

October 13, 2010

Contact:
Melanie Teff

REPÚBLICA DOMINICANA: NUEVAS OPORTUNIDADES PARA EL CAMBIO

La solidaridad impresionante de la República Dominicana tras el terremoto de enero en el vecino país de Haití ya ha conducido a mejores relaciones entre ambos países, que deben mantenerse con la celebración de un acuerdo bilateral sobre política migratoria que respete los derechos humanos. El Gobierno de la República Dominicana debería establecer el reglamento, largamente esperado, de la Ley de Migración de 2004 e instituir un proceso transparente de regularización que abra el camino para la legalización de los extranjeros que han vivido en la República Dominicana durante mucho tiempo. A pesar de los avances en las relaciones con Haití, el Gobierno de la República Dominicana continúa privando ilegalmente a los dominicanos de ascendencia haitiana de su nacionalidad, aumentando así la apatridia. Es necesario cambiar esta política.

AVANZAR A PARTIR DE LA NUEVA RELACIÓN CON HAITÍ

La respuesta humanitaria del pueblo dominicano a las víctimas del espantoso terremoto que sacudió a Haití el 12 de enero ha posibilitado una mejora de las relaciones que podría beneficiar a ambos países. Las autoridades dominicanas tomaron varias medidas de enorme importancia para

asistir en las operaciones humanitarias. Abrieron la frontera, suspendieron la deportación de haitianos durante dos meses y eximieron del requisito de la visa al personal humanitario extranjero que pasaba por la República Dominicana con destino a Haití. Se transportaron suministros a Haití por la República Dominicana, al mismo tiempo que se enviaron equipos dominicanos de búsqueda y rescate y

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

- La Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana debería dar prioridad al tema de la migración y re-evaluar el acuerdo de 1999 sobre repatriaciones.
- El Gobierno de la República Dominicana debería implementar un plan para regularizar a los extranjeros que han vivido durante largo tiempo en la República Dominicana.
- Estados Unidos y los gobiernos donantes deberían asistir al Gobierno de Haití con un programa para documentar a sus ciudadanos en la República Dominicana.
- El Gobierno de la República Dominicana debería revocar la Circular 17 y la Resolución 12, que se están usando para desnacionalizar a los dominicanos de ascendencia haitiana, y el Equipo de País de las Naciones Unidas en su totalidad debería trabajar de forma conjunta con el Gobierno de la República Dominicana hasta que se resuelva este asunto.
- Estados Unidos debería financiar programas para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres haitianas y dominicohaitianas en la República Dominicana, así como para aumentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil dominicana que defienden los derechos de los haitianos y dominicohaitianos.

asistencia humanitaria. Muchos heridos haitianos fueron atendidos en hospitales dominicanos.

Tras la crisis inicial se realizaron reuniones conjuntas de algunos ministerios de la República Dominicana y Haití, que continuaron mejorando las relaciones entre ambos países. Se establecieron protocolos para tratar situaciones de los migrantes que antes se habían manejado de forma puramente discrecional, como el protocolo para abordar la situación de los niños haitianos que huyeron a la República Dominicana tras el terremoto. Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil dominicanas y haitianas se volvieron más estrechas tras el terremoto.

Se calcula que varios miles de haitianos pasaron a la República Dominicana después del terremoto, especialmente en busca de atención médica, pero muchos volvieron a Haití. La migración posterior al terremoto sigue la larga historia de la migración haitiana a la República Dominicana, en algunos casos en el marco de programas de trabajadores migrantes aprobados por el gobierno. Sin embargo, muchos migrantes indocumentados entran en la República Dominicana para escapar de la pobreza en Haití, con la asistencia de empleadores dominicanos que están ansiosos por contratarlos.

Antes, la migración de haitianos a la República Dominicana consistía principalmente en trabajadores muy pobres y no calificados, que a menudo eran explotados por empleadores dominicanos. Después del terremoto entró en la República Dominicana un mayor número de haitianos de clase media. El desborde de solidaridad de los dominicanos con las víctimas del terremoto, combinado con la índole más diversa de los flujos migratorios, ha llevado a un cambio en la imagen que la población de cada país tiene del otro. Esta nueva actitud positiva corre el riesgo de perderse si ambos gobiernos no adoptan medidas para tomarla como base y continuar avanzando.

ESTABLECER UNA NUEVA POLÍTICA DE MIGRACIÓN

Un suceso importante reciente es la reactivación de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana, que finalmente se reunió tras un hiato de diez años. El tema de la migración está en la agenda de la Comisión, pero no para las primeras reuniones. Es necesario que la Comisión Mixta le dé prioridad y que considere la posibilidad de organizar una cumbre bilateral sobre la migración a fin de formular una política nueva y transparente en la materia. La Comisión Mixta debería abrir un espacio para escuchar la voz de las organizaciones de la sociedad civil de ambos países. La falta

de una política clara en materia de migraciones ha llevado a numerosos abusos de los derechos de los migrantes y la ausencia de procedimientos legales ha creado oportunidades para la explotación por funcionarios de control fronterizo corruptos.

Desde marzo de 2010 se han reanudado las deportaciones aleatorias y discrecionales, generalmente con la participación de agentes de control fronterizo corruptos. Algunos grupos de la sociedad civil que trabajan en la frontera informan que las autoridades dominicanas deportaron 2.600 personas en los primeros seis meses de 2010. Si esta cifra es correcta, es mucho menor que las 20.000 deportaciones realizadas en 2009. No obstante, las deportaciones a Haití mientras subsiste la crisis humanitaria podría tener consecuencias graves.

Asimismo, desde marzo no se ha cumplido el debido proceso legal en las deportaciones. Se suelen deportar personas por puestos fronterizos extraoficiales, por la noche, al cabo de varios días de detención sin alimentos. Los deportados no pueden recoger sus pertenencias y no reciben papeles de deportación ni se avisa a los funcionarios consulares haitianos. Esta falta de debido proceso legal constituye una violación directa del acuerdo bilateral de 1999 sobre repatriaciones. La Comisión Mixta Bilateral debería re-evaluar este acuerdo y procurar que se implemente un acuerdo revisado que requiera que, en toda deportación, se protejan los derechos humanos de los migrantes.

VENTAJAS DE LA REGULARIZACIÓN DE LOS EXTRANJEROS QUE RESIDEN EN EL PAÍS DESDE HACE MUCHO TIEMPO

La Ley de Migración de 2004 de la República Dominicana todavía no se ha implementado plenamente porque aún no se ha establecido el reglamento. La aprobación de este reglamento es urgente. Una de las secciones clave, que todavía no se ha implementado, de la Ley de Migración de 2004 es la que autoriza una vía para la regularización de los extranjeros que han vivido en la República Dominicana durante mucho tiempo. En el país hay una gran colectividad haitiana que ha vivido allí durante décadas. Muchas de estas personas entraron al país en el marco de acuerdos entre ambos gobiernos sobre trabajadores. La falta de regularización y documentación de este gran grupo en la República Dominicana está obstaculizando los esfuerzos del gobierno para modernizar el país y combatir la pobreza. Hace tiempo que el gobierno está considerando propuestas de regularización. En 2009 se realizó una conferencia para examinar posibles planes de regularización, pero el proceso parece haberse estancado.

En el proceso de elaboración de una propuesta definitiva de regularización debería participar plenamente la sociedad civil, en particular representantes de las comunidades afectadas. El plan definitivo debe ser transparente y tener en cuenta las dificultades que muchas personas tendrán para presentar comprobantes de la duración de su residencia en la República Dominicana. La regularización de extranjeros que han vivido muchos años en el país significará que sus hijos deberían tener derecho a la nacionalidad y la ciudadanía, reduciendo así la apatridia.

Será difícil implementar un programa de regularización efectivo sin instituir también un programa para ayudar a los haitianos en la República Dominicana a conseguir su acta de nacimiento haitiana y documentos de viaje. Actualmente, muchas personas no tienen ningún documento de identidad. El Ministro para los Haitianos en el Exterior, del Gobierno de Haití, dijo a Refugees International que su ministerio está proponiendo un nuevo programa de documentación para los haitianos en la República Dominicana, pero se necesitan fondos de donantes internacionales para que eso sea viable en el contexto actual de Haití. Afirmó a Refugees International que su oficina está dispuesta a buscar la mejor fórmula para un programa de ese tipo.

Ya se llevaron a cabo algunos programas para ayudar al Gobierno de Haití a expedir documentos a sus ciudadanos en la República Dominicana, y es preciso reinstituirlos, especialmente ahora que Haití necesita ayuda para reconstruir su registro civil. A los haitianos que están en la República Dominicana les resulta muy difícil conseguir esos documentos. Obtener un pasaporte en el consulado de Haití cuesta mucho dinero (entre US\$50 y US\$70) y está fuera del alcance de la mayoría de los haitianos en la República Dominicana. Obtener un acta de nacimiento haitiana para un niño de más de dos años de edad en la República Dominicana es muy difícil y también es costoso, con lo cual está fuera del alcance de la mayoría de la gente y, en consecuencia, muchos niños son funcionalmente apátridas.

PREVENIR LA APATRIDIA PROCURANDO LA INSCRIPCIÓN DE LOS RECIÉN NACIDOS EN EL REGISTRO CIVIL

La República Dominicana cambió las condiciones para obtener la ciudadanía en su constitución del 26 de enero de 2010. Las nuevas normas establecen que los niños nacidos en la República Dominicana pueden tener automáticamente ciudadanía dominicana si por lo menos uno de los padres es residente legal. No obstante, Refugees International se reunió con varias parejas de ciudadanos dominicanos con actas de nacimiento y cédulas de identidad domini-

canas a quienes les han negado actas de nacimiento dominicanas para sus hijos desde el 26 de enero. El funcionario del registro civil les dijo que tenían que investigar su caso “porque son haitianos”. Eso estaba ocurriendo incluso con parejas dominicanas en las cuales solo uno de ellos era hijo o hija de haitianos. Una mujer a quien le negaron el acta de nacimiento de su hijo dijo a Refugees International: “Mi esposo es dominicano y no tiene ascendencia haitiana, pero no podemos obtener un acta de nacimiento para nuestra hija porque mis padres eran haitianos, a pesar de que yo tengo mi cédula dominicana. Mi hija no tiene la culpa de que mis padres sean haitianos. Debería estar orgullosa de su patrimonio haitiano y no sentirse obligada a ocultarlo cuando crezca”.

Las familias afectadas no estaban enteradas de que estuviera realizándose ninguna investigación, y esperan indefinidamente para inscribir a sus hijos a pesar de que las leyes dominicanas dicen claramente que esos niños son ciudadanos dominicanos porque sus padres son residentes legales. Es posible que estos niños tengan derecho a la nacionalidad haitiana, puesto que, de acuerdo con la constitución de Haití, la nacionalidad pasa por consanguinidad a “los hijos por nacimiento de haitianos”, pero no resulta claro si pueden adquirir la nacionalidad haitiana en la práctica. La embajada de Haití en la República Dominicana dijo a Refugees International que inscriben a los recién nacidos de padres haitianos y automáticamente les dan actas de nacimiento hasta los dos años de edad, pero la inscripción de recién nacidos de segunda generación, es decir, los que tienen abuelos haitianos, no es automática y requiere una investigación. La República Dominicana debe procurar que las nuevas disposiciones de su constitución sobre nacionalidad no se apliquen de forma discriminatoria.

Refugees International fue informado que muy pocos padres están solicitando el servicio que la embajada de Haití está proviendo para inscribir a niños hijos de padres haitianos que no son residentes legales de la República Dominicana desde el 26 de enero de 2010. Ahora es sumamente complicado determinar quién es “residente legal” en la República Dominicana en vista de las normas confusas y contradictorias que se han aplicado de forma selectiva en los últimos decenios. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) podría desempeñar un papel útil con su investigación de las prácticas de documentación en la República Dominicana, pero esta investigación debería tener en cuenta las prácticas anteriores y posteriores al 26 de enero, ya que es preciso proteger el derecho de recibir un acta de nacimiento dominicana de varias generaciones de niños nacidos en la República Dominicana antes del cambio en la constitución.

PARAR LA DESNACIONALIZACIÓN DE LOS DOMINICANOS DE ASCENDENCIA HAITIANA

Antes del 26 de enero de 2010, los nacidos en la República Dominicana tenían derecho automáticamente a la ciudadanía dominicana. El gobierno no puede legalmente aplicar leyes retroactivas a los ciudadanos. No obstante, eso es lo que las autoridades han estado haciendo en la práctica con la Ley de Migración de 2004 (a pesar de que todavía no se ha modificado la constitución ni se ha aprobado el reglamento de la Ley de Migración de 2004). En 2007, el gobierno emitió la Circular 17, seguida de la Resolución 12, que requieren que las oficinas del registro civil investiguen las actas de nacimiento expedidas “irregularmente” a los hijos de extranjeros que “no hayan probado su residencia legal en la República Dominicana”. La Circular 17 y la Resolución 12 están usándose para privar a las personas de ascendencia haitiana de la ciudadanía dominicana.

Cuando una persona de ascendencia haitiana va al registro civil para pedir un documento original de su acta de nacimiento dominicana (sin la cual no puede graduarse de la escuela secundaria, inscribirse en la universidad, sacar el pasaporte, casarse, inscribirse en el sistema del seguro social, etc.), se le informa que sus documentos están “suspendidos provisionalmente” porque están “en investigación”. El Gobierno de la República Dominicana afirma que está simplemente investigando casos de “fraude”, pero un gobierno no puede cambiar su política y decir que los documentos que emitió de acuerdo con la normativa anterior ahora son fraudulentos. Tampoco parece estar haciendo ninguna investigación. Ninguna de las personas con las cuales Refugees International habló ha visto un investigador en los últimos tres años.

Refugees International se reunió con un gran número de personas que crecieron con documentos dominicanos creyendo que eran ciudadanos dominicanos pero ahora están en este limbo legal. También se reunió con varios dominicanos de ascendencia haitiana que tienen conexiones con altos funcionarios del gobierno o del poder judicial y que pudieron usar sus conexiones para que sus documentos no fueran objeto de una “investigación”. Un número muy pequeño de personas contrataron un abogado para impugnar la revocación de sus documentos. En muchos de esos casos, las autoridades dominicanas resolvieron sin necesidad de llegar a corte.

La situación actual es completamente discrecional, con una falta total de debido proceso legal. El Gobierno de la República Dominicana no parece tener en claro cómo proceder. Tiene que revocar la Circular 17 y la Resolución 12 para evitar las repetidas denuncias de prácticas ilegales y discriminatorias.

Ha señalado que planea expedir cédulas de identidad nuevas para todos los ciudadanos dominicanos en enero de 2011, pero si la política de aplicación retroactiva de las nuevas normas de ciudadanía no se resuelve antes que el gobierno expida cédulas de identidad nuevas a toda la población, la apatridia aumentará considerablemente en la República Dominicana y se generarán graves críticas internacionales.

MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LAS MUJERES HAITIANAS Y DOMINICOHAITIANAS

Las mujeres que no tienen documento de identidad son más vulnerables a la violencia, el abuso y la explotación. Muchas mujeres que no son residentes legales temen pedir asistencia jurídica o protección porque creen que las rechazarán por no tener documentos o que podrían deportarlas como consecuencia de ese contacto con las autoridades.

El año pasado, la Dirección de Población, Refugiados y Migración de Estados Unidos financió un proyecto para prevenir y responder a la violencia de género contra refugiadas y migrantes haitianas. Este proyecto tuvo muy éxito, y casi el triple del número previsto de beneficiarias acudieron en busca de asesoramiento, protección, asistencia jurídica y ayuda para rehacer su vida sin un compañero abusivo. El proyecto duró 15 meses, pero ya concluyó. Estados Unidos debería considerar la posibilidad de continuar financiando proyectos de ese tipo. Sus beneficios todavía perduran. El grupo de mujeres dominicanas que implementó el proyecto afirma que algunas mujeres haitianas y dominicohaitianas siguen acudiendo a ellas en busca de asistencia o para pedir que se lleven a cabo programas de concientización sobre la violencia de género en sus comunidades, pero el grupo ahora dispone de pocos recursos para responder.

FORTALECER LA SOCIEDAD CIVIL PARA QUE PUEDA DEFENDER LOS DERECHOS DE LOS DOMINICOHAITIANOS

Los grupos y redes de la sociedad civil dominicana que promueven los derechos de los haitianos y dominicohaitianos están sobrecargados de trabajo. Muchos de estos están concentrándose en la crisis humanitaria en Haití y su financiamiento internacional está dirigido a Haití en vez de la República Dominicana. También ha sido difícil para estos grupos asumir una postura pública a favor de los derechos de los dominicanos de ascendencia haitiana en un momento en que la República Dominicana ha mostrado solidaridad con Haití. Sin embargo, es un momento decisivo para concentrarse en los derechos de los migrantes haitianos y de las personas de ascendencia haitiana en la República Dominicana, justo después del cambio de las cláusulas

constitucionales sobre la nacionalidad, con la reanudación de la diplomacia binacional y las conversaciones sobre un posible programa de regularización, y antes que más personas de ascendencia haitiana se vean privadas retroactivamente de la nacionalidad dominicana.

Los grupos de la sociedad civil dominicana que están trabajando en estos asuntos necesitan apoyo para aumentar su capacidad, particularmente en los programas de incidencia, comunicación y asistencia jurídica. Necesitan participar efectivamente en el diálogo con el gobierno, promover los derechos de las colectividades haitiana y dominicohaitiana en la República Dominicana en estos procesos y respaldar su postura con datos probatorios. Estos grupos también necesitan apoyo para llevar a cabo programas de intercambio cultural entre la República Dominicana y Haití a fin de aprovechar la mejora actual de las relaciones entre ambos países y forjar relaciones más fuertes con la sociedad civil haitiana.

CONCLUSIÓN

El Gobierno de la República Dominicana ha recibido elogios, con toda razón, por su respuesta a las víctimas del terremoto, pero esos adelantos todavía no se han traducido en una mejora de la situación de los dominicanos de ascendencia haitiana. La aplicación retroactiva de las nuevas normas sobre ciudadanía es contraria tanto al derecho dominicano como al derecho internacional. También perjudica los intentos de la República Dominicana de combatir la pobreza. Como una joven de ascendencia haitiana dijo a Refugees International: “Crecí como dominicana, con documentos de identidad dominicanos, y quería ir a la universidad y contribuir a mi país, la República Dominicana. ¿Qué puedo hacer si la sociedad dominicana no me reconoce después de haber crecido creyendo que era ciudadana?”

Melanie Teff evaluó la situación de los haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana en agosto de 2010.