



## **Violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales: tendencias, prevención y rendición de cuentas**

---

### **Introducción**

El corredor de migración laboral haitiana al país vecino, República Dominicana (RD), se remonta a más de un siglo, siendo una de las fronteras terrestres más importantes en América Latina y el Caribe, que sigue exhibiendo muchas complejidades.

Inicialmente bajo la pandemia hubo un uso inteligente de la frontera dominico-haitiana como corredor humanitario (igual que bajo la emergencia pos-terremoto en Haití de 2010). En esta oportunidad fue más bien en función de facilitar el retorno espontáneo de trabajadores-as haitianos a su país, por la falta de empleo en RD debido a la pandemia. La decisión acertada de parte de las autoridades dominicanas de haber suspendido las deportaciones de migrantes en situación irregular era un paso adelante que duró hasta fines de septiembre de 2020. Sin embargo, un nuevo gobierno de turno tomó el poder a mediados de agosto de 2020 en Santo Domingo: el Partido Revolucionario Moderno (PRM) bajo el Presidente Luis Abinader, tomando el relevo del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) que había gobernado prácticamente durante dos décadas. El cambio marca un endurecimiento de las políticas migratorias y la introducción de prácticas que violan la legislación nacional en materia migratoria, acuerdos bilaterales con Haití y convenciones internacionales en detrimento del cumplimiento de los derechos de las personas migrantes y sus descendientes nacidos en RD, sin tomar en cuenta de manera adecuada los efectos de la pandemia y limitando el acceso a salud pública para ciertas categorías de migrantes.

A continuación se resume la evolución del encuadre legislativo, las medidas afectando la gobernanza de la frontera, y el desarrollo de mecanismos independientes de supervisión de fronteras a nivel nacional. Finalmente señalamos algunas recomendaciones. Cabe notar que nuestro análisis se base en evidencias de un proyecto trienal que CEDESOC y OBMICA ejecutan: “Sumando esfuerzos para prevenir las detenciones y/o deportaciones arbitrarias de personas migrantes y sus descendientes” (EIDHR/2019/412-833).

### **Cualquier legislación nacional adoptada desde mayo de 2021**

Reanudar las deportaciones por vía terrestre desde fines de septiembre de 2020 hasta la fecha se entiende como un desacierto de parte organizaciones de la sociedad civil (OSC) cuyas redes han manifestado su desacuerdo, por razones de peso relacionadas con la pandemia y la situación de crisis humanitaria que persiste en Haití, en notas de prensa contundentes en [2020](#) y [2021](#). Según cifras oficiales, 82, 269 personas haitianas fueron deportadas por vía terrestre

en 2019 y 23, 664 personas en 2020 (Memorias institucionales de la DGM, [2019](#) y [2020](#)). En 2021, 44,020 personas de nacionalidad haitiana fueron deportadas; de las 4,349 mujeres, 627 fueron mujeres embarazadas, [según cifras oficiales](#). Por el volumen de deportaciones es virtualmente imposible cumplir con el debido proceso y CEDESO ha intervenido en 91 incidentes en 2020 y 2021 para prevenir detenciones y deportaciones arbitrarias en la frontera del sur, en diálogo con las autoridades competentes.

Si bien se nota como un desarrollo positivo el intento de parte del gobierno entrante del PRM institucionalizar el quehacer del Consejo Nacional de Migración-RD (CNM-RD), como instancia máxima de coordinación sobre las políticas migratorias, no ha surtido efectos esperados en DDHH en 2021. Tres comisiones efectuaron respectivos informes a finales de 2020: sobre las opciones para la regularización de la población venezolana, sobre el futuro del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE, que acoge mayormente a población haitiana) y en cuanto a una posible reforma ley de migración de 2004.<sup>1</sup> En 2021, las autoridades inauguraron un plan de normalización para la población venezolana, a que aproximadamente la mitad de la población de 110,000 venezolanos-as en el país han podido acogerse y [cuya tercera fase comenzó en octubre de 2021](#).

Por otra parte, no se ha podido conocer los resultados y decisiones de las otras dos comisiones, perjudicando en particular a los-as inmigrantes haitianos. Hay una falta de información sobre el PNRE. El nivel de confusión es alto, desde sociedad civil no se le puede suministrar información al migrante porque el Estado no ha transparentado lo que pasará con el PNRE, en que 220,000 migrantes fueron regularizados. A nivel comunitario las personas no entienden que conlleva el [proceso de auditoría](#) (anunciada por las autoridades formalmente desde fines de septiembre de 2021), se especula sobre si será cambio, negociación o entrega de nuevos papeles. El mismo plan de carnetización de habitante fronterizo previsto a pilotear tiene sus aristas, [hay una serie de preguntas relativas sin responder](#). Cabe recordar que el PNRE fue lanzado en 2014/2015 (cuando se debe de haberlo hecho una década antes en el marco de las disposiciones transitorias antes de adoptar la [ley de migración de 2004](#)). De igual manera, dicha ley y su reglamento (2011) crean la figura legal de “habitante fronterizo” (sin poner en ejecución hasta la fecha) que será de mucha utilidad en prevenir detenciones y deportaciones de trabajadores-as que cruzan diariamente desde Haití hasta RD en la frontera para regresar a su país el mismo día. [La resolución para pilotear la carnetización](#) en uno de los puntos oficiales de cruce de la frontera dominico-haitiana, Pedernales-Anse-a-Pitres, se emitió apenas en octubre de 2021.<sup>2</sup>

La tercera comisión sobre la reforma de la ley de migración es importante ya que, sin reforma, el PNRE arriesga no conducir a ninguna categoría migratoria a que las personas regularizadas pueden aspirar sin tener muy posiblemente que regresar a Haití y comenzar de cero. Es alentador que en enero de 2022 el [Presidente Abinader ha hablado por primera vez sobre la posibilidad de reforma de la ley](#) con miras a crear nuevos canales para la migración legal (al

---

<sup>1</sup> OBMICA. 2022. *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2020*. Santo Domingo: Editora Búho.

<sup>2</sup> La resolución No. DGM-09-2021 que crea el plan piloto para la implementación del carnet del habitante fronterizo, para la provincia de Pedernales (en español y su traducción al inglés) están incluidos como un apéndice.

parecer por las presiones desde el sector empresarial en RD) pero este abordaje no forzosamente responde a los próximos pasos necesarios para las personas en el Plan, mayormente con un estatus caducado. En efecto, estas personas, fuera de un estatus migratorio regular, están expuestas a posible detención y deportación.

Si bien el plan de normalización para la población venezolana representa un paso adelante aunque un avance tímido por su alcance temporal débil y estatus de no residente, las omisiones en cuanto al desarrollo legislativo y/o su implementación en el caso de la población haitiana son aún más preocupantes, agravando su desprotección en el país anfitrión.

A todo esto se suman nuevas medidas restrictivas en materia migratoria impulsadas en los últimos meses de 2021 y en los primeros meses de 2022, que enfocan de manera discriminatoria a la población haitiana, en particular en violación de los derechos de las mujeres migrantes y niños, niñas y adolescentes.

### **La legislación/políticas/medidas de gestión de fronteras recientes o actuales, que tengan como fin controlar, reducir o impedir la llegada de migrantes a su país**

En su primera rendición de cuentas a la nación el 27 de febrero de 2021, el Presidente Abinader anunció la construcción de una verja perimetral entre RD y Haití, en el marco de una política que prioriza la “securitización” de cara a la realización de los derechos de las personas migrantes en el país. Esta medida ha sido [ampliamente criticada](#). Un año más tarde, en febrero de 2022, el Presidente Abinader viajó a la frontera norte para hacer el primer picazo oficial de la obra. No solamente es un gesto que crea un ambiente hostil entre los dos países que comparten la isla pero se ejecuta en una suerte de nebulosidad. Por una parte, la legislación que autoriza la verja perimetral no ha sido aprobada en el Congreso. Por otra parte, tampoco hay claridad en cuanto a la licitación de la obra, según [reportan los mismos medios de prensa](#).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en [su resolución del 1 de diciembre](#) de 2021 recibió con preocupación las [denuncias](#) de organizaciones de sociedad civil que dan cuenta que las autoridades migratorias estarían realizando operativos de control migratorio en los hospitales que reportan mayor afluencia de mujeres embarazadas migrantes, principalmente de origen o ascendencia haitiana, que tendrían por finalidad expulsarlas sin realizar consideraciones sobre sus necesidades de protección humanitaria; ello, atendiendo al contexto de crisis institucional, violencia estructural y violaciones a derechos humanos en Haití.<sup>3</sup>

El [Sistema de las Naciones Unidas](#) en la República Dominicana expresó su preocupación por las detenciones y deportaciones, principalmente de mujeres embarazadas que buscaban o recibían atención en centros de salud y hospitales, quienes fueron detenidas y deportadas. La CIDH observa que las expulsiones exponen a las mujeres embarazadas a graves

---

<sup>3</sup> El 29 de septiembre de 2021 circuló, en los medios de prensa, [un borrador de resolución](#) titulada “Resolución sobre medidas para el ingreso de extranjeras en estado de gestación” que finalmente no se emitió, dejando las nuevas medidas como enunciados desde el CNM-RD.

vulneraciones de su derecho a salud, especialmente de la salud reproductiva. Además, el 28 de septiembre el [Consejo Nacional de Migración](#) habría adoptado una interpretación de la normativa migratoria en República Dominicana que evita el ingreso de toda persona extranjera que implique una carga irrazonable para las finanzas públicas; incluyendo a las mujeres que se encuentren en estado de comprobada gestación igual o posterior a los seis meses. Varios video/reportajes<sup>4</sup> ilustran esta situación que ha consternado a amplios sectores en RD por violar la legislación nacional, acuerdos bilaterales<sup>5</sup> y convenciones internacionales. Al no establecer un cortafuego entre control migratorio y acceso a salud pública, se entiende que estas prácticas representan [acciones disuasivas a que migrantes se visibilicen para vacunarse](#) en el marco de una pandemia que persiste.

Asimismo, las recientes prácticas, inauguradas en 2022, de deportar a niños, niñas y adolescentes haitianos, hasta en camino para la escuela en RD, han recibido repudio por OSC, entendiendo que nueva vez [las autoridades están violando su propia legislación](#) que no permite la detención ni mucho menos la deportación de menores de edad.

### **Cualquier progreso realizado en el desarrollo de mecanismo(s) independiente(s) de supervisión de fronteras a nivel nacional.**

Agencias del sistema de la ONU, notablemente ACNUR, OIM y UNICEF, intentan vigilar por sus respectivas poblaciones de interés en la frontera, pero no forzosamente dan abasto con el volumen de personas que cruzan y los nuevos retos generados por el auge de ciertas categorías de personas en desprotección. Existen mesas de diálogo transfronterizas (multi-actores) en los cuatro puntos de cruce oficiales de la frontera pero en la ausencia de políticas y medidas coherentes bajadas desde los gobiernos centrales de ambos países, no pueden fungir como un mecanismo de supervisión aunque pueden servir de testigos de arbitrariedades emanadas de las autoridades locales en algunos casos.

### **Recomendaciones**

Que las autoridades dominicanas:

- Desisten en la construcción de la verja perimetral fronteriza entre RD y Haití, por no conducir a mejor regular la migración en un contexto en que persiste “el macuteo”<sup>6</sup>
- Desisten en las expulsiones de categorías de personas no deportables según su propia legislación, notablemente mujeres migrantes embarazadas o lactantes, niños, niñas y adolescentes migrantes, y descendientes de migrantes nacidos en RD, desnacionalizados por la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional

---

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, “[Deportaciones Indignas](#)”, [las conclusiones del Panel de expertos/as](#) “Políticas de Control Migratorio, Violencia de Género y Derechos de las Mujeres Migrantes” y [TV de Martinique](#).

<sup>5</sup> A fines de 1999, Haití y RD suscribieron un acuerdo sobre las repatriaciones: [Memorando de Entendimiento sobre los mecanismos de repatriación entre la República Dominicana y Haití](#). Es el único instrumento que se refiere al tema de la separación de familias nucleares.

<sup>6</sup> En la jerga dominicana es como se refiere a un soborno.

- Lleven a buen término el PNRE, buscando a la vez crear más canales sostenibles para propiciar la migración legal transfronteriza
- Lleven a buen término un plan piloto para carnetizar a habitantes fronterizos, con miras a luego llevar este plan a escala en los otros tres puntos oficiales de cruce.

CEDES/OBMICA, 24 de febrero de 2022