las personas a ser deportadas. Además, con frecuencia se realizan de manera colectiva, a pesar de que las expulsiones masivas de extranjeros están prohibidas por la Convención Americana de Derechos Humanos ratificada por el Estado dominicano.¹⁸⁶ Las repatriaciones colectivas aumentaron a partir del cese del reclutamiento y retorno masivo organizado de trabajadores haitianos para la industria azucarera a mediados de la década de 1980, con lo cual las organizaciones de derechos humanos también incrementaron sus denuncias sobre las violaciones de derechos humanos cometidas durante estos operativos.¹⁸⁷

¹⁸⁴ MOSCETHA 2007, p. 29; ODH PNUD 2010, pp. 108-11

¹⁸⁵ Ver Riveros 2012, p. 49 citando a SJRM-Centro Bonó, Informe de los procesos de detención y deportación 2011

¹⁸⁶ OACNUDH 2012, pp. 25-26; 38

¹⁸⁷ ODH PNUD 2005, p. 128; las oleadas de deportaciones

En algunos casos las detenciones y deportaciones se extienden a dominicanos/as de ascendencia haitiana indocumentados/as, los cuáles no pueden probar su nacionalidad por falta de documentos; sin embargo, incluso los que poseen documentos de identidad dominicana enfrentan riesgo de deportación ya que algunas autoridades desconocen la validez de su documentación.¹⁸⁸ Esta problemática salió a relucir en julio de 2012, cuando la “detención arbitraria y expulsión sumaria”¹⁸⁹ de 10 adultos y 17 niños por parte de autoridades dominicanas fue sometida a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de la CIDH; en su informe de fondo, la Comisión consideró que algunas características fenotípicas y el color de la piel habían influido en la selección de las personas a ser repatriadas, mostrando un matiz claramente discriminatorio que ponía en riesgo de deportación a nacionales y extranjeros documentados e indocumentados.¹⁹⁰ En agosto del año 2000, la Corte Interamericana había ordenado medidas provisionales en favor de

masivas que transcurrieron en la década de 1990, iniciando en 1991 con el decreto 233-91 de Balaguer (ver sección 3.5.1 de este informe) fueron denunciadas por la CIDH en sus informes anuales de 1991 y 1999; el 22 de noviembre y el 3 de diciembre de 1999 la CIDH emitió medidas cautelares instando al Estado dominicano a suspender las deportaciones masivas y garantizar el respeto a un debido proceso durante las deportaciones. El Informe HRW 2002 destaca también las oleadas de repatriaciones masivas que se efectuaron en mayo de 1996 y a principios de 1997. Es importante subrayar que las deportaciones colectivas se han seguido reportando en los últimos años; durante los primeros meses del año 2011 las deportaciones colectivas de haitianos/as fueron particularmente notorias y las mismas fueron vinculadas a la propagación de la epidemia del cólera en la República Dominicana. Ver Riveros 2012, p. 48

¹⁸⁸ Ver Riveros 2012, p. 48. Esto también se aborda en la sección 6.2.3.2 del informe.

¹⁸⁹ CIDH 2012, p. 1

¹⁹⁰ *Ibíd.*

algunas de las víctimas identificadas para este caso que habían sido objeto de deportaciones masivas en 1999 y 2000.

4.4. Niveles de pobreza y acceso a servicios básicos

Históricamente, los bateyes han albergado al segmento poblacional con los mayores índices de pobreza en todo el país. La encuesta bateyes del CESDEM 2007 que es el referente más actualizado con el que se cuenta al día de hoy, reflejó que aproximadamente el 69% de las mujeres y el 75% de hombres que vivían en los bateyes y tenían entre 15-49 años, pertenecían a los dos quintiles de riqueza más bajos; estas cifras son significativamente más elevadas que el 35% de mujeres y 41% de hombres en esa situación a nivel nacional que encontró la encuesta de ENDESA para el mismo año.¹⁹¹ La tasa de analfabetismo para la población de 10 años o más en los bateyes (30%) también es casi tres veces más elevada que la tasa calculada para el total del país (11%), ambas calculadas para el 2007.¹⁹² Para el mismo año, se estimaba que 18% de los niños/as menores de 5 años en los bateyes padecía desnutrición crónica, por encima del porcentaje calculado a nivel nacional del 10%.

La pobreza se refleja en la precariedad del acceso a servicios básicos y las condiciones de las viviendas. Aunque alrededor del 54% de

¹⁹¹ CESDEM y Macro International Inc. 2008, p. 26

¹⁹² *Ibíd.* p. 15. La Encuesta Socioeconómica y de Salud de los Bateyes del CEA de 1999 reflejó que el 43.1% de la población no podían leer ni escribir; entre la población adulta de 15 años de edad o más, la tasa de analfabetismo era de 34.5%, comparable a la tasa que prevaleció en la misma población durante la década de 1960. Ver USAID 2001, p. 8

los pobladores de los bateyes vive en casas individuales, uno de cada cuatro hogares sigue alojado en cuarterías o barracones; el 10.5% de los hogares vive en casa en hilera¹⁹³ o bloque, y el 9.9% en piezas dentro o atrás de una vivienda;¹⁹⁴ los barracones, casas en hilera y piezas al interior de viviendas pueden constituir un riesgo a la salud de sus moradores debido al alto grado de hacinamiento y falta de ventilación.¹⁹⁵ La mayoría de los hogares están contruidos con paredes de cemento (52%) o madera (37%), con techo de zinc,¹⁹⁶ y en 1999 se estimaba que el 71.5% de los pisos de las viviendas necesitaban ser reconstruidos.¹⁹⁷

El acceso a agua y los sistemas de eliminación de excretas constituyen indicadores importantes para determinar los riesgos a la salud. Al respecto, se estima que sólo una tercera parte de los hogares tiene acceso directo al agua en el patio (25%) o dentro de la vivienda (8%). El resto depende de abastecimiento a través de llaves públicas ubicadas en diferentes zonas del batey, pozos públicos o privados y fuentes naturales como manantiales y ríos. En lo referente a la eliminación de excretas, el 38% no tienen ningún tipo de servicio y un 50% usa letrina compartida (22%) o privada (28%).¹⁹⁸

El aislamiento de las comunidades bateyerías respecto a otras comunidades del país se debió inicialmente a la ubicación de los mismos dentro de las plantaciones azucareras ru-

rales; este aislamiento se vio reforzado a través de la ausencia histórica del Estado en estas zonas y a la autonomía con la que contaban los ingenios para decidir sobre la inversión en vías de comunicación e infraestructura de servicios. Las inversiones de estos últimos no sólo priorizaron las necesidades de la industria y el fin de maximizar sus ganancias sobre las necesidades de sus pobladores, sino que tampoco fueron implementadas de manera uniforme en todos los bateyes. Debido a esto, las condiciones varían dependiendo de la localización del batey (y su proximidad relativa a perímetros más urbanos y vías principales) y de los fondos alocados a estos servicios y obras por cada ingenio.¹⁹⁹

El acceso a servicios de educación y de salud también depende de las condiciones existentes en cada batey. Una muestra realizada en 40 bateyes del CEA en el año 2007 reflejó que un tercio de los hogares encuestados no tenía escuela en el mismo batey. Algunos habitantes de los bateyes sin escuelas se desplazan a centros escolares fuera de sus comunidades; sin embargo, esto implica recorrer varios kilómetros a pie o incurrir en gastos de transporte que dificultan su asistencia.²⁰⁰

La Comisión de Reforma de la Empresa Pública y la Reforma del Consejo Estatal del Azúcar calculó en 1999 que el 16% de los bateyes no recibía asistencia médica ni poseía

¹⁹³ Las casas en hilera son construcciones del CEA que se distinguen del barracón por tener más de una pieza.

¹⁹⁴ CESDEM y Macro International Inc. 2008, p.20

¹⁹⁵ Tejada 2001, p. 123

¹⁹⁶ *Ibíd.* p. 20

¹⁹⁷ USAID 2001, p. 12

¹⁹⁸ CESDEM y Macro International Inc. 2008, p. 21; USAID 2001, p. 14

¹⁹⁹ Entrevista a funcionarios de MUDHA y MOSCTHA 3 agosto de 2012.

²⁰⁰ La mayoría de los centros escolares son administrados por el Estado central, otros han sido establecidos con apoyo de la empresa privada, iglesias y organizaciones no gubernamentales. Ver ADOPLAFAM-Coalición Pro-Bateyes 2007, p. 28. La muestra de la encuesta infraestructura física y servicios de 1984 arrojó que no habían servicios escolares en aproximadamente 21.3% de los bateyes. Ver Moya Pons 1986, p. 521

ninguna instalación de salud. Algunos bateyes se benefician de servicios comunitarios de asistencia en salud que son administrados por organizaciones no gubernamentales, pero como la distribución de estos servicios depende de recursos y proyectos específicos y de las zonas o bateyes específicos donde estas organizaciones implementan sus operaciones, el acceso a ellos no es uniforme. La mayoría recibe atención médica en los centros médicos de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, pero su acceso depende de las posibilidades de costearse los gastos de transporte y medicinas así como y de las posibilidades de ausentarse de sus puestos de trabajo.²⁰¹

4.5. Impacto de la privatización y cierre de ingenios del CEA

Los habitantes permanentes de los bateyes y ex trabajadores del CEA no fueron incluidos en el proceso de negociación de la privatización de los ingenios y el proceso tampoco previó que las empresas privadas asumieran la provisión de servicios sociales previamente administrados por el CEA.²⁰² Como consecuencia, la privatización tuvo un impacto negativo significativo en las condiciones de vida de sus pobladores. Como se notó anteriormente, el principal problema fue el desempleo, ya que debido al cierre de ingenios muchos fueron despedidos de sus trabajos.²⁰³ A raíz de la pri-

vatización también se generaron contrastes socio-económicos más marcados entre diferentes bateyes, siendo más fácil sobrellevar la crisis para los que están más próximos a centros urbanos, cuyos habitantes pueden desplazarse a sus trabajos por el día y seguir residiendo en el batey para ahorrarse los gastos de alojamiento.²⁰⁴

La privatización de los ingenios también ha generado conflictos por tierras no aptas para la caña que anteriormente habían sido cedidas por las compañías a algunos de los trabajadores haitianos con mayor antigüedad en la empresa.²⁰⁵ Estos conucos familiares permitían que algunas familias complementaran su dieta alimenticia diaria con los productos cultivados y en algunos casos vendieran sus excedentes; sin embargo, con el proceso de alquiler y redistribución de tierras para otros cultivos muchos trabajadores han sido despojados de sus conucos.²⁰⁶

La privatización y cierre de los ingenios del CEA también ha tenido un impacto social importante en los hogares y familias de los bateyes ya que la migración de hombres y mujeres a pueblos periféricos y otras ciudades en busca de empleo ha provocado una ruptura de la unidad familiar. En el caso de las mujeres, muchas han tenido que buscar trabajo en el comercio informal y el servicio doméstico en las ciudades lejos de sus hijos. Algunos estu-

de su trabajo y/o reubicado en otras labores o ingenios (ver p. 43).

²⁰¹ Martínez s/f; ADOPLAFAM-Coalición Pro-Bateyes 2007, pp. 30-31; FLACSO y CCDH 2002, p. 32

²⁰² Tejada 2001, p. 11; FLACSO y CCDH 2002, p. 19

²⁰³ La investigación de FLACSO y CCDH 2002 en bateyes de los ingenios Porvenir, Quisqueya y Santa Fe en San Pedro de Macorís reflejó que en más del 50% de las familias entrevistadas uno/a de sus miembros había sido despedido

²⁰⁴ Martínez S. 2007, p. 125. Este autor destaca que en bateyes como Monte Coca que están más distantes de centros urbanos que pueden ofrecer alternativas de empleo, la mayoría de los habitantes se ven forzados a abandonar el batey de manera permanente. Ver también “La miseria arropa zona cañera en Barahona.” *El Caribe*, 28 marzo 2012, versión digital.

²⁰⁵ Moya Pons 1986, pp. 86-87

²⁰⁶ Entrevista funcionario MOSCTHA 3 agosto 2012

dios reflejan que con la salida de las mujeres de los hogares, la violencia intrafamiliar tiende a aumentar ya que algunos hombres resienten el hecho de que las mujeres estén expuestas al contacto con otros hombres lejos del hogar; algunos hombres también han tenido que quedarse a cargo del hogar mientras las mujeres trabajan, y este cambio de roles de género es percibido por algunos como una amenaza a su masculinidad.²⁰⁷ Por otro lado, en algunos hogares la deserción escolar ha aumentado ya que miembros jóvenes de las familias han tenido que desplazarse lejos a buscar trabajo o han quedado a cargo del cuidado de sus hermanos cuando sus padres trabajan lejos del hogar.²⁰⁸

4.6. Abusos y explotación sexual en los bateyes

Como se destacó en la sección 2.6 sobre la experiencia de las mujeres en el batey, las mujeres y niñas históricamente han sido particularmente vulnerables a la explotación sexual en los bateyes. Esta explotación muchas veces iniciaba al momento del arribo de las mujeres al batey, al ser seleccionadas por algunos jefes locales del ingenio e incluso otros hombres con mayor estatus económico y social para tener relaciones sexuales con ellas. Aunque existe un vacío de información actualizada sobre la continuidad de este tipo de prácticas en el contexto de los cambios en las estructuras de poder que se han producido en los bateyes a raíz del declive del sector azucarero,

entrevistas realizadas para un informe pionero del 2004 sobre trata de niños/as haitianos/as reflejaron que este tipo de explotación se sigue reportando.²⁰⁹

Según este informe mencionado, algunos hombres que se cansan de las mujeres a las que abusan sexualmente, terminan alquilándolas a otros hombres a cambio de dinero.²¹⁰ También se encontró que niñas y adolescentes dominicanas de ascendencia haitiana son acechadas por hombres durante los festivales de nueve días que se celebran después de un entierro; muchas de ellas retornan a los bateyes donde crecieron para estas fiestas, y se les ofrece dinero a cambio de favores sexuales.²¹¹ Otros autores han observado que muchas de las mujeres bateyeras que son abandonadas después de haber sido abusadas sexualmente, terminan dedicándose a la prostitución.²¹²

Algunas características específicas del batey, tales como la abundancia de población masculina y la cultura cañera donde el pago por servicios sexuales se concibe como una actividad normal en la vida del hombre, contribuyen a la demanda constante de servicios sexuales.²¹³ Además, en el contexto mismo del batey, si las mujeres ofrecen estos servicios con discreción en otros bateyes y no en los burdeles propiamente, por lo general no son rechazadas por su comunidad ya que se entiende que es una manera de subsistir en un ambiente de pobreza extrema particularmente hostil para las mujeres.²¹⁴ Un diagnóstico de MUDHA efectuado

²⁰⁷ FLACSO y CCDH 2002, p. 43; Martínez S. 2007, p. 87. Esta opinión fue compartida por la funcionaria MUDHA entrevistada el 3 agosto 2012.

²⁰⁸ FLACSO y CCDH 2002, pp. 42-44

²⁰⁹ Ver Smucker y Murray 2004, pp. 102-103

²¹⁰ *Ibíd.*

²¹¹ *Ibíd.*

²¹² Martínez S. 2007, p. 88

²¹³ Moya Pons 1986, p. 96

²¹⁴ Martínez S. 2007, P. 84. Esta impresión fue confirmada por

en el 2006 reflejó que alrededor de un 38.46% de las mujeres consultadas en los bateyes donde esta organización trabaja se dedicaban al trabajo sexual;²¹⁵ sin embargo, aunque algunas ejercen esta profesión por decisión propia, muchas también han sido víctimas de redes de trata de personas que las llevan a los bateyes para explotarlas sexualmente ofreciendo sus servicios a los trabajadores.²¹⁶

4.7. VIH/SIDA

Durante la década de 1980, algunos estudios de campo ya señalaban que los bateyes mostraban las tasas más altas de infección de VIH en todo el país.²¹⁷ Esta tendencia fue confirmada por la primera encuesta que midió el fenómeno a nivel nacional en el año 2002, que reflejó que alrededor del 5% de la población de los bateyes era portadora del VIH, frente al 1% que afectaba a la población de todo el país. Aunque la encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales 2007 reflejó que las tasa de prevalencia de VIH en los bateyes había disminuido para entonces, arrojando una cifra de 3.2%,²¹⁸ la tasa actual sigue siendo cuatro veces mayor que la observada

a nivel nacional de 0.8%.²¹⁹ Los bateyes azucareros de Higüey, La Romana y Boca Chica, que son los más próximos a los centros turísticos nacionales más importantes, registran el mayor número de casos reportados de VIH/SIDA.²²⁰

Debido a que Haití presenta la tasa de prevalencia de VIH más elevada de América Latina y el Caribe, se estima que los flujos migratorios desde Haití hacia los bateyes dominicanos pueden aumentar el riesgo de contagio en estas comunidades.²²¹ Sin embargo, un enfoque excesivo en la migración haitiana como “causa” tiende a que algunos perciban el problema de VIH/SIDA en los bateyes como un “problema haitiano,” poniendo menos énfasis en el problema desde una perspectiva de desarrollo humano.²²²

En efecto, la mayoría de investigaciones y encuestas tienden a sustentar la noción de que la transmisión del VIH dentro de los bateyes ocurre principalmente como consecuencia de la pobreza y no como consecuencia del arribo de nuevos grupos de migrantes desde Haití.²²³ La encuesta bateyes 2007 refleja que el conocimiento comprensivo del SIDA²²⁴ en los bateyes es más bajo que los niveles registrados en

funcionaria de MUDHA entrevistada 3 agosto 2012

²¹⁵ Ver Gallardo 2001, p. 73. Se debe tener en cuenta que es difícil cuantificar este fenómeno ya que muchas mujeres sienten vergüenza de revelar que ejercen esa profesión.

²¹⁶ Martínez S. 2007, p. 81 describe cómo en la época de traslado masivo de jornaleros haitianos bajo los acuerdos con Haití, existía de manera paralela un traslado organizado de mujeres haitianas que eran suministradas a los dueños de bares y burdeles quienes pagaban por cada mujer entregada. Algunos informes más recientes como el de Smucker y Murray 2004, pp. 102-103, señalan que a través de redes de trata de personas, muchas mujeres siguen siendo llevadas a los bateyes para ser explotadas sexualmente.

²¹⁷ Brewer et. al. 1998

²¹⁸ CESDEM y Macro International Inc. 2008, p. 112

²¹⁹ CESDEM y Macro International Inc. 2007, p. 14

²²⁰ “Los lugares donde hay más sida están en la región oriental.” Hoy, 24 julio 2008, versión digital

²²¹ Tejada 2001, p. 229. El hecho de que las encuestas reflejen que la prevalencia de SIDA en los bateyes es mayor entre la población haitiana, también contribuye a generar una visión del problema como exclusivo de esta población.

²²² Brewer et. al. 1998, p. 1880

²²³ López y de Moya 1999, p. 25

²²⁴ Según esta encuesta el conocimiento comprensivo significa que la persona: sabe que se puede reducir el riesgo de contagio con el uso del condón y teniendo una sola pareja fiel; sabe que alguien que luce saludable puede portar el virus; rechaza las ideas erróneas comunes sobre la transmisión y prevención del sida. Ver CESDEM y Macro International Inc. 2008, p. 106

las zonas rurales del país y en el total del país, siendo aún más bajo entre la población masculina y femenina sin educación. Otros factores estructurales que incrementan el riesgo al contagio dentro de los bateyes incluyen la falta de presencia de unidades de atención primaria de salud en todos los bateyes, la centralización de los servicios de salud del sector público que hacen que muchos tengan que incurrir en gastos de desplazamiento para poder recibir el tratamiento adecuado, el alto porcentaje de personas que poseen más de una pareja o cambian de pareja frecuentemente²²⁵, y el estigma social dentro de las comunidades en torno al VIH que hace que muchos prefieran ocultar su condición pudiendo poner en riesgo a otras personas.²²⁶ Una encuesta de MUDHA reflejó algunas características adicionales en relación al comportamiento sexual de la población bateyera que inciden en su vulnerabilidad al contagio, incluyendo el alto porcentaje de personas que no utiliza protección durante la relación (más de la mitad) y un porcentaje signi-

²²⁵ El estudio de MUDHA 2005 encontró que más de un 65% de las personas entrevistadas había tenido más de una pareja sexual en el transcurso de un mes.

²²⁶ Copresida 2007; Amnistía Internacional 2006

ficativo de personas (27.6%) que había tenido relaciones sexuales con más de una persona al mismo tiempo.²²⁷

Las mujeres en los bateyes son particularmente vulnerables a contraer el VIH/SIDA. Las desigualdades de poder y los roles de género culturalmente aceptados generalmente las colocan en una posición de subordinación al hombre frente a la toma de decisiones sobre uso de preservativos durante la relación.²²⁸ También debe tenerse en cuenta que las niñas y mujeres corren el riesgo de ser contagiadas a través de casos de violencia sexual y que ante la crisis social de los bateyes muchas han recurrido a la provisión de servicios sexuales como medio de subsistencia. Con la crisis del sector azucarero y la migración de los hombres en busca de trabajos temporales en otras zonas también se incrementan las posibilidades de que estos contraigan la enfermedad durante su ausencia del hogar y puedan contagiar a su pareja a su retorno.²²⁹

²²⁷ MUDHA 2005

²²⁸ CESDEM y Macro International Inc. 2008 reflejó que el porcentaje de población de los bateyes que reportó el uso de condón en su primera relación sexual fue de 14% para las mujeres, en contraste a un 47% en el caso de los hombres.

²²⁹ Amnistía Internacional 2006

INDOCUMENTACIÓN EN LOS BATEYES Y SU EFECTO EN GRUPOS VULNERABLES ESPECÍFICOS

5.1. Cambios en el sistema de seguridad social e impacto en la población envejeciente

Durante la época del reclutamiento de trabajadores cañeros haitianos bajo los acuerdos bilaterales con Haití, a los empleados se les descontaban las cuotas del seguro social de sus sobres de pago.²³⁰ La afiliación al seguro social les daba acceso a los dispensarios y hospitales del Seguro Social, y también incluía el derecho a pensión y seguro ante riesgo de accidentes laborales. Este sistema de seguridad social protegía a todos los empleados, independientemente de su condición migratoria en el país. Sin embargo, el seguro social excluía a las mujeres del batey cuyas parejas laboraban para los ingenios, con la excepción de las que laboraran directamente para el ingenio y se les

hicieran los descuentos correspondientes de su salario.²³¹

A partir del año 2001, se establece un nuevo sistema de seguridad social que excluye formalmente a los trabajadores en situación migratoria irregular.²³² Esto significa que muchos de los trabajadores jóvenes de los bateyes que actualmente trabajan en la industria azucarera y otros sectores de la economía, cuando no estén en condiciones de trabajar más en el futuro, no tendrán derecho a pensión y consecuen-

²³¹ Entrevista funcionarios de MUDHA y MOSCTHA 3 agosto 2012. El funcionario de MOSCTHA explicó que los ingenios tenían un departamento de seguridad social y a través de este daban unas tarjetas a los trabajadores las cuales especificaban los servicios médicos a los cuales el trabajador podía acceder. Las mujeres no recibían estas tarjetas pero sí podían acceder a los dispensarios y a los servicios públicos de maternidad. A veces el marido solicitaba que se incluyera a la esposa, pero la inclusión dependía últimamente del empleador.

²³² Artículo 5 de la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

²³⁰ Moya Pons 1986, p. 65

mente no podrán defenderse económicamente por ellos mismos para poder subsistir.²³³

Paralelamente a este grupo de trabajadores actuales que quedan desprotegidos en el futuro, está el caso de los trabajadores haitianos que cotizaron por muchos años los montos correspondientes a su seguridad social, y ahora que son adultos mayores están reclamando su derecho a una pensión. Muchos de ellos han gestionado sus solicitudes de pensión, esperando muchos años sin recibir una respuesta. Los atrasos se deben en gran parte a que las cotizaciones de estos trabajadores no fueron traspasadas completamente al Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) por parte del CEA, y los trabajadores no cuentan con certificaciones que comprueben el tiempo y salario por el cual laboraron.²³⁴ Para los envejecientes sin documentos de identidad es particularmente difícil tramitar sus pensiones, ya que se les exige presentar actas de nacimiento legalizadas y copias de cédula para procesar su solicitud.²³⁵

Algunos de los trabajadores afectados por la falta de pensión se han organizado a través de una Unión de Ex cañeros del CEA para que su lucha tenga más visibilidad, realizando

marchas pacíficas esporádicas frente al Congreso y el Instituto Dominicano de Seguridad Social. Durante sus protestas, han manifestado que muchos de sus conocidos en la misma situación murieron sin haber recibido nunca su pensión.²³⁶ Para la gran mayoría de ancianos que siguen en espera de una respuesta o no han podido solicitar sus pensiones por falta de documentos, su situación humanitaria es particularmente delicada. Debido a su avanzada edad, tienen menos posibilidades de movilizarse fuera del entorno azucarero en busca de alternativas de trabajo para subsistir; además, muchos están enfermos y dependen de la caridad de familiares y conocidos para poder comer.²³⁷ También se ha reportado que algunos no tienen donde vivir ya que al dejar de ser trabajadores activos para los ingenios han sido despojados de sus viviendas.²³⁸ Todo esto, a pesar de haber trabajado arduamente por muchos años. El drama que viven ellos actualmente es el reflejo del futuro que les espera a los trabajadores actuales que no tienen acceso al IDSS por falta de documentación migratoria.

5.2. Adolescentes y niños/as

Aunque las leyes dominicanas prevén el acceso universal y gratuito a la educación básica,²³⁹ la práctica informal de requerir ac-

²³³ Es importante resaltar que tras la promulgación de la Ley 87-01 ha habido una etapa transicional; el Consejo Nacional de Seguridad Social mediante la resolución 165-07 autorizó al Instituto Dominicano de Seguridad Social a continuar prestando servicios de salud a trabajadores móviles ocasionales del régimen contributivo, para lo cual los empleadores siguen descontando los montos correspondientes del seguro social a sus empleados. Esta alternativa sigue aún vigente y garantiza acceso a servicios básicos de salud a los trabajadores migrantes pero no incluye derecho a pensión ni cobertura ante accidentes laborales. Riveros 2011, p. 53

²³⁴ “Crítica la desatención a ex trabajadores cañeros.” *Hoy*, 21 enero 2012, versión digital

²³⁵ “Ancianos de la caña reclaman pensiones.” *Hoy*, 13 enero 2012, versión digital; “El lento proceso a través del IDSS y de hacienda.” *Listín Diario*, 14 marzo 2012, versión digital.

²³⁶ “Unos 417 cañeros murieron sin recibir pensión estado.” *Diario Libre*, 1 agosto 2012, versión digital

²³⁷ FLACSO y CCDH 2002, p. 78

²³⁸ Entrevista funcionaria de Open Society Justice Initiative 8 septiembre 2012.

²³⁹ El nivel básico se inicia ordinariamente a los seis años de edad y tiene una duración de ocho años divididos en dos ciclos: el primer ciclo va del 1ro al 4to grado y el segundo ciclo va del 5to al 8vo grado. Ver Ley Orgánica de Educación de la República Dominicana, artículos 35 al 38.

tas de nacimiento para registrar a los estudiantes en las escuelas públicas ha impedido que muchos niños/as migrantes y dominicanos/as de ascendencia haitiana indocumentados que viven en bateyes puedan acceder a la educación. Esta práctica se oficializa en el año 1999 al incluirse en las Normas de las Instituciones de Educación Pública de la Secretaría de Estado de Educación, pero fue flexibilizada en el 2001 cuando se empiezan a exigir las actas de nacimiento a partir del octavo curso.²⁴⁰ A pesar de estos esfuerzos para garantizar que niños/as indocumentados/as puedan estudiar, organizaciones no gubernamentales han observado que la implementación de estas disposiciones no es uniforme y en muchos casos depende de la discreción de un centro educativo determinado;²⁴¹ en este sentido, la exigencia de documentación en algunos casos se utiliza como excusa para negar el acceso a la educación a migrantes haitianos/as y a descendientes de migrantes haitianos/as.

Los primeros esfuerzos de aplicación del nuevo Reglamento de la Ley de Migración 285-04 han permitido vislumbrar los desafíos que enfrentan los estudiantes extranjeros indocumentados para poder continuar sus estudios en el país. El 31 de mayo del año en curso la DGM remitió al Ministerio de Educación la Circular No. 7475, a través de la cual se prohibía inscribir en los centros educativos a los estudiantes extranjeros que no contaran con la documentación que acreditara legalmente su estatus como extranjero no residente en la categoría de estudiante. Esta disposición afectó principalmente a los niños/as y adolescentes

haitianos/as indocumentados/as, así como a los dominicanos/as de ascendencia haitiana que no contaban con un acta de nacimiento para demostrar que no eran extranjeros, provocando fuertes reacciones en contra por parte de diversos sectores de la sociedad civil.²⁴² A pesar de que la DGM y el Ministerio de Educación posteriormente acordaron permitir el ingreso de los estudiantes indocumentados anunciando la creación de una mesa de diálogo para abordar la temática, la discrecionalidad que ejercen algunos centros educativos y la incertidumbre respecto a cómo será abordado a futuro el tema de la regularización migratoria de los estudiantes extranjeros, impiden que el derecho a la educación esté totalmente garantizado para los/as migrantes y descendientes de migrantes indocumentados.²⁴³

Los niños/as y adolescentes que no pueden acceder a la educación por falta de documentación tienen menos posibilidades de conseguir un empleo digno en el futuro, siendo condenados a insertarse en los trabajos más pesados y peor remunerados, con lo cual se refuerza la

²⁴² “Extranjeros ilegales no entrarán a las escuelas.” *Diario Libre*, 11 junio 2012, versión digital; “Educación se reunirá con Migración.” *Listín Diario*, 12 junio 2012, versión digital; “Organizaciones de la sociedad civil condenan políticas de la Dirección General de Migración.” *Espacio Insular*, 16 junio 2012; “Migración: circular busca regular, no violar derecho de niños a educación; advierte medida incluye multas a trabajadores temporeros.” *Hoy*, 12 junio 2012, versión digital.

²⁴³ “Migración recula: educación permitirá niños indocumentados en las escuelas públicas.” *El Día*, 13 junio 2012, versión digital; “República Dominicana: aceptarán ingreso de niños indocumentados en las aulas.” *Infancia Hoy*, 19 junio 2012, disponible en <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=28768>. Es importante destacar que el tribunal de primera instancia que examinó una acción de amparo interpuesta por 9 organizaciones contra los efectos de la circular 7475, determinó que la DGM no tiene competencia para emitir directrices respecto a la inscripción y recepción de estudiantes extranjeros en centros escolares. Ver “Corte desautoriza a Migración para trazar pautas en las escuelas.” *El Caribe*, 2 agosto 2012, versión digital.

²⁴⁰ Mercedes 2004, p. 39

²⁴¹ *Ibíd.* Ver también CIDH 1999

tendencia a la exclusión social y segregación laboral de la población de los bateyes. Incluso para los que logran estudiar hasta séptimo curso, la indocumentación contribuye a la deserción escolar a partir del octavo curso.²⁴⁴ Para el caso de los dominicanos de ascendencia haitiana que se han visto afectados por la suspensión de la expedición y emisión de copias de actas del estado civil (ver sección 6.2.3.3), su situación de indocumentación no les ha per-

²⁴⁴ La encuesta realizada por ADOPLAFAM-Coalición Pro-Bateyes 2007 encontró que el 10.70% de los niños que no asistían a la escuela reportaron la falta de acta de nacimiento como principal causa; de este grupo el 35% tenía entre 10-12 años.

mitido continuar sus estudios en la secundaria o ingresar a la universidad.²⁴⁵ Por otro lado, los niños/as indocumentados que no asisten a la escuela son particularmente vulnerables a insertarse en actividades delictivas, a ser sometidos al trabajo infantil,²⁴⁶ y a ser explotados por redes de trata de personas.

²⁴⁵ Civolani 2011, pp. 29-31

²⁴⁶ Vargas 2007. El trabajo infantil históricamente ha sido un grave problema en los bateyes ya que algunos padres, ante la precariedad de las condiciones de vida en los bateyes, incorporan a sus hijos a las labores de corte de caña como ayudantes. Ver CLADEM 2007, p. 15

6

SITUACIÓN DE DOCUMENTACIÓN DE IDENTIDAD DE LOS/AS DESCENDIENTES DE LOS/AS MIGRANTES HAITIANOS/AS

6.1. Antecedentes

Habiendo descrito la situación de documentación de los/as migrantes haitianos/as que se asentaron en los bateyes en sus diferentes etapas, esta parte de la investigación se enfoca en la situación de documentación de sus descendientes. La situación de documentación de esta población no es homogénea ya que la misma depende del país en que nacieron, y en el caso de los que nacieron en República Dominicana también influye el momento del nacimiento debido a cambios que se han producido en los criterios para la adquisición de la nacionalidad dominicana. A continuación se describe brevemente la evolución del régimen de nacionalidad en la República Dominicana y los diversos perfiles de los/as descendientes de los/as migrantes.

6.1.1. *Anotaciones breves sobre el régimen de nacionalidad en la República Dominicana*

El régimen de nacionalidad en la República Dominicana comprende un sistema mixto que confiere el derecho en base a los principios de *jus soli* y *jus sanguinis*. Desde junio de 1929 hasta enero de 2010 que se modificó la Constitución dominicana, todos los niños/as nacidos en el territorio tenían derecho a la nacionalidad dominicana con excepción de los hijos de diplomáticos y los hijos de quienes estuvieran en tránsito. El Reglamento de la Ley de Migración de 1939 establecía que la disposición de “en tránsito” se aplicaba a las personas que sólo pasaban por el territorio con la intención de volver a salir de él.²⁴⁷ Bajo esta estructura

²⁴⁷ Ver sección V del Reglamento de Migración No. 279 del 12 de mayo de 1939

legal, se emitieron actas de nacimiento y cédulas de identidad a muchos descendientes de migrantes nacidos en el país.

A partir de agosto del año 2004 en que se promulgó la Ley de Migración No. 285-04, se dieron una serie de cambios legislativos y administrativos que tuvieron el efecto de restringir los criterios de *jus soli*. La ley 285-04 redefinió la excepción de tránsito prevista en la Constitución, estableciendo que los extranjeros no residentes²⁴⁸ son considerados como personas en tránsito, y por lo tanto, sus hijos no tienen derecho a la nacionalidad dominicana. La Suprema Corte de Justicia (SCJ), a través de su sentencia del 14 de diciembre de 2005, restringió aún más los criterios para el acceso a la nacionalidad dominicana al determinar que los hijos de migrantes en situación irregular no son dominicanos. La Constitución del 26 de enero de 2010 incorporó la interpretación de la SCJ estableciendo de manera explícita que los hijos/as de extranjeros en situación irregular no son dominicanos.

6.1.2. Descripción de los perfiles de la población de descendientes

Según su situación de documentación, una primera categoría está compuesta por aquellos que nacieron en Haití y que migraron durante su niñez a la República Dominicana con sus padres o fueron traídos posteriormente al país con motivo de reunificación familiar. La situación de documentación de estas personas depende de la accesibilidad a la

documentación civil haitiana. Es probable que una vez alcanzada la mayoría de edad su situación migratoria en el país sea similar a la de la mayoría de los migrantes haitianos/as que dependen de un empleador auspiciante para conseguir sus permisos de estadía de migración.

Un segundo grupo está conformado por los/as dominicanos/as de ascendencia haitiana, el cual incluye a los/as descendientes de migrantes haitianos/as que al momento de su nacimiento tenían derecho a la nacionalidad dominicana.²⁴⁹ Esta parte del informe se enfoca principalmente en esta población ya que, como se intenta reflejar más adelante, su acceso a la documentación ha variado según las políticas del registro civil que caracterizan la época en la que se solicitan los documentos.

Un tercer grupo está conformado por los/as hijos/as de padre y madre de nacionalidad haitiana que nacieron en la República Dominicana después de la promulgación de las nuevas excepciones al *jus soli* previstas en la Ley de Migración del 2004 y la nueva Constitución de 2010. Su situación de documentación depende del acceso a ella en el país de origen para lo cual a partir del 2004 se estableció en el país un procedimiento que involucra la emisión de

²⁴⁸ Los no residentes incluyen las siguientes categorías: turistas, estudiantes, personas de negocios, tripulantes de medios de transporte, pasajeros en tránsito, trabajadores temporeros y habitantes de zonas fronterizas.

²⁴⁹ Existen muchas dificultades para cuantificar a esta población ya que algunas veces los números son exagerados por la prensa y sectores del gobierno para fines políticos, y también muchas veces la clasificación de esta población se basa en apreciaciones subjetivas que tienden a incluirlos en la categoría de “haitianos/as” independientemente de las leyes vigentes que rigen su derecho a la adquisición de la nacionalidad dominicana. A partir de los datos de la encuesta sobre inmigrantes haitianos realizada por FLACSO-OIM en el 2002, se estimó que la población de descendientes de haitianos/as que habían nacido en el país hasta esa fecha se situaba en aproximadamente 195 mil personas; sin embargo, esta cifra estaba sub-registrada porque no incluía a los dominicanos de ascendencia haitiana de segunda y tercera generación. Ver Báez y Lozano 2008, p. 193

una constancia de nacido vivo y un acta de nacimiento para extranjeros y su inscripción en el libro de extranjería.

6.2. Situación de documentación de la población dominicana de ascendencia haitiana

En esta sección se profundizará sobre la situación de documentación civil de las personas dominicanas de ascendencia haitiana. En consideración a que la documentación de identidad de esta población ha dependido primordialmente del registro civil en la República Dominicana, se describirá brevemente algunos aspectos generales del registro de nacimientos en el país, incluidos los factores que hacen que existan niveles de indocumentación y subregistro que afectan en general a toda la población. A través de una descripción de la evolución histórica que el registro civil ha sufrido, se destacará, sin embargo, los elementos que han hecho que la población dominicana de ascendencia haitiana enfrente niveles de documentación comparativamente más bajos que el resto de la población dominicana (ver sección supra 6.2.2) y se identificarán algunas categorías o perfiles entre esta población, tomando en cuenta que una parte de ella sí ha tenido acceso a la documentación civil. Al final de la sección, se describirá el impacto que la falta de documentación ha tenido en las personas y cómo esta situación les ha impedido el goce y disfrute de sus derechos más fundamentales.

6.2.1. Aspectos generales sobre el registro civil en República Dominicana

El registro de los actos relacionados con la documentación de identidad de las personas y su estatus civil está a cargo de la Junta Central Electoral (JCE)²⁵⁰ y está regulado principalmente por la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil, adoptada en 1944 y aún vigente con sus respectivas modificaciones. A través de esta ley se codifica por primera vez todas las disposiciones previas relativas a los actos del Estado Civil y se establecen las instituciones y procedimientos para el acceso a los servicios del registro civil. El marco normativo incluye además disposiciones previstas en el Código Civil, el Código de Protección para los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley General de Migración de 2004, su reglamento de aplicación adoptado en 2011 y demás disposiciones administrativas adoptadas por la JCE.

Los principales documentos de identidad dominicanos son el *acta de nacimiento* oficial y la *cédula de identidad y electoral*. El acta de nacimiento es emitida por la Oficialía del Estado Civil correspondiente al lugar donde nace la persona y es consecuencia de la inscripción formal del nacimiento, la cual se realiza con la constancia de nacimiento (certificado de nacido vivo) expedida a los padres por lo general en el

²⁵⁰ Se trata de un órgano autónomo del Estado que además tiene la función de organizar y dirigir los procesos electorales en el país. Sus nueve miembros son elegidos por el Senado por un período de cuatro años. La JCE está estructurada en el Pleno, una Cámara Administrativa y una Cámara Contenciosa e incluye entre sus dependencias la Dirección Nacional del Registro del Estado Civil, la Oficina Central del Estado Civil, las Oficialías del Estado Civil, delegaciones en Centros de Salud y unidades móviles que brindan los servicios en diversas zonas del país.

centro de salud al momento del nacimiento del niño. El acta de nacimiento es necesaria para ejercer derechos fundamentales y acceder a los servicios públicos. Para esos fines, las autoridades exigen que las personas presenten extractos del acta de nacimiento, los cuales tienen una vigencia de tres meses, por lo cual, es muy común que las personas tengan que acudir con frecuencia ante las Oficialías del Estado Civil para solicitar una certificación reciente. El certificado también es necesario para obtener otra documentación, en particular la *cédula de identidad y electoral* para mayores de 18 años y el pasaporte, emitido respectivamente por la Dirección Nacional de Cédulas (dependencia de la JCE) y la Dirección Nacional de Pasaportes. La cédula es el documento de identidad por excelencia para los adultos y también lo requieren para desarrollar todo tipo de actos en la vida pública y privada, incluido contraer matrimonio, declarar el nacimiento de los hijos, adquirir propiedad y ejercer el derecho al voto, entre otros derechos.

A pesar de la importancia de contar con documentos civiles, existe un alto número de personas en el país cuyos nacimientos no han sido inscritos y, por lo tanto, su existencia no consta de manera legal. Aunque el subregistro de nacimientos en América Latina es una problemática que existe en muchos países, la tasa de subregistro en República Dominicana se encuentra entre las más altas, llegando aproximadamente al 22% de la población.²⁵¹

²⁵¹ A modo de ejemplo, las siguientes son las tasas de subregistro y falta de documentación de la población en otros países de la región: Chile y Argentina (1-2%); Perú (7%), Brasil (20%), Colombia (23%) y Nicaragua (30%). Así en Castro, Rud y Benítez 2010. En el caso de República Dominicana, las cifras más actualizadas al respecto son las de la encuesta ENHOGAR 2009-2010 que

Si bien este es un fenómeno presente en todo el país, existen algunos factores que marcan una mayor incidencia en la situación de falta de documentación de algunos grupos. Por ejemplo, existen diferencias en los niveles de registro de la población por provincia según el grado de urbanización, en donde la presencia de una Oficialía del Estado Civil tiene además un impacto positivo en las tasas de registro.²⁵² Asimismo, el problema afecta desproporcionadamente a la población más pobre del país, debido a que la precariedad de los niveles de vida y los bajos niveles educativos que caracterizan a esta población hacen que los jefes de hogares no asimilen la importancia de la documentación como vía de acceso a otros derechos.²⁵³ Algunos estudios también han reflejado una fuerte tendencia de transmisión intergeneracional del problema de subregistro ya que los descendientes de padres indocumentados tienen una alta probabilidad de ser indocumentados.²⁵⁴

Las causas detrás del subregistro son múltiples y se enmarcan en el contexto de debilidad institucional que caracteriza otras instancias públicas en el país. La complejidad de los procedimientos legales y administrativos establecidos para el registro de los nacimientos, las numerosas instituciones vinculadas al proceso

encontró que solo el 79.2% de los niños/as que habían nacido en los últimos cinco años habían sido registrados; esta cifra es ligeramente más elevada que la de ENHOGAR 2006 que señaló un 77.9% (ver ONE 2011, p. 118) y ENDESA 2002 que reflejó un 74.2% (ver Duryea, Olgiate y Stone 2006, p. 3).

²⁵² Castro y Rud 2011, pp. 20-21

²⁵³ Duryea, Olgiate y Stone 2006; Sánchez 2006; Castro y Rud 2011

²⁵⁴ Castro y Rud 2011 analizan cómo esta tendencia se ve reflejada en los resultados de la ENDESA 2007. La indocumentación de las padres como causa de sub-registro en el contexto dominicano se aborda más detalladamente en la siguiente sección 6.2.2.

de documentación,²⁵⁵ así como los costos de los procedimientos, son todos obstáculos que impiden que algunas personas puedan acceder a la documentación.²⁵⁶ Otros factores culturales²⁵⁷ que contribuyen a la indocumentación están vinculados a la debilidad del estado de derecho y la ausencia de una cultura de derechos humanos en el país. Así, se ha notado el poco valor que las personas atribuyen a la documentación y la falta de legitimación y trascendencia vinculada al hecho de documentarse, quizás como consecuencias del período dictatorial a lo largo del siglo XX en República Dominicana cuando la situación de documentación no hizo ninguna diferencia en el día a día de la vida de las personas.²⁵⁸

6.2.2. Indocumentación en los bateyes

En el caso de los bateyes, existe una proporción bastante elevada de personas que carece de documentos de identidad. Un diagnóstico de MUDHA realizado en 1994 mostró que aproximadamente la mitad de la población de los bateyes consultados no contaba con ningún tipo de documentación.²⁵⁹ La encuesta “Bateyes del Estado” de 1999, que es la primera que intenta medir el fenómeno de indocumenta-

ción en los bateyes a nivel nacional, encontró que el 32% de la población residente en los bateyes del CEA no tenía acta de nacimiento.²⁶⁰ La encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales 2007 reflejó que el 22% de la población no poseía acta de nacimiento y el 33.1% de la población de 16 años y más no poseía cédula de identidad; estas cifras son significativamente más elevadas que las cifras del total del país según ENDESA 2007 que reflejaron un 5% y un 11% respectivamente para esos rubros.²⁶¹

El sub-registro de nacimientos de los descendientes de los migrantes provenientes de los bateyes, tal como ocurre a nivel nacional, es de hecho más elevado en la población de los quintiles más bajos de riqueza.²⁶² En este sentido, muchos de los factores enunciados anteriormente que han contribuido al sub-registro de nacimientos a nivel nacional, con mayor razón los enfrenta la población del batey que constituye el segmento poblacional más pobre y marginalizado en todo el país. Existen sin embargo otros obstáculos específicos que históricamente ha enfrentado la población del batey para acceder al registro civil dominicano. Uno de los principales obstáculos es la discriminación sustentada en los prejuicios

²⁵⁵ Incluye a la JCE y las Oficialías de Estado Civil bajo su dependencia, Centros de Salud, Procuraduría Fiscal y la Suprema Corte de Justicia.

²⁵⁶ Sánchez 2006

²⁵⁷ Duryea, Olgiate y Stone 2006 discuten algunos de los factores culturales que contribuyen al sub-registro de nacimientos destacando que en muchos casos la situación de exclusión social es tal que los padres no creen que con la documentación sus hijos puedan mejorar su realidad socio-económica y por ello generalmente están menos dispuestos a invertir en los costos del registro de nacimiento de sus hijos. Otra razón cultural que se puede incluir en el análisis es que algunas madres temen ser estigmatizadas por declarar que sus hijos no tienen padre.

²⁵⁸ Tamargo 2008, p. 18

²⁵⁹ Gallardo 2001, p. 32

²⁶⁰ Tejada 2001, pp. 46-47. El 92% de la población que no contaba con acta de nacimiento declaró haber nacido en la República Dominicana.

²⁶¹ CESDEM y Macro International Inc. 2008, pp. 18-19. Esta encuesta refleja que tal como sucede a nivel nacional, el porcentaje de niños/as sin acta de nacimiento es más elevado en los rangos de 0-4 años de edad (48%) y 5-9 años (30%). En las cifras sobre el porcentaje de personas mayores a 16 años sin cédula influye el hecho de que los que tienen 16-17 años están por debajo de la edad legal para la expedición de documento; sin embargo, la proporción que corresponde a los que tienen entre 18-19 años fue del 68%.

²⁶² *Ibíd.* p. 18

históricos en contra de la población haitiana y sus descendientes, la cual, en el contexto del registro civil, se manifiesta cuando algunos funcionarios ejercen un criterio más amplio al momento de establecer a quien le corresponde la nacionalidad dominicana, llegando a obstaculizar o denegar inscripciones basándose en criterios claramente arbitrarios y subjetivos como el perfil racial y los apellidos y acentos de los padres.²⁶³

Aunque algunas veces la denegación basada en el origen y apariencia de los padres se expresa abiertamente, también se han utilizado estrategias menos directas para denegar la inscripción a hijos/as de migrantes haitianos/as. Así, la veracidad de las certificaciones de los alcaldes pedáneos, las cuales son un requisito para el caso de los partos que ocurren fuera de los centros de salud,²⁶⁴ ha sido cuestionada por algunos oficiales como una manera de denegar la inscripción.²⁶⁵ En otros casos, la aplicación de los requisitos vigentes para la inscrip-

ción tardía de nacimientos²⁶⁶ ha sido desigual para el caso de niños/as dominicanos/as de ascendencia haitiana; esto se vio reflejado en el caso de las niñas *Yean y Bosico* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el cual se observó que la denegación de la inscripción se fundamentó en la falta de presentación de documentos que entonces no eran exigibles a niños/as en el rango de edad de las solicitantes.²⁶⁷

Algunos expertos han destacado que la expectativa de denegación del registro porque los padres son de origen haitiano está tan enraizada en las comunidades bateyeras, que ésta ha actuado, principalmente en el período previo a la Constitución de 2010, como un desincentivo para que algunos migrantes y dominicanos de ascendencia haitiana ni si quiera intentaran gestionar la declaración del nacimiento de sus hijos/as.²⁶⁸ Esta discriminación se ha hecho extensa a los centros médicos; así, antes de la promulgación de la Ley General de Migración 285-04 en agosto de 2004 con la cual los hijos/as de madres haitianas no residentes formal-

²⁶³ Wooding y Moseley-Williams 2004, p. 53; Amnistía Internacional 2007; Consejo de Derechos Humanos 2008; Open Society Institute 2010

²⁶⁴ Históricamente los partos fuera de los centros de salud han sido frecuentes para el caso de las mujeres bateyeras, ya que, como se señaló anteriormente en este informe, por varias décadas la mayoría de los bateyes se encontraban aislados de las demás comunidades del país lo cual dificultaba los traslados a los centros médicos ubicados en perímetros urbanos. Así en Martínez 2005, p. 6 y Gavigan 1995, p. 17. La funcionaria de MUDHA, entrevistada el 3 agosto 2010, señaló que los partos que se realizan en hogares particulares con la ayuda de parteras de la comunidad todavía ocurren, siendo más comunes en los bateyes que están relativamente más aislados de perímetros urbanos y tienen vías de transporte más precarias. La Encuesta Bateyes 2007 mostró que solamente un 4% de los partos de niños/as nacidos durante los cinco años anteriores a la fecha de la encuesta ocurrieron en hogares particulares, lo cual pareciera reflejar que en la actualidad la mayoría de mujeres bateyeras dan a luz en centros de salud. Ver CESDEM y Macro International Inc. 2008, p. 64

²⁶⁵ CIEPO 2011, p.14

²⁶⁶ La declaración se considera oportuna si se realiza dentro de los 60 días después del nacimiento en zonas urbanas y dentro de los 90 días después del nacimiento en zonas rurales. Las declaraciones que exceden estos plazos se consideran tardías. Los procedimientos para las declaraciones tardías son particularmente arduos, lentos y costos. En estos casos el Oficial del Estado Civil debe remitir una copia certificada de la declaración del nacimiento al Procurador Fiscal del Distrito Judicial correspondiente, quien a su vez debe solicitar al Tribunal de Primera Instancia la sentencia que autoriza la inscripción de la declaración tardía. Ver Sánchez 2006, p. 29

²⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos 2005, pp. 66-67. Otros informes han documentado que algunos oficiales se han negado a enviar los documentos a los juzgados para que autoricen la inscripción del declaraciones tardías con el argumento de que serán rechazados por estos tribunales por la falta de documentación de los padres. Así en Human Rights Watch 2002, p. 26

²⁶⁸ Martínez 2005, p. 7

mente son considerados “en tránsito” y por lo tanto sin derecho a la nacionalidad dominicana, organizaciones de derechos humanos reportaban que algunos funcionarios de estas instituciones se negaban a emitir a migrantes haitianas las constancias de nacido vivo requeridas para declarar el nacimiento de sus hijos/as ante la oficialía correspondiente, con lo cual no existía un respaldo documental de que el niño/a existía y que había nacido en el territorio.²⁶⁹ Esta situación también afectaba a madres dominicanas de ascendencia haitiana, para quienes las dificultades para obtener las constancias de nacido vivo y actas de nacimiento para sus hijos/as incluso aumentaron después de agosto de 2007,²⁷⁰ como se verá más adelante, debido a que la JCE y la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social ponen en vigor el nuevo procedimiento para el registro de hijos/as de madres extranjeras no residentes.²⁷¹

Uno de los mayores obstáculos para la inscripción de los nacimientos de personas de ascendencia haitiana es la exigencia de las autoridades que los padres presenten cédulas de identidad como requisito para proceder con la declaración. En efecto, la presentación de la cédula de los padres aparece enunciada en la lista actual de requisitos necesarios para la declaración de nacimientos oportunos y tardíos contenidos en el Manual del Oficial del Esta-

do Civil y la página web de la JCE.²⁷² Este requisito ha sido objeto de mucha controversia, debido en primer lugar a que los criterios para la adquisición de la nacionalidad dominicana históricamente no han estado condicionados al tipo de documentación que posean los padres. Visto de esta forma, parecería que este requisito de presentar la cédula de identidad, previsto en una norma de rango legal, podría obstaculizar el derecho a la nacionalidad, reconocido a nivel constitucional.²⁷³

En segundo lugar, basándose en la lectura actual del artículo 46 de la Ley No.659²⁷⁴ sobre Actos del Estado Civil, organizaciones de derechos humanos han argumentado que esta ley no exige expresamente la presentación de cédula de identidad por parte de los padres, salvo los casos en que ellos mismos actúen en calidad de declarantes.²⁷⁵ En este sentido, se cuestiona en qué medida la JCE, a pesar de

²⁷² Registro del Estado Civil de la JCE 2008, capítulo vi; sección preguntas frecuentes publicada en la página web de la JCE, disponible en <http://soporte.jce.gob.do/PreguntasFrecuentes/tabid/62/ArticleCategory/16/smid/383/Default.aspx>

²⁷³ Es importante destacar que esta discusión sobre el requisito de la cédula de identidad fue central en las consideraciones de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana en el caso Yean y Bosico. En su sentencia, la Corte encontró que el Estado tenía la obligación de armonizar los requisitos del registro civil con los criterios para la adquisición de nacionalidad.

²⁷⁴ Al artículo 46 de esta ley establece que “en el acta de nacimiento se expresarán el día, hora y lugar en que hubiese ocurrido, el sexo del niño y los nombres que se le den; los nombres, apellidos, edad, profesión u ocupación, domicilio y nacionalidad del padre y de la madre, si fuere legítimo, y si fuere natural los de la madre; y los del padre si éste se presentare personalmente a reconocerlo; los nombres, apellidos, edad, profesión u ocupación, domicilio, nacionalidad y número, serie y sello de la cédula de identificación personal del declarante.”

²⁷⁵ Ver CIDH 1999, párrafo 354 y Van Waas 2006, p. 71. El escrito de los representantes de las víctimas en el caso Yean y Bosico también señalaba que el requisito de solicitar cédula a los padres no estaba previsto en la legislación dominicana, sino que fue incorporado mediante reglamentación interna de la JCE. Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos 2003, p. 24

²⁶⁹ Human Rights Watch 2002, p. 25; Martínez 2005, p. 6

²⁷⁰ A través de la Resolución No. 2-2007 del 18 de abril de 2007, la JCE puso en vigor el nuevo procedimiento para el registro de nacimiento para los hijos/as de madres extranjeras no residentes. Mediante la Resolución No. 000009 del 7 de agosto de 2007 la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) puso en vigencia el formulario constancia rosado para los hijos/as de madres extranjeras no residentes nacidos vivos.

²⁷¹ Ver el último párrafo de esta subsección del informe.

tener facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia,²⁷⁶ puede imponer un requisito no previsto en la ley principal que regula la materia de registro civil.²⁷⁷

En tercer lugar, no siempre fue claro que la cédula del declarante a la que se refiere el artículo 46 se limita exclusivamente a una cédula dominicana o cédula de identidad de extranjero, sino que podría ser la cédula del país de nacionalidad de los padres.²⁷⁸ Esta consideración era particularmente relevante en el período anterior a la promulgación de la Ley General

²⁷⁶ Artículo 212, Constitución de la República Dominicana del año 2010

²⁷⁷ No se ha podido establecer claramente a partir de cuándo se empezó a exigir la presentación de la cédula de identidad de los padres como un requisito para la declaración de nacimientos. La Resolución de la JCE No. 5-99 del 4 de agosto de 1999 sobre declaraciones tardías, incluía como un requisito presentar “la copia de la cédula de los padres (o del que figure en el acta), o una certificación de las mismas o de otro documento del que pueda establecerse la identidad de esas personas.” En la actualidad, la Resolución de la JCE No. 07-2003 sobre Declaraciones Tardías y su Manual de Aplicación, incluye la presentación de la cédula de los padres que constan en el acta como un requisito para la declaración de nacimientos. El ex Oficial del Estado Civil que laboró en la oficialía de Barahona en la década de 1990 y fue entrevistado para este informe el 7 de noviembre de 2012, señaló que hacia finales de la década de 1980 y principios de 1990 los oficiales empezaron a recibir instrucciones por parte de sus superiores de exigir la cédula de los padres como un pre-requisito para la inscripción de los nacimientos.

²⁷⁸ Ver Informe de Human Rights Watch, 2002, p. 25. La situación de los padres desde el punto de vista de la documentación emitida en el país de origen no es suficientemente clara. Aunque con frecuencia se asume que los migrantes de nacionalidad haitiana no cuentan con documentos de identificación emitidos en su país de origen, algunas encuestas han reflejado que la situación no pareciera ser tan grave: la encuesta FLACSO-OIM realizada en el 2002 encontró que el 89.4% y 62.9% de los migrantes poseía acta de nacimiento y cédula respectivamente; la encuesta realizada a trabajadores de industria azucarera realizada por CIPAF entre 2008-2010 mostró que el 32 % de los trabajadores nacidos en Haití tenía partida de nacimiento, el 17% poseía cédula y el 8% pasaporte. Es importante resaltar que estas encuestas son relativamente recientes y no se cuenta con información sobre la situación de documentación de los migrantes durante las décadas anteriores a estas encuestas. Ver Verité 2012, p. 39; FLACSO-OIM 2004, p. 26

de Migración 285-04, ya que hasta entonces, el derecho a la nacionalidad dominicana no estaba condicionado a la situación migratoria de los padres.

Desde un enfoque de género, y teniendo en cuenta el requerimiento de la cédula de los padres como pre-requisito para la declaración del nacimiento de sus hijos/as, las consecuencias sobre la posibilidad de declarar al niño por parte de una madre indocumentada son diferentes a las consecuencias en el caso de un padre indocumentado. Así, si el padre está indocumentado, la madre documentada puede declarar el nacimiento de su hijo/a sola;²⁷⁹ sin embargo, si la madre está indocumentada, no es posible declarar el nacimiento de su hijo/a, incluso si el padre posee su cédula de identidad.²⁸⁰

En efecto, la limitación de que un padre con documentos de identidad pueda declarar

²⁷⁹ La Ley 659 sobre Actos del Estado Civil prevé la declaración de nacimientos de hijos naturales (ver artículo 46), estableciendo que en estos casos en el acta de nacimiento solo se hará constar los datos de la madre. El Manual del Oficial del Estado Civil contiene una sección especial con los requisitos para la “declaración del hijo de la madre” (ver pág. 18) el cual incluye la presentación de la cédula de identidad de la madre. Si el padre no posee cédula de identidad, la madre tiene la opción declarar al niño/a como madre sola para evadir el requerimiento de presentación de cédula del padre y proceder con la inscripción del nacimiento; sin embargo, esto puede limitar la identidad del niño/a ya que éste no quedaría registrado con su apellido paterno. Ver Sánchez 2006, p. 29

²⁸⁰ El Manual del Oficial del Estado Civil establece que si se trata de la declaración del hijo nacido de una unión consensual y el padre va a proceder a reconocerlo, éste deberá ser el declarante y debe presentar la copia de la cédula tanto del padre como de la madre. Para la declaración del nacimiento de hijos de padres casados entre sí, también es requisito presentar las cédulas de ambos padres. La abogada Noemí Méndez, y el ex-Oficial del Estado Civil de Barahona, consultados al respecto el 7 de noviembre de 2012, confirmaron que en la práctica son frecuentes las denegaciones de inscripción debido a la indocumentación de la madre, tanto para el caso de declaraciones oportunas como tardías.

solo a un hijo/a si la madre está indocumentada fue identificada como uno de los obstáculos que contribuyen al sub-registro de nacimientos entre la población dominicana en el informe de diagnóstico para el Plan Nacional de Documentación 2006-2010.²⁸¹ Esto es inconsistente además con el artículo 43 de la Ley 659 de Actos del Estado Civil, que establece que “el nacimiento del niño será declarado por el padre o a falta de éste, por la madre, o por los médicos, cirujanos, parteras u otras personas que hubieren asistido al parto; y en el caso de que éste hubiera ocurrido fuera de la residencia de la madre, la declaración se hará además por la persona en cuya casa se hubiere verificado.”

A raíz de los cambios en el régimen de nacionalidad que inician en agosto de 2004 (ver sección 6.1.1) la falta de documentación de la madre también ha tenido un impacto negativo en el registro de nacimientos de hijos de parejas mixtas entre padres dominicanos y madres extranjeras haitianas o dominicanas de ascendencia haitiana. El artículo 28 de la Ley de General de Migración 285-04 dispone que a los hijos de mujeres extranjeras no residentes debe expedírseles una constancia de nacimiento para extranjeros de color rosado, las cuales no pueden ser utilizadas para obtener actas de nacimiento dominicanas;²⁸² por su parte, el artículo 36 del Reglamento de aplicación de la Ley de Migración, establece un procedimien-

to análogo para el caso de las mujeres que se encuentran en situación migratoria irregular. A pesar de que la Ley de Migración establece que si el padre es dominicano se puede registrar el nacimiento en la oficialía local correspondiente, no existe claridad respecto a cómo se puede garantizar la transmisión de la nacionalidad dominicana por parte del padre dominicano con cédula de identidad y electoral²⁸³ dado a que es siempre indispensable presentar la cedula de extranjera de la madre o su pasaporte.²⁸⁴ Para el caso de madres dominicanas de ascendencia haitiana que no cuentan con su cédula porque no se registró su nacimiento o porque se han visto afectadas con la suspensión de emisión de documentación civil (ver sección 6.2.3.3), el problema no sólo es la denegación del registro de nacimiento de sus hijos por su indocumentación, sino que los centros de salud les emiten a sus hijos/as constancias de nacido vivo para extranjeros, con lo cual se afecta las expectativas de los hijos/as a su derecho constitucional a la nacionalidad dominicana.²⁸⁵

6.2.3. Etapas de la evolución del registro civil

La situación de documentación de la población dominicana de ascendencia haitiana ha variado en el tiempo, siguiendo patrones que paradójicamente han implicado un retroceso

²⁸¹ Sánchez 2006, p. 29

²⁸² Las constancias de nacido vivo para extranjeros son canalizadas a través de un procedimiento de inscripción alterno mediante el cual el nacimiento queda registrado en el libro de extranjeros y los padres reciben una certificación de nacimiento de extranjeros/as la cual pueden utilizar para gestionar la solicitud de acta de nacimiento ante la embajada haitiana. Ver Registro de Estado Civil de la JCE 2008, capítulo XVIII y Resolución de la JCE No. 2-2007.

²⁸³ El artículo 18 de la Constitución dominicana de 2010 establece que son dominicanos los hijos de madre o padre dominicanos.

²⁸⁴ Ver Registro de Estado Civil de la JCE 2008, capítulo VI; CIEPO 2011, p. 13; Noemí Méndez, durante la consulta realizada el 7 de noviembre de 2012.

²⁸⁵ Entrevista funcionario MOSCTHA 3 agosto 2012; entrevista Noemí Méndez 10 de agosto y 7 noviembre de 2012.

conforme la institución del registro civil se ha fortalecido en el país. Debido a que es posible identificar tres etapas claras en la evolución reciente del funcionamiento del registro civil en la República Dominicana, a continuación se presentan los aspectos más destacados de cada una de estos momentos históricos, haciendo notar que la evolución no ha sido necesariamente uniforme en todo el territorio del país, por lo cual, es posible que las características de una etapa pasada estén presentes en mayor o menor grado en algunas partes del país. Se mencionarán, en particular, algunos aspectos sociales y políticos de la realidad nacional que tuvieron un impacto determinante en esta evolución, así como estas diferentes etapas influyeron en la situación de documentación de la población dominicana de ascendencia haitiana en el país.

6.2.3.1. Primera etapa: debilidad institucional (años previos a 1990)

La administración y los servicios ofrecidos por el registro civil han sido históricamente muy deficientes en República Dominicana. Hasta el año 1992, tanto el registro civil como las oficinas de expedición de cédulas funcionaban independientemente la una de la otra y ambas dependían esencialmente del Poder Ejecutivo que designaba a sus oficiales.²⁸⁶ Estos oficiales,

²⁸⁶ Cámara Administrativa JCE 2009, p. 9. El artículo 5 de la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil establecía que la Oficina Central del Estado Civil estaba adscrita a la Procuraduría General y el Director debía ser nombrado por el Poder Ejecutivo. Posteriormente con La Ley de Registro Electoral No. 205 1964 se establece que la Oficina Central del Estado Civil pasaría a depender de la Junta Central Electoral, pero en la práctica esto no se implementó. La Ley de No. 990 de 1945 creó por primera vez la cédula de identidad dominicana; esta ley fue derogada por la

a pesar de pertenecer a la administración pública, no gozaban de un salario fijo como funcionarios estatales ni eran supervisados adecuadamente por el gobierno; en la práctica, trabajaban bajo un esquema de administración privada en la que ellos mismos establecían las tasas a cobrar por los servicios, contrataban a su personal auxiliar, establecían los salarios, aprobaban el presupuesto de gastos y las ganancias iban a su patrimonio particular. Los empleados auxiliares que contrataban por lo general carecían de perfiles educativos adecuados, eran muy mal remunerados y no eran capacitados adecuadamente para cumplir sus funciones.²⁸⁷ La autonomía bajo la cual operaban las oficinas hacía que no existiera homogeneidad en las tarifas cobradas ni en la implementación de los requisitos exigidos para la obtención de los documentos.²⁸⁸ Esta autonomía generó el factor que quizás mejor define esta fase del registro civil: la discrecionalidad. El funcionario a cargo gozaba de una gran libertad en el ejercicio de las funciones del registro civil, situación que en mucho todavía permea la realidad que se vive hoy en materia de documentación civil en República Dominicana.

De la misma manera, hasta hace pocos años las oficinas del registro civil no contaban

Ley No. 6125 de 1962 sobre Cédula de Identificación Personal. El artículo 4 de la Ley No. 6125 establecía que la Dirección General de Cédula de Identidad Personal, bajo la cual operaban los centros de cedulación, dependía de la Secretaría de Estado de Interior y Policía.

²⁸⁷ Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral 2009; Presentación de Roberto Rosario, Presidente de la JCE, durante la audiencia temática ante la CIDH sobre cambios en el registro civil dominicano, 28 marzo 2011, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=122>

²⁸⁸ Sánchez 2006; entrevista ex Oficial de Estado Civil de la Oficialía de Barahona 7 noviembre 2012.

con la infraestructura necesaria para agilizar los servicios y resguardar la documentación de manera adecuada. Estudios de diagnóstico realizados por la JCE entre 2005-2007, reflejaron que hasta ese período, el 95% de las oficialías todavía instrumentaba y expedía actas manualmente por falta de computadoras; también se encontró que debido al deterioro de las oficinas donde funcionaba gran parte de las oficialías, un 20% de las actas se había visto afectado por las filtraciones de agua y de comején, por lo que debieron someterse a un proceso de reconstrucción.²⁸⁹

La ausencia de procedimientos institucionales uniformes, la manualidad de los procesos y la falta de supervisión hicieron del registro civil una institución vulnerable a prácticas de falsificación y adulteración de actas del Estado Civil. El hecho de que la administración y los registros de la Oficina Central del Estado Civil y la Dirección General de Cédula de Identidad Personal no estuvieran integrados, también facilitaba la emisión de cédulas falsas con fines electorales o que las personas mismas procuraran en algunos casos documentos válidos obtenidos de manera fraudulenta.²⁹⁰

En el plano social, esta etapa del registro civil coincide con el hecho de que el discurso conservador y nacionalista sobre la migración haitiana todavía no había tomado la fuerza que tendrá más adelante y hasta el presente. En mucho, esto se explica porque una buena

parte de la migración haitiana todavía estaba vinculada a la industria de la caña de azúcar y se localizaba principalmente en los bateyes.²⁹¹ Con ello, la presencia de nacionales haitianos/as no tenía todavía la visibilidad que llegó a alcanzar en los años siguientes, haciendo que la situación jurídica de sus descendientes no fuera objeto del intenso escrutinio y discusión de algunos sectores de la población y la opinión pública que tendría lugar en años posteriores.²⁹²

Muchos residentes de los bateyes lograron declarar los nacimientos de sus hijos ante las Oficialías del Estado Civil durante este período. Esto fue posible en parte debido a que no había una posición tan restrictiva de las autoridades en materia de nacionalidad de los descendientes nacidos en territorio dominicano, lo cual, tenía su impacto en las prácticas del registro civil y en el hecho que tales declaraciones de nacimiento eran posibles con los documentos que tenían las personas, incluidas las fichas otorgadas por los ingenios, carnés de obrero temporero, tarjetas de inscripción ante el Consulado haitiano, y documentos de identidad emitidos en Haití tales como pasaporte o cédula de identidad.²⁹³ Tampoco había una

²⁹¹ Entrevista con funcionaria de MUDHA 3 agosto de 2012

²⁹² Sin embargo, esto no significa que la ideología anti-haitiana esté ausente en los discursos políticos. El funcionario de MOSCTHA, durante la entrevista realizada el 3 agosto de 2012, opinó que Balaguer ya utilizaba la ascendencia haitiana de José Peña Gómez en sus discursos con fines políticos en 1974, año en el que Peña Gómez asume el liderazgo del PRD. En 1983 Balaguer publica su libro “La Isla al Revés: Haití y el Destino Dominicano” el cual abiertamente defiende la tesis de la amenaza haitiana basado en el prejuicio racial en contra de la población de origen haitiano; para algunos este libro también era parte de una campaña para contrarrestar la influencia política de Peña Gómez quien se perfilaba como posible candidato a presidente en el futuro. Ver Gavigan 2006, p. 10

²⁹³ Open Society Institute 2010, p. 5; SJRM-Centro Bonó 2011,

²⁸⁹ Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral 2009

²⁹⁰ Para la expedición de la cédula de identificación personal no era necesario presentar las actas de nacimiento de los solicitantes. Las mismas se emitían de acuerdo con el contenido de las declaraciones juradas realizadas en el formulario de solicitud. Sin embargo, las oficinas de cedulación podían exigir la presentación de actas de nacimiento si lo estimaban conveniente. Ver artículo 8 Ley No. 6125 de 1962

política tan estricta en el sentido de impedir que los padres declararan a sus hijos cuando la madre estaba indocumentada, lo cual era una situación frecuente en los bateyes; por el contrario, muchos padres declaraban a sus hijos con sus fichas, sin requerir la presencia de la madre, lo cual ha venido cambiando con el tiempo.²⁹⁴ A pesar de ello, el sentimiento antihaitiano y la discriminación, junto con las deficiencias institucionales que afectaban en general a la población, generaban no pocas situaciones de denegación de acceso al registro civil y con ello un subregistro de esta población.

6.2.3.2. Segunda etapa: período de transición y reestructuración (1990 a 2004)

Este período estuvo marcado por los fraudes electorales y los procesos irregulares de emisión de cédulas electorales, así como por ser el momento en que se sentaron las bases para una profunda reforma vinculada al funcionamiento del registro civil. En efecto, la crisis de gobernabilidad que se desató en el país en 1990, marcada fuertemente por denuncias de fraude electoral, motivó la ley 8-92 mediante la cual se unificó el registro electoral con la cédula de identidad en un solo documento que es hoy la Cédula de Identidad y Electoral y se transfirió a la JCE la administración del regis-

p. 10. La información fue confirmada a través de las entrevistas realizadas a funcionarios de MUDHA y MOSCTHA realizadas el 3 de agosto 2012 respectivamente y durante la entrevista al funcionario del Centro de Atención Jesús Peregrino realizada el 10 agosto 2012.

²⁹⁴ Entrevista funcionarios de MUDHA y MOSCTHA 3 agosto 2012

tro electoral y el registro civil.²⁹⁵ Ante nuevas denuncias de irregularidades durante las elecciones de 1994, la JCE emite la Resolución No. 40/96 disponiendo que cada cédula de identidad y electoral que se expidiera y renovara a partir de entonces debería tener un acta de nacimiento como respaldo.²⁹⁶

Los partidos políticos, muchas veces actuando con la tolerancia e incluso complicidad de las autoridades, incluyeron a la población de los bateyes en sus prácticas de distribución de documentos falsos con fines electorales.²⁹⁷ Estas situaciones de fraude, ampliamente conocidas y difundidas por la prensa en el país, contribuyen a que se establezca como algo normal el asociar personas que tienen “apariencia o nombres haitianos” con documentación ilegítima que no les corresponde, independientemente de que muchos dominicanos

²⁹⁵ Ver presentación de Roberto Rosario, Presidente de la JCE durante la audiencia temática ante la CIDH sobre cambios en el registro civil dominicano, 28 marzo 2011. A través de la Ley Electoral No. 275-97 se crea el cargo de Director Nacional de Registro del Estado Civil en base al cual la JCE creó una Dirección Nacional de Registro Civil que tiene a su cargo todos los servicios del Estado Civil. Se ha sugerido que la concentración en la Junta Central Electoral de las funciones electorales y de registro civil, junto con la gran autonomía, se han tornado en un desbalance de poder que, aunque en otras condiciones podría generar confianza de independencia y transparencia, en el caso de la República Dominicana se ha asociado con prácticas que debilitan el estado derecho (ver política de desnacionalización en sección 6.2.3.3) y parecen quedar en la práctica fuera del alcance de los controles normales de un estado democrático. Ver al respecto, Wooding y Moseley-Williams, 2004, p. 53

²⁹⁶ Presentación de Roberto Rosario, Presidente de la JCE, durante la audiencia temática ante la CIDH el 28 marzo 2011.

²⁹⁷ Estas prácticas de documentación en bateyes con fines electorales fueron dirigidas especialmente a los migrantes haitianos/as y a los dominicanos/as de ascendencia haitiana indocumentados, siendo particularmente notorias durante las elecciones de 1990 y 1994. Christian Aid 2006, p. 13; Gavigan 2006, p. 10; Wooding y Moseley-Williams 2004, p. 54 documentan como tres partidos políticos estuvieron involucrados en una campaña de emisión de actas de nacimiento y cédulas en los bateyes cercanos a la municipalidad de Ramón Santana en el año 2002.

de ascendencia haitiana hayan obtenido su documentación de manera regular.²⁹⁸ Por otro lado, también contribuyen a normalizar el hecho de que algunas autoridades cuestionen en general la validez de la documentación de la población con este perfil, e incluso lleguen a retener o despojar a las personas de tales documentos.²⁹⁹

Ante las alegaciones de fraude y las múltiples falencias encontradas en el sistema del registro civil y también en el padrón electoral, el Estado dominicano, con el apoyo del Banco Mundial, empezó a partir del año 2000 un proceso de reforma y modernización del registro civil mediante inversiones en mejoras a la infraestructura física y la plataforma tecnológica.³⁰⁰

Por otro lado, aunque el problema del subregistro de nacimientos estuvo presente en el país por muchas décadas, el fenómeno empieza a atraer mayor atención durante este período, a medida que empiezan a salir a la luz las deficiencias históricas del sistema nacional de registro civil, surgen las primeras encuestas que reflejan la magnitud del problema, y los programas de subsidios estatales —financiados por organismos de cooperación internacional y dirigidos a los segmentos poblacionales más

pobres— empiezan a exigir la debida documentación como pre-requisito para acceder a estos subsidios.³⁰¹

Al mismo tiempo, esta etapa se caracteriza en el plano social por una presencia más visible de migrantes y personas de ascendencia haitiana en las zonas urbanas. Este fenómeno se puede explicar por dos razones principales: en primer lugar, como se notó anteriormente en este informe, a raíz de la crisis del sector azucarero la población del batey empieza a insertarse en otros sectores de la economía y se dirigen a zonas distintas a los bateyes, incluidos los centros urbanos. En segundo lugar, con la caída del régimen de Duvalier en Haití y las olas de inestabilidad y violencia política que se dieron durante este mismo período, muchas personas más salieron de Haití hacia la República Dominicana para resguardar su seguridad.³⁰² Aunque los motivos para la salida de muchas de estas personas diferían de lo que había sido la migración laboral tradicional, estos nuevos grupos en mucho constituidos por refugiados, también se fueron asentando en zonas más cercanas a las ciudades.

Ante este nuevo contexto migratorio, el discurso nacionalista sobre la necesidad de controlar la migración haitiana y restringir el acceso de los hijos de los migrantes a la nacionalidad dominicana entró de lleno en la campaña electoral. Por ejemplo, Balaguer en 1989

²⁹⁸ Entrevista Noemí Méndez 10 agosto 2012; Martínez 2005, p. 7 nota 11.

²⁹⁹ Como se mencionó en la sección 4.3 de este informe, es común que las autoridades que implementan redadas con fines de deportación confisquen los documentos de identidad de las personas detenidas. Ver también CIDH 1999; Consejo de Derechos Humanos 2008, párrafo 79; Mercedes 2004, p. 44; Christian Aid 2006, p. 14; Riveros 2012, p. 48

³⁰⁰ A raíz de este proceso de reforma se ha digitalizado aproximadamente el 80% de los archivos manuales del registro civil y se está integrando la información con los centros de cedulación. Ver Presentación de Roberto Rosario, Presidente de la JCE, durante la audiencia temática ante la CIDH el 28 marzo 2011.

³⁰¹ El Banco Mundial apoya el programa social “solidaridad” que ejecuta actualmente el Gobierno y condicionó el desembolso de US\$150 millones a que los beneficiarios de este programa estuvieran debidamente documentados. Ver Presentación de Roberto Rosario, Presidente de la JCE, durante la audiencia temática ante la CIDH el 28 marzo 2011.

³⁰² Wooding y Moseley Williams 2004, p. 30 exponen las causas políticas de la migración haitiana en este período, destacando la violenta represión de Cédras entre 1991-1994.

utiliza una cifra de 2 millones de haitianos/as en el país³⁰³ y durante las campañas electorales de 1990 y 1994 en que Peña Gómez es candidato presidencial, se alude a los peligros de que los descendientes de haitianos/as tengan acceso a la nacionalidad dominicana y que puedan ejercer sus derechos políticos para, entre otros, unificar la isla.³⁰⁴ En paralelo a las campañas electorales, comienzan también a circular con más fuerza interpretaciones restrictivas sobre la excepción de “tránsito” para la adquisición de la nacionalidad dominicana, prevista en el artículo de 11 de la Constitución que estuvo vigente hasta enero de 2010. En este sentido, algunas autoridades argumentaron que los trabajadores haitianos que venían para cortar la caña solo estaban autorizados para trabajar y permanecer en el país temporalmente, por lo que se encontraban en tránsito.³⁰⁵ De igual manera se argumentaba que los que entraron de manera clandestina, o excedieron el tiempo autorizado para su estadía, también estaban en la categoría de tránsito.³⁰⁶

³⁰³ Ver Van Waas 2006, p. 56 citando a Corten y Duarte 2005

³⁰⁴ Gavigan 2006, pp. 10-11; Consejo de Derechos Humanos 2008, párrafo 98; entrevista funcionario MOSCTHA 3 agosto 2012

³⁰⁵ Tejada 2001, p. 40

³⁰⁶ Aunque no se sabe con exactitud cuando aparecen por primera vez estas interpretaciones restrictivas, esto lo sostuvieron las autoridades que se reunieron con la delegación de la CIDH en agosto de 1991. Ver CIDH 1991, capítulo V. Esta postura se destaca nuevamente en el informe anual de la CIDH de 1999 y también se ve reflejada en las declaraciones de algunas autoridades a Human Rights Watch en el 2002 (ver Human Rights Watch 2002, p. 23); éste último informe también refleja como algunos actores gubernamentales tenían diferentes visiones sobre la interpretación de tránsito. En el informe del Estado dominicano al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del año 2002 también se sostuvo que los extranjeros transeúntes son aquellos que están en condición migratoria irregular; esta posición se sustentó en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de 1997 y 1998 en la que se establece quien está obligado a pagar fianza ante una demanda judicial más no se aborda el

En cuanto a la documentación de la población dominicana de ascendencia haitiana, representantes de organizaciones locales que han trabajado en programas de documentación dirigidos a la población de los bateyes, expresaron que las fichas de los ingenios seguían siendo aceptadas por algunas oficialías para la declaración de nacimientos durante esta etapa. Sin embargo, debido a la privatización y el cierre de los ingenios, la mayoría de los trabajadores dejan de declarar con “fichas” y en su lugar registran a sus hijos con documentos de identidad haitiana como pasaporte, cédula y tarjeta de inscripción en el consulado haitiano.³⁰⁷

Durante este período, aumentan las denuncias sobre la negación del acceso al registro civil a las personas dominicanas de ascendencia haitiana. Específicamente, se nota que los oficiales del Registro Civil ponen más énfasis en que los descendientes de trabajadores haitianos/as nacidos en el país son haitianos y no dominicanos, por lo cual, empiezan a negar de manera más clara la inscripción de los nacimientos de esta población.³⁰⁸ Asimismo, se da más importancia al requerimiento de que en

tema de condición de transeúnte respecto a la adquisición de nacionalidad dominicana. Ver Comité de Derechos Humanos 2002, p. 17 y Van Waas 2006, p. 59. El Proyecto de Ley de Migración de 1996 incluía en la categoría de tránsito a los extranjeros en la categoría de inmigrantes no residentes y a los que permanecían en el país ilegalmente. Ver López y de Moya 1999, p. 10

³⁰⁷ Entrevista funcionario de MOSCTHA 3 agosto 2012; entrevista funcionario Centro de Atención, Jesús Peregrino 10 agosto 2012.

³⁰⁸ Entrevista funcionario de MOSCTHA 3 agosto de 2012. La CIDH en su informe anual de 1999 observó que la situación de ilegalidad de los migrantes de nacionalidad haitiana se estaba traspasando a sus descendientes ya que al momento de inscribir a sus hijos se les exigía la presentación de documentación que acreditara su identidad y su situación legal en el país. Ver CIDH 1999. Ver también Open Society Institute 2010, pp. 5-6

las actas debe constar el número de cédula de identidad y electoral de los padres, el cual sólo podía producir los dominicanos o extranjeros que fueran residentes legales.³⁰⁹ De esta manera, el discurso en contra de los migrantes y sus descendientes, junto con las interpretaciones restrictivas sobre la excepción de tránsito que promovían algunos sectores políticos conservadores, empezaron a gestar una política más sistemática en materia de estado civil tendiente a denegar el acceso al registro de nacimiento tomando como criterio principal la condición migratoria de los padres o el hecho que las personas tienen apariencia y nombres haitianos.³¹⁰

6.2.3.3. Tercera etapa: fortalecimiento y depuración del registro civil e inicio de la política de desnacionalización (2004 hasta la fecha)

Los cambios normativos e institucionales que dieron inicio en el período anterior empiezan a tornarse efectivos y consolidarse durante este período.³¹¹ En la etapa actual del registro civil, el Estado ha tomado mayor consciencia de la importancia de atender el problema del

subregistro y remediar los errores y las irregularidades que se dieron en el pasado, y se ha empezado a tomar una serie de acciones concretas tendientes a mejorar esta situación. Esto se ha traducido en una mayor inversión en infraestructura de la Junta Central Electoral a través del uso de sistemas biométricos para la captura de datos; el fortalecimiento de servicios a través de plataformas electrónicas y la digitalización de la información; el fortalecimiento de la capacitación y formación de los oficiales del registro civil; y la uniformidad de criterios a través del desarrollo y la difusión de políticas en materia de registro civil, mediante resoluciones administrativas, circulares y manuales y un mayor monitoreo sobre su aplicación en las diferentes oficinas en el país.³¹²

Se busca consolidar entonces un proceso de reforma y modernización mediante el cual la JCE asume progresivamente el control definitivo de la administración de las oficialías. Al mismo tiempo, se realizan también investigaciones sobre documentación emitida de manera irregular o fraudulenta, cuyos resultados, a pesar de involucrar también a delincuentes, narcotraficantes, y deportistas, parecieran centrarse principalmente en supuestas irregularidades en la documentación emitida a personas de ascendencia haitiana,³¹³ destacando así la

³⁰⁹ Entrevista funcionario MOSCTHA 3 agosto 2012; entrevista abogada Noemí Méndez 10 agosto 2012; entrevista ex-Oficial del Estado Civil de Barahona 7 noviembre 2012.

³¹⁰ El Informe de Open Society Institute 2010, p. 6 menciona que para el año 2000 algunas oficialías habían dejado claro que no inscribirían a nadie que “pareciera haitiano.” Este mismo informe destaca que incluso a padres migrantes que podían presentar cédulas de residencia y dominicanos de ascendencia haitiana que poseían cédulas de identidad y electoral válidas, se les negaba la inscripción del nacimiento de sus hijos con el fundamento de que “todos los haitianos estaban en tránsito.”

³¹¹ Ver presentación de Roberto Rosario, Presidente de la JCE, durante la audiencia temática ante la CIDH el 28 marzo de 2011.

³¹² Junta Central Electoral 2010. Otras medidas incluyen la ampliación de oficialías en los centros de salud; acuerdos con organismos internacionales para la entrega de actas de nacimiento mediante declaraciones tardías para niños; la Ley de Amnistía de Declaración Tardía de Nacimientos de 2007; y el lanzamiento del Programa Solidaridad, implementado con el apoyo del Banco Mundial, mediante el cual se entregan transferencia monetarias condicionadas a la posesión de documentos de identidad. Ver Tamargo 2008, p. 20

³¹³ El Secretario de Estado de Relaciones Exteriores afirmó a principios de 2007 que más de un millón de haitianos/as habían sido dotados de documentos emitidos de manera fraudulenta.

función de la JCE en cuanto a la “recuperación de la identidad nacional” dominicana.³¹⁴

Desde el punto social y jurídico, se consolida en el país, con ayuda de los medios de comunicación, la visión de la “invasión pacífica”³¹⁵ de nacionales haitianos/as, abandonada por grupos nacionalistas, y se da una mayor restricción de los criterios para acceder a la nacionalidad por la vía *jus soli* (ver sección 6.1.1) Se establece asimismo un procedimiento especial para el registro de nacimiento de niños/as de madre extranjera no residentes o en situación migratoria irregular que tienen lugar en el país, el cual, como se indicó previamente, incluye la emisión de una constancia de nacimiento color rosada por parte de los centros de salud que no puede ser utilizada para obtener actas de nacimiento dominicanas.³¹⁶

Estos cambios se dan al mismo tiempo y quizás motivados por las denuncias a nivel local e internacional sobre las prácticas discriminatorias del registro civil contra la población dominicana de ascendencia haitiana;³¹⁷

Otras autoridades de la JCE comentaron sobre el mismo tema declarando que el registro civil colapsó. Ver “Canciller admite dan cédula a más de un millón haitianos.” Hoy, 31 enero 2007; “Juez JCE denuncia que el registro electoral colapsó.” Listín Diario, 13 julio 2007

³¹⁴ Junta Central Electoral 2012

³¹⁵ Ver Consejo de Derechos Humanos 2008, párrafo 47 y sección 4.1 sobre el antihaitianismo donde se explica el contexto del uso de esta terminología en la cual la inmigración haitiana es representada como una amenaza a la seguridad y la identidad nacional.

³¹⁶ Ver Ley General de Migración 285-04 y su reglamento de aplicación. Ver asimismo, Resolución No 2- 2007 de la JCE.

³¹⁷ La CIDH en su informe anual de 1999 se refirió a denuncias por parte de grupos de derechos humanos sobre la existencia de una “política gubernamental de prohibir el registro de los hijos de los inmigrantes haitianos.” Ver CIDH 1999, párrafo 354; ese mismo año, la CIDH ordenó al Estado la toma de medidas cautelares para garantizar que las niñas dominicanas de ascendencia haitiana Yean y Bosico, a quien se les había negado la inscripción tardía de sus nacimientos, no fueran expulsadas del

Al respecto, es importante señalar que si bien durante la década de 1980 las organizaciones de derechos humanos se enfocaron principalmente en la defensa de los derechos de los picadores de caña haitianos/as, el cabildeo por el respeto al derecho constitucional a la nacionalidad dominicana para los dominicanos de ascendencia haitiana, el cual fue liderado por organizaciones dominicanas apoyadas por contrapartes internacionales, tomó fuerza hacia finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000.³¹⁸ También se ha señalado que la Sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Yean y Bosico*, la cual determinó, entre otros, que la negativa de entregar actas de na-

país y pudieran asistir a la escuela. Human Rights Watch en su informe publicado en el año 2002 también concluyó que a muchos dominicanos/as de ascendencia haitiana se les negaba de forma sistemática su derecho a la nacionalidad dominicana. El funcionario de MOSCTHA, entrevistado el 3 agosto 2012, expresó que durante las discusiones sobre los anteproyectos de la actual Ley General de Migración 285-04, las organizaciones locales, principalmente a través de la Red de Encuentro Domingo–Haitiano Jacques Viau, estuvieron muy activas expresando sus reservas sobre la propuesta de incluir a los extranjeros irregulares en la categoría de no residentes. La situación de los derechos humanos de los migrantes haitianos y sus descendientes en relación al derecho a la nacionalidad también estuvo presente en las discusiones e informes elaborados por los comités de derechos humanos de las Naciones Unidas en los años que precedieron la promulgación de la Ley 285-04 de Migración: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su informe de observaciones finales de 1997 expresó preocupación por la interpretación restrictiva de la noción de tránsito contenida en el artículo 11 de la Constitución vigente entonces (ver párrafo 17); el Comité de Derechos Humanos en sus observaciones finales recogidas en el informe de 2001 también expresó preocupación por el abuso de la figura jurídica del inmigrante transeúnte y como ésta afectaba a ciudadanos/as nacidos en territorio dominicano (ver párrafo 18); el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales recogidas en su informe de 2001 se refiere a la denegación del derecho a ser inscrito en el registro civil para el caso de niños/as de origen haitiano, instando al Estado dominicano a tomar medidas para asegurar la inscripción de esta población en situación vulnerable (ver párrafos 26 y 27).

³¹⁸ Ver Wooding 2008, p. 279 y Wooding y Moseley–Williams 2004, pp. 81-84

cimiento a las niñas constituía una privación arbitraria de su derecho a la nacionalidad y que la situación migratoria de los padres no era transmisible a los hijos, puede haber influenciado la posición de la SCJ en su sentencia del 16 de diciembre de 2005 que fue emitida tan solo dos meses después.³¹⁹

En el caso de la población dominicana de ascendencia haitiana, estos avances y desarrollos positivos emprendidos por la Junta Central Electoral en materia de registro civil no han mejorado su situación de documentación, ya que han sido expresamente excluidos de iniciativas tendientes a eliminar el sub-registro e indocumentación en la población.³²⁰ Por el contrario, este período ha visto el surgimiento y la implementación de lo que ha sido caracterizado por organizaciones de derechos humanos como una “política de desnacionalización” que afecta a las personas dominicanas de ascendencia haitiana que ya habían tenido acceso al registro civil y que poseían documentación de identidad dominicana. Mediante la circular No. 17/2007 y las resoluciones No. 12/2007 y 5/2009, la Junta Central Electoral estableció procedimientos para suspender provisionalmente la documentación civil (actas de nacimiento y cédulas de identidad) de esta población por supuestas irregularidades en su instrumentación.

Organizaciones de la sociedad civil dominicana argumentan que el proceso de depuración y fortalecimiento del registro civil ha sido utilizado como pretexto para encubrir frente a la comunidad dominicana e internacional la política de denegación de actas de nacimiento

y cédulas de identidad y electorales, que tiene como consecuencia la desnacionalización de este grupo.³²¹

Cabe destacar que las acciones tomadas por la Junta Central Electoral generan preocupación por su carácter arbitrario y porque resultan contrarias al estado de derecho y el principio de legalidad. En efecto, se han dado situaciones como privación arbitraria de la nacionalidad, prohibida por el derecho internacional;³²² la toma de decisiones que competen a los tribunales de justicia dominicanos y que no están previstas en la normativa que regula el funcionamiento de la JCE; el desacato de sentencias judiciales emitidas por juzgados dominicanos que establecen la obligación de emitir la documentación a las personas afectadas; y la restricción de un derecho vía resoluciones y circulares administrativas.³²³

De esta manera, los procedimientos de suspensión de documentos de identidad no tienen una base legal, se extienden durante años y hacen que la vida de las personas cambie radicalmente, ya que de un día para otro dejan de ser tratados como dominicanos y no tienen acceso a la documentación para acreditar su estatus civil y de nacionalidad. Los siguientes son algunos de los principales problemas que han sido identificados hasta la fecha, que como se verá trascienden de la Dirección Nacional de Registro Civil e involucra a otras instancias estatales:

³²¹ Civolani 2011; Movimiento por un Registro Civil Libre de Discriminación 2012

³²² Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 20 inciso tres.

³²³ Movimiento por un Registro Civil Libre de Discriminación, Posicionamiento sobre la resolución 12-07; intervención peticionarios audiencia temática ante la CIDH sobre la respuesta judicial en casos de desnacionalización, 24 octubre 2011.

³¹⁹ Consejo de Derechos Humanos 2008, párrafo 70

³²⁰ Entrevista Noemí Méndez 10 agosto 2012

- Denegación de extractos de acta de nacimiento ya existentes por parte de las Oficialías del Estado Civil;
- Denegación de la cédula de identidad y electoral por parte de la Dirección Nacional de Cedulación, dependencia de la JCE;
- Inhabilitación de las cédulas de identidad y electorales y exclusión del padrón electoral por parte del Pleno de la Junta;
- Denegación del registro de nacimiento de los hijos, de manera oportuna o tardía, por parte de las Oficialías del Estado Civil;
- Denegación de pasaportes por parte de la Dirección General de Pasaporte, órgano que no depende de la JCE;
- Denegación de constancias de nacimiento (certificados de “nacido vivo”) por parte de los Centros de Salud;
- Sustitución por parte de los Centros de Salud de constancias de nacimiento dominicanas y entrega en su lugar de constancia de nacimiento para extranjeros (de color rosado);
- Entrega de actas de nacimiento para extranjeros a los hijos e hijas de personas dominicanas de ascendencia haitiana por los Oficiales del Estado Civil en lugar de las actas de nacimiento para dominicanos que corresponden;
- Denegación del criterio de *jus sanguinis* para la adquisición de la nacionalidad dominicana a través de la denegación de la declaración de nacimiento a los hijos nacidos de familias mixtas (un miembro dominicano de ascendencia haitiana y un miembro dominicano);
- Transcripción del libro del registro civil dominicano al “Libro de Extranjeros” por parte de las Oficialías del Estado Civil, por instrucción del Pleno de la JCE;
- Desacato por parte de la Junta Central Electoral de sentencias judiciales que ordenan la entrega de actas y cédulas de identidad a personas dominicanas de ascendencia haitiana; y
- Despojo físico de documentos civiles (actas o cédulas) por parte de diversas autoridades por considerar que las personas no tienen derecho a esa documentación o la obtuvieron de manera fraudulenta.

Es importante subrayar que como consecuencia del fortalecimiento de la Junta Central Electoral, existe una estructura y cultura institucional más sólida para hacer cumplir las políticas que emita la Junta, en las cuales hasta se puede llegar a sanciones disciplinarias y administrativas en caso de incumplimiento.³²⁴ En consecuencia, esto ha generado que incluso funcionarios de centros de salud y oficialías del estado civil que no estén de acuerdo con estas medidas de desnacionalización, no tienen más remedio que cumplirlas.³²⁵

6.2.4. Impacto en la vida de las personas por la falta de documentación

Con los antecedentes expuestos en las secciones anteriores se pueden identificar tres categorías principales de dominicanos de ascendencia haitiana según su situación de documentación: una categoría está compuesta

³²⁴ Entrevista ex oficial de la Oficialía del Estado Civil de Barahona 7 noviembre 2012.

³²⁵ Entrevista funcionario MOSCTHA 3 agosto de 2012

por la población que nunca fue inscrita, la cual incluye a personas que nunca se les inició el proceso de registro y a los que el registro les fue negado u obstaculizado cuando intentaron comenzar el proceso; otra categoría está conformada por los que fueron inscritos y recibieron su documentación civil correspondiente; la última categoría incluye a los dominicanos de ascendencia haitiana que fueron inscritos y se están viendo afectados por la política de desnacionalización.

La carencia de documentación civil, tanto para los que nunca fueron inscritos como para los que se han visto afectados por la política de desnacionalización, afecta trascendentalmente el ciclo de vida de las personas afectadas. La indocumentación obstaculiza su derecho a acceder a la educación, a contar con la protección judicial del Estado, participar en la vida política del país, adquirir propiedad, contraer matrimonio e incluso les impide desplazarse libremente por el territorio de su propio país frente a la amenaza constante de deportación. La falta de documentos también

les impide aplicar a puestos laborales en el sector formal de la economía, lo cual perpetúa los círculos de exclusión social y segregación laboral que han enfrentado históricamente.³²⁶

La negación de la documentación también tiene un impacto emocional importante en estas personas. Muchas de ellas, al sentirse discriminadas por su ascendencia haitiana a pesar de que culturalmente se sientan más dominicanas, sienten vulnerada su dignidad y experimentan sentimientos de frustración, humillación y ansiedad que pueden tener repercusiones negativas en su salud, desempeño laboral e incluso afectar las relaciones interpersonales con los demás miembros de sus familias.³²⁷ Paradójicamente, su indocumentación limita las posibilidades de que puedan declarar el nacimiento de sus hijos, con lo cual se transmite a futuras generaciones la problemática que están viviendo con todas sus consecuencias.

³²⁶ SJRM-Centro Bonó 2011; Open Society Institute 2010; Vargas 2010

³²⁷ Civolani 2011, pp. 33-34

BIBLIOGRAFÍA

- ADOPLAFAM-Coalición Pro-Bateyes. 2007. *Encuesta sobre Acceso a Servicios Sociales para Niños, Niñas y Adolescentes y Percepción de VIH/SIDA en Bateyes Estatales de República Dominicana*. UNICEF. Santo Domingo, República Dominicana.
- Americas Watch, National Coalition for Haitian Refugees. 1991. *Half Measures, Reform, Forced Labor and the Dominican Sugar Industry*. Washington, Estados Unidos.
- Amnistía Internacional. 2006. “¡No me Avergüenzo!”. *El VIH/SIDA y los Derechos Humanos en la República Dominicana y Guayana*. Índice AI No. AMR 01/002/2006, 31 de mayo, disponible en <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR01/002/2006/es/388e5b52-d43d-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr010022006es.html>
- , 2007. *República Dominicana. Vidas en Tránsito. La Difícil Situación de la Población Migrante Haitiana y de la Población Dominicana de Ascendencia Haitiana*. Índice AI No. AMR/27/001/2007, marzo 2007.
- Báez, Franc. 1984. *Braceros Haitianos en la República Dominicana*. Editora Taller. Santo Domingo, Republica Dominicana.
- Báez, Franc y Wilfredo Lozano. 2008. “La Inmigración Haitiana Contemporánea en la República Dominicana” en Lozano, Wilfredo y Bridget Wooding. Eds. *Los Retos del Desarrollo Insular*. FLACSO y CIES-UNIBE. Santo Domingo, República Dominicana.
- Brewer, Tuye et al. 1998. “Migration, Ethnicity and Environment: HIV Risk Factors for Women on the Sugar Cane Plantations of the Dominican Republic.” *AIDS*, volumen 12, número 14.
- Cáceres, Francisco, Francisco B. Báez, César A. Caamaño. 2011. “La Otra Migración:

- Estudio sobre las Corrientes de Inmigración de Procedencia Extra-Insular y la Integración Social y Económica de los Inmigrantes de las Principales Comunidades Etno-nacionales” en Liz, Roberto E., ed. *Movimientos Migratorios Desde y Hacia la República Dominicana*. Tomo II. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Fondo para el Fomento de la Investigación Económica y Social (FIES). Santo Domingo, República Dominicana.
- Capdevila, Lauro. 2004. “Una Discriminación Organizada: Las Leyes de Inmigración Dominicanas y la Cuestión Haitiana en el Siglo XX.” en *Tebeto: Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura* (Islas Canarias).
- Cámara Administrativa Junta Central Electoral. 2009. *Líneas Estratégicas. Registro Civil e Identidad Ciudadana*. Santo Domingo, República Dominicana
- Castor, Susy. Ed. 1987. *Migración y Relaciones Internacionales: El Caso Haitiano-Dominicano*. Editora UASD. Santo Domingo, República Dominicana.
- Castro, Lucio y Juan Pablo Rud. 2011. *Medición Cuantitativa del Subregistro de Nacimientos e Indocumentación. Costos Socioeconómicos en Perú y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Washington, Estados Unidos.
- Castro, Lucio, Juan Pablo Rud, Juan Carlos Benítez. 2010. *Subregistro de Nacimientos e Indocumentación. Metodología para su Caracterización y la Medición de Costos Económicos y Sociales*. Nota técnica No. IDB-TN-224. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Washington, Estados Unidos.
- Cedeño, Carmen. 1992. “La Nacionalidad de los Descendientes de Haitianos Nacidos en la República Dominicana” en Lozano, Wilfredo. Ed. *La Cuestión Haitiana en Santo Domingo: Migración Internacional, Desarrollo y Relaciones Inter-Estatales entre Haití y República Dominicana*. FLACSO-Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami. Santo Domingo, República Dominicana.
- CESDEM y Macro International Inc. 2007. *Encuesta Demográfica y de Salud República Dominicana 2007. Informe Preliminar, VIH/SIDA*. Santo Domingo, República Dominicana y Carlverton, Maryland.
- CESDEM y Macro International Inc. 2008. *Encuesta Sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los Bateyes Estatales de la República Dominicana 2007*. Santo Domingo, República Dominicana y Carlverton, Maryland.
- Christian Aid. 2006. *On the Margins: Discrimination against Haitian Migrants and their Descendants in the Dominican Republic*.
- CIEPO. 2011. *Sistematización de Experiencia: El Proceso de Documentación Civil Desarrollado por el Centro de Investigación y Educación Popular (CIEPO) en los Municipios La Descubierta y Postrer Río, Provincia Independencia, durante los años 2008-2010*. Disponible en <http://ciepo.org/web/wp-content/uploads/2011/10/CIEPO-Sistematizacion-Documentacion-Civil-Proyecto-Calidad-Educativa-Rep.-Dom..pdf>
- CIPAF. 2009 (inédito). *Colonos y Braceros: Una Oportunidad de Ganar-Ganar en el Nuevo Contexto de la Industria Azucare-*

- ra y la Globalización. Proyecto Cultivar, Santo Domingo, República Dominicana.
- Civolani, Katerina. 2011. *Vidas Suspendidas. Efectos de la Resolución 012-07 en la Población Dominicana de Ascendencia Haitiana*. Centro Bonó. Santo Domingo, República Dominicana.
- CLADEM-República Dominicana. 2007. *Informe Alternativo Cumplimiento de la Convención de los Derechos de Niños y Niñas en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 1991. "Situación de los Haitianos en la República Dominicana" en *Informe Anual 1991*. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.V.htm>
- 1999. *Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.104, 7 de octubre, disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/rep.dominicana99sp/indice.htm>
- 2012. Nota de Remisión del caso 12.271 (*Benito Tide Méndez y otros vs. República Dominicana*) a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 12 de julio, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. 1997. Observaciones Finales República Dominicana. Doc. E/C.12/1/Add.16, 12 de diciembre.
- Comité de Derechos Humanos de la ONU. 2001. Observaciones Finales República Dominicana. Doc. CCPR/CO/71/DOM, 26 de abril.
- 2002. Comentarios del Gobierno de la República Dominicana a las Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos. Doc. CCPR/CO/71/DOM/Add.1, 28 de mayo.
- Comité de los Derechos del Niño de la ONU. 2001. Observaciones Finales República Dominicana. Doc. CRC/C/15/Add.150, 21 de febrero.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. Ley de Migración No. 95 del 14 de abril de 1939. Gaceta Oficial No. 5299.
- Ley No.199 que aprueba el Modus Operandi con la República de Haití. Gaceta Oficial No. 5395 del 20 de diciembre de 1939.
- Ley No. 659 del 17 de julio de 1944 sobre Actos del Estado Civil. Gaceta Oficial No. 6114 y sus modificaciones.
- Ley No. 990 sobre Cédula Personal de Identidad del 5 de septiembre de 1945. Gaceta Oficial No 6325 del 13 de septiembre de 1945.
- Ley 16-92, Código de Trabajo de la República Dominicana, 29 de mayo de 1992. Gaceta Oficial No. 9836 del 31 de mayo de 1992.
- Ley General de Migración No. 285-04 del 15 de agosto de 2004. Gaceta Oficial No. 10291 del 27 de agosto de 2004.
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. 2008. *Informe del Relator Especial sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, Doudou Diène, y de la Experta Independiente sobre Cuestiones de las Minorías, Gay McDougall: Misión a la República Dominicana*. Doc. A/HRC/7/19/Add.5, 18 de marzo.
- Consejo de Estado de la República Dominicana. 1962. Ley No. 6125 del 7 de diciembre

- de 1962 sobre la Cédula de Identificación Personal. Gaceta Oficial No. 8726.
- Copresida .2007. “El Batey Responde al VIH/SIDA.” Boletín semestral del componente de bateyes, enero- junio 2007.
- Coria Márquez, Elba Y. 2011. “Estudio Migratorio de República Dominicana” en INCEDES y Sin Fronteras IAP. *Estudio Comparativo de la Legislación y Políticas Migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2003. Demanda del 12 de octubre de 2003 presentada por los representantes de las denunciadas originales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso No. 12.189 de las niñas *Yean y Bosico vs. República Dominicana.* Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/yeانبosi/esap.pdf>
- . 2005. Caso de las Niñas *Yean y Bosico vs. República Dominicana.* Sentencia del 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.
- Cuello, José I. 1997. *Contratación de Mano de Obra Haitiana Destinada a la Industria Azucarera Dominicana 1952-1986.* Editora Taller. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cuevas, Hector E. 1999. *El Azúcar se Ahogó en la Melaza: Quinientos Años de Azúcar.* Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Derby, Robin y Richard Turits. 1993. “Historias de Terror y los Terrores de la Historia: La Masacre Haitiana de 1937 en la República Dominicana.” *Estudios Sociales*, año xxvi, número 92, abril-junio.
- Díaz, Arismendi. 1974. “Papel de los Braceros Haitianos en la Producción de Azúcar Dominicano.” Presentado en el Primer Seminario Latinoamericano sobre el Papel de las Minorías Étnicas (africana y asiática) en el Desarrollo Socio Político de América Latina. Colección Conferencia No. 24, vol. CLXXVII. Publicaciones de la UASD. Santo Domingo, República Dominicana.
- Doré Cabral, Carlos. 1987. “Los Dominicanos de Origen Haitiano y la Segregación Social en la República Dominicana.” *Estudios Sociales*, año xx, número 68, abril-junio.
- .1995. “Migración, Raza y Etnia al Interior de la Periferia. O los Haitianos en la República Dominicana.” *Ciencia y Sociedad*, volumen xx, números 3 y 4, julio-septiembre y octubre-diciembre. Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Duryea, Suzanne, Analia Olgiate, Leslie Stone. 2006. *The Under-Registration of Births in Latin America.* Working Paper No. 551. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación. Washington, Estados Unidos.
- Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Centro Cultural Dominicano-Haitiano (CCDH). 2002. *Efectos de la Privatización de la Industria Azucarera.* Santo Domingo, Republica Dominicana.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2004. *Encuesta sobre Inmigrantes Haitianos en República Dominicana.* Resumen de Resultados. Editora Búho. Santo Domingo, República Dominicana.
- Fergusson, James. 2003. *Migration in the Caribbean: Haiti, Dominican Republic and Beyond.*

- Minority Rights Group International. Reino Unido.
- Ferrán, Fernando. 1986. "Presencia Haitiana en República Dominicana." *Ciencia y Sociedad*, volumen xi, número 4, octubre-diciembre. Santo Domingo, República Dominicana.
- Gallardo, Gina. 2001. *Camino a Construir un Sueño*. MUDHA. Santo Domingo, República Dominicana.
- GARR. 2008. *República Dominicana/Haití: Tendencias en la Prensa sobre Temáticas de la Isla*. Estudio realizado por Groupe Médialternatif (Haití) y Espacio Insular (República Dominicana). Santo Domingo, República Dominicana.
- Gavigan, Patrick. 1996. *Beyond the Bateyes: Haitian Immigrants in the Dominican Republic*. National Coalition for Haitian Rights. Nueva York, Estados Unidos.
- Guerra, Ramiro. 1941. "Informe Confidencial sobre la Industria Azucarera Dominicana." Presentado a la Asociación de Hacendados Cubanos, 20 de febrero 1941, en Cuello, José I. 1997. *Contratación de Mano de Obra Haitiana Destinada a la Industria Azucarera Dominicana 1952-1986*. Editora Taller. Santo Domingo, República Dominicana.
- Human Rights Watch. 2002. "Personas Ilegales": *Haitianos y Dominicano Haitianos en República Dominicana*. Volumen 14, número 1(B). Nueva York, Estados Unidos.
- INAZUCAR. 2011. "Informe Preliminar Zafra Azucarera 2010-2011." Julio 2011, disponible en <http://www.inazucar.gov.do/>
- Inoa, Orlando. 1999. *Azúcar, Árabes, Cocolos y Haitianos*. FLACSO. Santo Domingo, República Dominicana.
- Jansen, Senaida y Cecilia Millán. 1991. *Género, Trabajo y Etnia en los Bateyes Dominicanos*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Programa de Estudios de la Mujer. Santo Domingo, República Dominicana.
- Junta Central Electoral de la República Dominicana. 2010. *Plan Estratégico de la Junta Central Electoral 2010-2016*. Disponible en <http://www.jce.gob.do/transparencia/PlanEstrategico.aspx>
- 2012. "Pleno rechaza proyecto busca convertir licencia conducir vehículos de motor en documento oficial de identidad personal." 20 de julio, disponible en <http://jce.gob.do/Portada/Noticias/tabid/114/sni%5b435%5d/323/Default.aspx>
- Juzgado de Trabajo del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, República Dominicana. 2008. Sala 1, Sentencia No. 197-2008 del 6 de noviembre de 2008 sobre la demanda laboral interpuesta por Clody Pie y compartes contra el Ingenio Cristóbal Colón, C. por A.
- López, Irene y E. Antonio de Moya. 1999. *Rutas Migratorias de Haití a República Dominicana: Implicaciones para el VIH/SIDA y los Derechos Humanos de las Personas Infechadas*. LACCASO y UNAIDS. Santo Domingo, República Dominicana.
- Lozano, Wilfredo. 1998. *Jornaleros e Inmigrantes*. FLACSO-INTEC. Santo Domingo, República Dominicana.
- Martínez, Leonardo. 2007. *Análisis del Contexto Sociodemográfico de la Base Poblacional del Batey*. COPRESIDA. Santo Domingo, República Dominicana.
- S/F. *Análisis de la Situación de Salud en el Batey*. COPRESIDA, disponible en

- http://copresida.gob.do/bateyes/recursos/Analisis_situacion_salud_bateyes.pdf
- Martínez, Samuel. 1995. *Peripheral Migrants: Haitians and Dominican Republic Sugar Plantations*. University of Tennessee Press. Knoxville, Estados Unidos.
- . 1999. "From Hidden Hand to Heavy Hand: Sugar, the State, and Migrant Labor in Haiti and the Dominican Republic." *Latin American Research Review*, volumen 34, número 1.
- . 2005. Declaración Pericial en apoyo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los Peticionarios Originales en *Yean y Bosico v. República Dominicana* Caso No. 12.189.
- . 2007. *Decency and Excess: Global Aspirations and Material Deprivation on a Caribbean Sugar Plantation*. Boulder, Estados Unidos.
- Mercedes, Ayacx. 2004. "¿Por qué los Dominico-Haitianos Están Colocados en la Base de Estratificación Socio-Económica de los Ciudadanos Dominicanos? Mecanismos de Exclusión Socio-Étnica en una Sociedad Mulata." *Estudios Sociales*, volumen xxxvii, número 138, octubre-diciembre.
- Ministerio de Trabajo, Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD). 2011. *Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral. Estudio sobre los Trabajadores de la Construcción y de la Producción del Guineo en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.
- MOSCTHA. 2007. Estudio de línea basal Proyecto Economía y Práctica Democrática Pro-derechos de las Personas en Comunidades Bateyanas y Barrios Margina-
- dos de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- Moya Pons, Frank. 1986. *El Batey. Estudio Socioeconómico de los Bateyes del Consejo Estatal del Azúcar*. Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Santo Domingo, República Dominicana.
- Movimiento por un Registro Civil Libre de Discriminación. 2012. "Junta Central Electoral miente sobre política de desnacionalización." 2 de agosto, disponible en <http://www.reconoci.do/noticias/100-junta-central-electoral-miente-sobre-politica-de-desnacionalizacion->
- .S/F. Posicionamiento sobre la Resolución 12-07, disponible en <http://www.reconoci.do/documentos>
- MUDHA. 2005. *Incidencias de las Políticas Públicas y Actitudes de la Población en Edad Reproductiva, de las Comunidades Bateyanas, en Relación con el VIH/SIDA*. MUDHA/GARR, Santo Domingo, República Dominicana.
- OACNUDH. 2012. *República Dominicana. Informe de la Sociedad Civil sobre la Implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Respuesta a la lista de cuestiones CCPR/C/DOM/Q/5. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs104.htm>
- Oficina Nacional de Estadística (ONE). 2011. *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples ENHOGAR 2009-2010*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del PNUD República Dominicana. 2005. *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Hacia una Inserción Internacional Incluyente y Renovada*. Santo Domingo, República Dominicana.

- 2010. *Política Social: Capacidades y Derechos*. Vol. III. Santo Domingo, República Dominicana.
- ONE-RESPE. 1994. *El Otro del Nosotros. Informe de Investigación acerca del Prejuicio Antihaitiano en la Ciudad de Santiago, de la República Dominicana*. Santiago, República Dominicana.
- Open Society Institute. 2010. *Dominicanos de Ascendencia Haitiana y el Derecho Quebrantado a la Nacionalidad*. Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo del 140 Período de Sesiones.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1983. *Report of the Commission of Inquiry to examine the observance of certain international labor conventions by the Dominican Republic and Haiti with respect to the employment of Haitian workers on the sugar plantations of the Dominican Republic*. Official Bulletin, Special Supplement, Vol. LXVI, Series B. Ginebra, Suiza.
- Pierre, Sonia. 1997. "Domínico-Haitianas: Género, Etnia y Violencia." Ponencia presentada durante el III Seminario Internacional de la Mujer Negra: Derechos Humanos y Salud Reproductiva. Honduras, septiembre 1997.
- Presidencia de la República Dominicana. Reglamento de Migración No. 279 del 12 de mayo de 1939. Gaceta Oficial 5313 del 19 de mayo de 1939.
- . Decreto 417-1990 del 15 de octubre de 1990 sobre la Regularización de Jornaleros Haitianos en la Industria Azucarera.
- . Decreto No. 631-11. Reglamento de Aplicación de la Ley General de Migración No. 285-04, del 15 de agosto de 2004.
- Registro del Estado Civil de la Junta Central Electoral. 2008. *Manual del Oficial del Estado Civil*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Riveros, Natalia. 2012. *Informe sobre la Cuestión de la Migración Internacional en la República Dominicana para el año 2011*. OBMICA. Santo Domingo, República Dominicana.
- Sagas, Ernesto. 1994. "An Apparent Contradiction? Popular Perceptions of Haiti and the Foreign Policy of the Dominican Republic." Artículo presentado durante la Sexta Conferencia Anual de la Asociación de Estudios sobre Haití. Octubre 14-15. Boston, Estados Unidos.
- Sánchez, Rosa. 2006. *Hacia un Plan Nacional de Documentación de Dominicanos(as): Diagnóstico, Objetivos, Lineamientos Estratégicos y Componentes*. Unidad de Información Social, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, Secretariado Técnico de la Presidencia. Serie Protección Social No. 3. Santo Domingo, República Dominicana.
- Scudu Graziella. 2009. *El Rostro de la Mujer Haitiana en el Comercio Informal Urbano de República Dominicana. Estudio sobre las Condiciones Socio-Económicas y Laborales de las Migrantes Haitianas Participantes del Comercio Informal Urbano en República Dominicana*. ISCOD-Alas de Igualdad.
- Secretaría de Estado de Trabajo. 2001. Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Santo Domingo, República Dominicana.
- Silié, Ruben, Carlos Segura, Carlos Dore Cabral. 2002. "Caracterización Socioeconómica y Cultural de los Dominicanos de

- Ascendencia Haitiana” en *La Nueva Inmigración Haitiana*. FLACSO. Santo Domingo, República Dominicana.
- Silié, Ruben. 2003. “La Nueva Inmigración Haitiana.” Ponencia presentada en la International Migration Conference in the Americas: Emerging issues Conference. Universidad de York, Septiembre.
- SJRM 2008. “Informe Flujo Migratorio 2008.” *Estudios Sociales*, año 40, volumen xxxix, número 146. Santo Domingo, República Dominicana.
- SJRM-Centro Bonó. 2011. *Derechos Vulnerados 2011. Dominicanos/as Afectados por las Disposiciones de la JCE*. Santo Domingo, República Dominicana.
- (inédito). Informe de los Procesos de Detención y Deportación de Migrantes Haitianos/as por parte de la Dirección General de Migración, Arrojadados por los Monitoreos Realizados durante 2011.
- Smucker, Glenn y Gerald Murray. 2004. *La Niñez en Peligro: un Estudio sobre la Trata de Niños Haitianos*. USAID, Misión en Haití. Puerto Príncipe, Haití.
- Suprema Corte de Justicia (SCJ) República Dominicana. 2011. Decisión del 23 de marzo de 2011 sobre el recurso de casación interpuesto por Clody Pie y compartes contra la sentencia dictada por la Corte de Trabajo del Departamento Judicial de San Pedro de Macorís el 30 de noviembre de 2009.
- Tamargo, M. 2008. *Subregistro de Ciudadanos en la República Dominicana*. Informe Final Consultoría elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tejada, Argelia. 2001. *Bateyes del Estado. Encuesta Socioeconómica y de Salud de la Población Materno Infantil de los Bateyes Agrícolas del CEA, Diciembre de 1999*. USAID. Santo Domingo, República Dominicana.
- Torres-Saillant, Silvio. 2010. *Introduction to Dominican Blackness*. CUNY Dominican Studies Institute. Nueva York, Estados Unidos.
- USAID 2001. Resumen Ejecutivo. *Encuesta Socioeconómica y de Salud de la Población Materno Infantil de los Bateyes Agrícolas del CEA, Diciembre 1999*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Van Waas, Laura. 2006. *Is Permanent Illegality Inevitable? The Challenges to Ensuring Birth Registration and the Right to a Nationality for the Children of Irregular Migrants: Thailand and the Dominican Republic*. Plan Limited. Reino Unido.
- Vargas, Tahira. 2007. “Negación del Derecho a la Educación.” UNICEF, disponible en http://www.unicef.org/republicadominicana/politics_15813.htm
- 2010. *Procesos de Integración y Construcción de la Identidad de la Población Dominicana de Ascendencia Haitiana de Segunda y Tercera generación*. SJRM. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vega, Bernardo. 1995. *Trujillo y Haití*. (vol. I). Fundación Cultural Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.
- Vega, Bernardo. 2012. “La Matanza de 1937.” *La Lupa Sin Trabas*, disponible en <http://www.lalupa.com.do/2012/10/la-matanza-de-1937/>
- Veras, Ramón. 1992. “Contratos y Reclutamiento de Braceros: Entradas Clandestinas o Repatriación” en Lozano, Wilfredo. Ed. *La Cuestión Haitiana en Santo Domingo: Migración Internacional, Desarrollo y Relaciones*

Inter-Estatales entre Haití y República Dominicana. FLACSO-Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami. Santo Domingo, República Dominicana.

Verité 2012. *Investigación sobre los Indicadores de Trabajo Forzoso en la Cadena de Suministro de Azúcar en la República Dominicana*. Disponible en http://www.verite.org/research/indicators_of_forced_labor

Wooding, Bridget y Richard Moseley-Williams. 2004. *Inmigrantes Haitianos y Dominicanos de Ascendencia Haitiana en la República Dominicana*. Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes. Santo Domingo, República Dominicana.

Wooding, Bridget. 2008. "Como Cerdos en el Lodo: Nuevos Retos de la Sociedad Civil frente a la Discriminación y la Apatridia en la República Dominicana." en Lozano, Wilfredo y Bridget Wooding. Eds. *Los Retos del Desarrollo Insular*. FLACSO y CIES-UNIBE. Santo Domingo, República Dominicana.

Referencias adicionales tomadas de la prensa en versión digital:

"Ancianos de la caña reclaman pensiones." *Hoy*, 13 enero 2012, <http://www.hoy.com.do/el-pais/2012/1/13/410027/Ancianos-de-la-cana-reclaman-pensiones>

"Canciller admite dan cédula a más de un millón haitianos." *Hoy*, 31 enero 2007, <http://www.hoy.com.do/el-pais/2007/1/31/231150/print>

"Corte desautoriza a Migración para trazar pautas en las escuelas." *El Caribe*, 2 agosto 2012, <http://www.elcaribe.com.do/2012/08/02/corte-desautoriza-migracion-para-trazar-pautas-las-escuelas>

"Critica la desatención a ex trabajadores cañeros." *Hoy*, 21 enero 2012, <http://www.hoy.com.do/el-pais/2012/1/21/411187/Critica-la-desatencion-aex-trabajadores-caneros>

"Educación se reunirá con Migración: Apoya no se acepten hijos de ilegales en escuelas" *Listín Diario*, 12 junio 2012, <http://www.listindiario.com/la-republica/2012/6/12/235888/Apoya-no-se-accepten-hijos-de-ilegales-en-escuelas>

"El lento proceso a través del IDSS y de hacienda." *Listín Diario*, 14 marzo 2012, <http://www.listindiario.com/la-republica/2012/3/14/225185/El-lento-proceso-a-traves-del-IDSS-y-de-Hacienda>

Extranjeros ilegales no entrarán a las escuelas." *Diario Libre*, 11 junio 2012, http://www.diariolibre.com/dleduccion/2012/06/11/i339582_extranjeros-ilegales-entraran-las-escuelas.html

"Juez JCE denuncia que el registro electoral colapsó." *Listín Diario*, 13 julio 2007, <http://www.listin.com.do/la-republica/2007/7/13/20395/Juez-JCE-denuncia-que-el-registro-electoral-colapso>

"La miseria arropa zona cañera en Barahona." *El Caribe*, 28 marzo 2012, <http://www.elcaribe.com.do/2012/03/28/miseria-arropa-zona-canera-barahona>

"Los lugares donde hay más sida están en la región oriental." *Hoy*, 24 julio 2008, <http://www.hoy.com.do/el-pais/2008/7/24/240985/Los-lugares-donde-hay-mas-Sida-estan-en-la-region-oriental>

“Migración recula: educación permitirá niños indocumentados en las escuelas públicas.” *El Día*, 13 junio 2012, <http://www.eldia.com.do/nacionales/2012/6/13/85093/Migracion-recula-Educacion-permitira-ninos-indocumentados-en-las-escuelas>

“Migración: circular busca regular, no violar derecho de niños a educación; advierte medida incluye multas a trabajadores temporeros.” *Hoy*, 12 junio 2012, <http://www.hoy.com.do/el-pais/2012/6/12/432177/Migracion-circular-busca-regular-no-violar-derecho-de-ninos-a-educacion>

“Organizaciones de la sociedad civil condenan políticas de la Dirección General

de Migración.” *Espacio Insular*, 16 junio 2012, <http://espacinsular.org/spip.php?article14876>

“República Dominicana: aceptarán ingreso de niños indocumentados en las aulas.” *Infancia Hoy*, 19 junio 2012, <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=28768>.

“Unos 417 cañeros murieron sin recibir pensión estado.” *Diario Libre*, 1 agosto 2012, http://www.diariolibre.com.do/noticias/2012/08/01/i346217_unos-417-cañeros-murieron-sin-recibir-pension-estado.html

ANEXOS

Anexo I **Expansión industria azucarera y evolución del tipo propiedad** **de ingenios 1874-1966**

INGENIOS	Año fundación	Clase de propiedad antes de 1966	Clase de propiedad en 1966	Provincia ubicación bateyes
Amistad	1899	Privada Extranjera. Adquirida por Trujillo en 1953	Estatal (CEA)	Puerto Plata
Barahona	1920	Privada Extranjera. Adquirida por Trujillo en 1957	Estatal (CEA)	Bahoruco, Barahona, Independencia
Boca Chica	1916	Privada extranjera. Adquirida por Trujillo en 1957	Estatal (CEA)	San Pedro de Macorís, Santo Domingo
Catarey	1948	Fundado por Trujillo	Estatal (CEA)	San Cristóbal
Consuelo	1881	Privada extranjera. Adquirida por Trujillo en 1957	Estatal (CEA)	San Pedro de Macorís, Hato Mayor

INGENIOS	Año fundación	Clase de propiedad antes de 1966	Clase de propiedad en 1966	Provincia ubicación bateyes
Esperanza	1957	Fundado por Trujillo	Estatal (CEA)	Valverde
Montellano	1918	Privada extranjera. Adquirida por Trujillo en 1952	Estatal (CEA)	Puerto Plata
Ozama	1895	Privada extranjera. Adquirida por Trujillo en 1953	Estatal (CEA)	Monte Plata, Santo Domingo
Porvenir	1874	Privada extranjera. Adquirida por Trujillo en 1953	Estatal (CEA)	San Pedro de Macorís, Hato Mayor
Quisqueya	1890	Privada extranjera. Adquirida por Trujillo en 1957	Estatal (CEA)	San Pedro de Macorís
Rio Haina	1950	Fundado por Trujillo	Estatal (CEA)	San Cristóbal, Sánchez Ramírez, Monte Plata, Santo Domingo
Santa Fé	1885	Privada extranjera. Adquirida por Trujillo en 1954	Estatal (CEA)	San Pedro de Macorís, El Seibo
Central Romana	1918	Privada Extranjera	Privada Extranjera*	La Romana, San Pedro de Macorís, El Seibo, Higuey
Angelina	1886	Privada RD- Grupo Vicini	Privada RD- Grupo Vicini	San Pedro de Macorís
Cristóbal Colón	1883	Privada RD- Grupo Vicini	Privada RD- Grupo Vicini	San Pedro de Macorís, Hato Mayor
CAEI	1893	Privada RD- Grupo Vicini	Privada RD- Grupo Vicini	San Cristóbal, Peravia

**Fuente: elaboración propia en base a Cesdem y Macro Internacional 2008; Martínez L. 2007; Cuevas 1999*

Anexo II

Estimación número de trabajadores de nacionalidad haitiana en los bateyes 1967-1980

Año	Trabajadores haitianos residentes en los bateyes	Trabajadores temporeros legales	Trabajadores temporeros irregulares	Total trabajadores haitianos contratados
1967	20,000	14,000	1345	35,345
1968	20469	10,000	1274	31,743
1969	20938	n/d	n/d	38,168
1970	21407	12,000	10341	43,748
1971	21876	n/d	n/d	48,800
1972	22345	12,000	16279	50,624
1973	22814	12,000	15982	50,796
1974	23283	n/d	n/d	53,071
1975	23752	n/d	n/d	50,578
1976	24221	12,000	19319	55,540
1977	24690	12,000	19319	54,409
1978	25159	n/d	27075	52,234
1979	25628	15,000	10922	51,550
1980	26100	16,000	6789	48,889

*Fuente: Báez 1984, p. 197

Anexo III

Solicitud permiso residencia para braceros extranjeros 1920

114


REPUBLICA DOMINICANA
SECRETARIA DE ESTADO DE LO INTERIOR Y POLICIA
NEGOCIADO DE INMIGRACION
SOLICITUD DE PERMISO DE RESIDENCIA DE
ACUERDO CON LA LEY No. 85.

Director Genl. de Inmigración,
CIUDAD TRUJILLO, R. D.

Yo, Luis Sorz #248 he sido admitido en
la República Dominicana como inmigrante y solicito un Permiso de Residencia.
1.- Incluyo sello de Rentas Internas, Núm. 92517 serie de Inmigración, por los derechos
que en la presente se detallan: _____
2.- Incluyo recibo por el pago en efectivo si fuere requerido por la ley: _____

Envío mis fotografías de frente y una de perfil idénticas a las que han sido adheridas a esta solicitud.
Los detalles relativos a mi llegada a la República Dominicana y mis generales son los siguientes:

Puerto de entrada, Desembierta ; fecha de entrada, 1920 _____
Procedencia, Jacmel medio de transporte, a pie
Edad, 35 raza, N color, N profesión, Jornalero
Sexo, m peso, 140 estatura, 59" nacionalidad, Haití
Estado, soltero país de origen, Haití color
de los ojos, N color del pelo, N
Señales particulares visibles, N
Residencia, Ingenio Santa Fé
Reg. de Extranjeros, Tit. No. OM No. 26-0202 Fecha, 1-4-33
INGENIO SANTA FE, C. R. D. A.
Valor del impuesto \$ 5.

Foto solicitud en correcta y ha sido inscrita y
pasada a los libros.


San Pedro de Macoris
15296

*Fuente: Tomado de Inoa, 1999, p. 180.

Anexo IV
Ficha años 1950*

GENIO CATAREY
IDENTIFICACION DE BRACERO

Ficha No. 744

Nombres y Apellidos
Belionó Andrés

Cédula No. 744 Serie B

Permiso Migración No. _____

Batey de Residencia Col. Basima

Por el Admor. CATAREY

Enc. Depto. de Personal

**Ficha proporcionada por funcionario de MOSCTHA. La persona que aparece en la ficha llegó al país a finales de 1940. Se estima que la ficha fue emitida a principios de la década de 1950.*

Anexo V
Tarjeta control impuestos migración 1944-1954

Apellidos: CELESTINO
 Nombres: JOSE
 Apodo: Sexo: MASC.
 Cédula No.: 9848 Serie: 25
 Nacionalidad: HAITIANA
 Residencia: INGENIO PORVIAIR

Cambios de Residencia:

NUMERO DEL PERMISO DE RESIDENCIA Y SELLO

Año 1944	1945	1946	1947
P. 19158	P. 14501	P. 5866	P. 12440
S. 1107-5e.	S. 4882-57	S. 42025-57	S. 38463-5

IMP. ASC MOYA 7174
 INSPECCION DE INMIGRACION DE S. P. DE MACORIS.
TARJETA DE CONTROL DE IMPUESTO.

1948
 P-12818
 S-73602-5
 1949
 33023
 9-921-57
 1950
 47938
 7-755-6
 1952
 P-20454
 \$ 6.00
 1953
 P-25525
 \$ 6.00
 1954
 P-21173
 \$ 8.00

*Nota: los cálculos de los impuestos continúan hasta el año 1954 como se aprecia en el reverso de la tarjeta

Anexo VI

Permiso residencia DGM emitido en 1973 y renovado anualmente hasta 1976

Este permiso de residencia ha sido expedido a

19 73 Sello para renovación

JOHN RAFAEL JEREMIAH JACOBS BRYSON

Nombres

19 74

GULF- WESTERN AMERICAS CORP. Division

Residencia

Central Romana.,

como prueba de su derecho a residir en la República Dominicana.

19 75

19 76

Director General de Migración

Santo Domingo, D. N.

19 Sello para renovación

7 de Agosto del 1973

Oed-50-30



ICANA

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACION

PERMISO DE RESIDENCIA

No. 47111

CANA



Anexo VII
**Constancia de emisión cédula y permiso de residencia a trabajador
de la Central Romana 1982**



P-7 REV.
GULF + WESTERN AMERICAS CORPORATION
CENTRAL ROMANA
La Romana, República Dominicana

Se hace constar que en nuestra oficina de Relaciones
Laborales están depositados los siguientes documentos pertenecientes al trabajador RUMALDO BBLE
de nacionalidad HAITIANA para fines de renovación para el año 1982 o el siguiente propósito:

Permiso de Residencia No. 64780 Año: 1982
Cédula de Identificación 3550 Serie 103 Año: 1982
Otros: _____

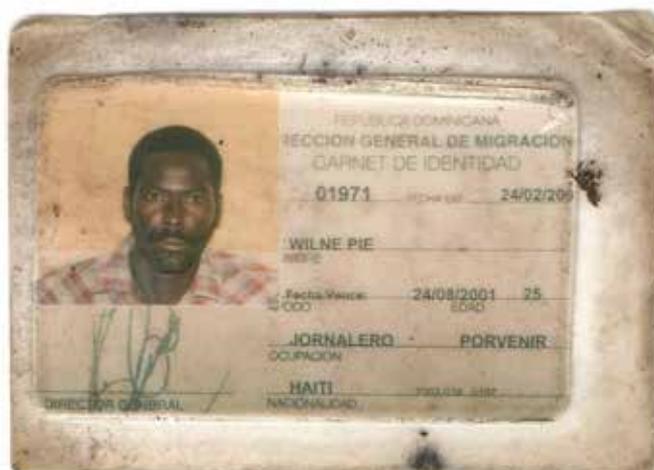
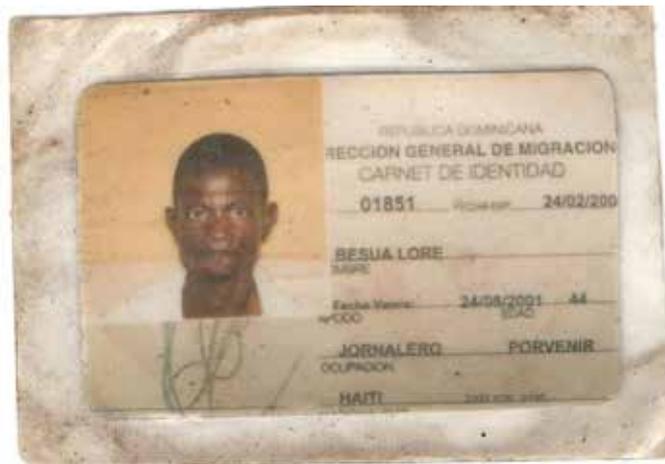
Fecha JUNIO 7, 1982 *Presidente & Admor. Gral.*
IMP. CIPRIAN

COMPROBANTE CEDULA - INMIGRACION

Anexo VIII
Ficha identificación Ingenio Porvenir
1989-1990

	CARNET DE IDENTIFICACION OBRERO AGRICOLA ING. PORVENIR
4320	INGENIO HENMAN DANIEL
	NOMBRE 24-11-89-90
Nº. DE TRABAJO	FECHA
P= 359	
E= ALEJ. BASS	FIRMA AUTORIZADA

Anexo X
Carnet identidad DGM
Año 2000-2001



Esta primera edición de
**Estado de la cuestión de la población
de los bateyes dominicanos en relación a la documentación,**
elaborado por Natalia Riveros
para el Observatorio Migrantes del Caribe,
se terminó de imprimir en el mes de enero de 2014,
en los talleres gráficos de Editora Búho S. R. L.,
Santo Domingo, República Dominicana.

El *Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación* de la autora de Natalia Riveros ofrece una panorámica de las raíces de los problemas de documentación de las y los moradores de los bateyes dominicanos. Es un texto indispensable para un público interesado en profundizar la historia de exclusión de las y los descendientes de inmigrantes haitianos nacidos en República Dominicana que se ha agravado sensiblemente en este nuevo siglo. Al publicar este análisis ampliamente documentado, OBMICA pretende aportar nuestro grano de arena hacia la búsqueda de soluciones apropiadas y justas en un mundo globalizado.



ISBN: 978-9945-16-605-7



9 789945 166057