

---

# IX. ESTUDIO MIGRATORIO DE REPÚBLICA DOMINICANA



## IX. ESTUDIO MIGRATORIO DE REPÚBLICA DOMINICANA

Elaborado por Elba Y. Coria Márquez<sup>1</sup>

### 1. Migración internacional de personas. Perspectiva histórica y contemporánea

La República Dominicana se distingue por ser país de origen y de destino de flujos migratorios. En cuanto a las migraciones internacionales, la política migratoria y legislación es fuertemente determinada por la colindancia y relaciones políticas, históricas y sociales con la República de Haití, país con el que comparte una frontera de 388 km<sup>2</sup>. Asimismo, la permanencia de extranjeros se encuentra estrechamente vinculada con el proceso productivo y económico dominicano, lo que fomenta la migración proveniente del país vecino.

Desde la primera década del siglo XX comenzó la llegada de un importante número de trabajadores migratorios abocados en su mayoría a la siembra y producción de la caña de azúcar, sector productivo en el que se cimentaba la economía de los dominicanos. En menor medida, los trabajadores migrantes fueron destinados a la realización de otras actividades agrícolas.

La industria azucarera empleó a trabajadores migratorios de varias islas del Caribe Inglés conocidos como “*cocolos*”. No obstante, el influjo predominante provenía del sur de Haití. Esto obedeció, entre otras razones, a los problemas de límites fronterizos entre ambos países, que dieron lugar a la existencia de asentamientos haitianos importantes en el territorio que, tras el Tratado de Fijación de Límites de 1929, sería parte de República Dominicana. Otro factor a destacar de la preeminencia en la migración haitiana fue la invasión, en 1915, de Haití por Estados Unidos<sup>2</sup> colapsó a la economía agrícola, forzando la salida masiva de campesinos hacia “La Española” que requería de un alto volumen de trabajadores para el cultivo.

Finalmente, un año después, la ocupación de República Dominicana<sup>3</sup> favorece que el gobierno Norteamericano introduzca, en 1919, un sistema de contratos regulados

---

1 Licenciada en Derecho y Relaciones Internacionales. Tiene experiencia de trabajo en materia civil y mercantil y ha impartido clases de Sociología e Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales y Económicas a estudiantes del último nivel de bachillerato en la Universidad Latina. En materia de derechos humanos, realizó un diplomado en defensa y promoción de los Derechos Humanos. Fue Subcoordinadora de Defensoría de Sin Fronteras. Integrante del Equipo de Investigadores Nacionales y Co-autora del Informe Regional, como Consultora Externa de Sin Fronteras IAP en México. [elbacoria@gmail.com](mailto:elbacoria@gmail.com)

2 La ocupación Norteamericana de Haití inicia en 1915 y termina en 1934.

3 1916-1924. Periodo de ocupación en la República Dominicana por los Estados Unidos de Norteamérica.

para la importación de braceros desde Haití<sup>4</sup>. Es así como el empleo de mano de obra haitiana se consolida como el recurso humano más importante para la realización de actividades agrícolas y, por lo tanto, la migración más sobresaliente es temporal y consecuentemente de destino.

Conforme al Primer Censo Poblacional (1920) el 59.1% de la población extranjera en el país, aproximadamente 28,258 de 47,780 personas extranjeras eran haitianas, representando conjuntamente el 3% de la población total.

La presencia de personas haitianas en los ingenios azucareros no generó mayores sentimientos de rechazo por parte de la población dominicana que los originados en relación a cualquier otro grupo de extranjeros en el país. No obstante, a partir del ascenso al poder de Leónidas Trujillo (1930-1961), las personas migrantes haitianas serán objeto de una política estatal y social discriminatoria en razón de su raza y nacionalidad, forjándose una ideología anti-haitiana.

En 1934 se promulga la Ley 597-33, que intenta eliminar la mano de obra agrícola haitiana del corte de caña estableciendo la obligación de los ingenios en contratar un mínimo de 70% de dominicanos en la producción.

La falta de mano de obra dominicana que hiciera permisible el cumplimiento de los cupos y las quejas de empresas norteamericanas que veían afectados sus intereses hacen inoperante la normativa y provoca la importación clandestina y no autorizada de braceros.

Ante ello, Trujillo ordenó, del 28 de septiembre al 15 de noviembre de 1937, el asesinato de entre 12,000 y 25,000 haitianos que trabajaban como jornaleros en plantaciones azucareras no norteamericanas<sup>5</sup>. El argumento que se utilizó por el Ejecutivo fue la inseguridad y criminalidad de los haitianos. La masacre se inició en la zona sur de Dajabón y se extendió por la zona norte y este de la república.

Pese a que el evento dio lugar a reclamaciones, éstas raramente fueron atendidas por el gobierno, que mantuvo una política estatal anti-haitiana. La Ley de Inmigración 95-39<sup>6</sup> estableció que sólo se permitiría el ingreso de haitianos necesarios para el corte de caña cuando así lo solicitaran las compañías; excluyó la posibilidad de residencia a los jornaleros temporales y sus familias; y prohibió o sancionó penalmente como ilícitas, algunas conductas propias de la cultura o costumbres haitianas, como la religión

4 *Conforme a los autores consultados, se estima que de 1919 a 1939 se contrataban anualmente 5 mil braceros haitianos.*

5 *No existe consenso sobre el número exacto de ejecuciones, otras fuentes señalan que fueron de 1,000 a 30,000 ejecuciones y otras, como la de Bernardo Vega, refieren la muerte de 3,000 haitianos. Wooding, Bridget, Richard Moseley-Williams, Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana, CID-SJR, 2004, p. 19.*

6 *Ley de inmigración No. 95 del 14 de abril de 1939. Gaceta Oficial No. 5299.*

vudú. Al mismo tiempo, estableció normativas tendientes a incentivar la migración no haitiana como la relativa al fomento y creación de colonias agrícolas europeas.

La política de incentivos a migrantes no haitianos fracasó,<sup>7</sup> tanto como lo hizo la destinada a frenar la migración haitiana. Si bien, los hechos ocurridos en 1937, la normativa migratoria y la política estatal anti-haitiana,<sup>8</sup> disminuyeron las cifras de este grupo al país, la contratación de jornaleros haitianos se mantuvo de manera irregular e ilícita.

A partir de 1952 y hasta 1986, se establecen acuerdos quinquenales entre República Dominicana y Haití, con el fin de responder a la necesidad de mano de obra que hiciera sostenible la expansión de la industria azucarera que inicia tras la Segunda Guerra Mundial.

La contratación de trabajadores migratorios se basaba en el reclutamiento colectivo de trabajadores por parte de las empresas azucareras. Anualmente, República Dominicana realizaba estimaciones sobre el número de jornaleros que requería para la zafra y el gobierno haitiano se encargaba de cubrirlo a cambio de cierta cantidad de dinero.<sup>9</sup> Una vez contratados los jornaleros en Haití, éstos eran transportados por la industria del azúcar y custodiados por soldados del ejército hasta las fincas azucareras. Cada trabajador tenía asegurado el empleo pero, al mismo tiempo, se les retenía parte de su salario y no poseían una estancia regular o documentada en el país, únicamente estaban amparados por una identificación, carnet o contrato otorgado por el ingenio al que estaban adscritos y, bajo lo estipulado en los acuerdos entre ambos países, podían permanecer en ellos pero no salir del ingenio.

Esta migración, hoy considerada tradicional, se caracterizará por ser fundamentalmente masculina<sup>10</sup>, rural, estacionaria, temporal y con altos índices de analfabetismo. Los acuerdos celebrados entre Haití y República Dominicana hacen posible la invisibilización social de la migración haitiana, su confinamiento y segregación social, racial y cultural en las zonas aledañas a las plantaciones<sup>11</sup>, así como la multiplicidad de actos que violan sus derechos humanos fundamentales, ante la explotación laboral en condiciones de esclavitud de la que eran objeto<sup>12</sup>.

7 *Estudios de la CEPAL indican que la migración hacia América Latina sufrió un paulatino descenso en el siglo XX, especialmente visible y marcado para la segunda mitad del siglo. Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: Características, retos y oportunidades. CEPAL, Santiago de Chile, Julio, 2006.*

8 *El Censo de Población de 1935 registró un total de 52, 657 inmigrantes haitianos que en 1950 fue de 29, 500 personas.*

9 *En 1986, por ejemplo, el gobierno de Haití recibió más de dos millones de dólares por la contratación de 19 mil braceros haitianos.*

10 *Las mujeres migrantes que ingresaban al país lo hacían para realizar labores del hogar y la preparación de alimentos.*

11 *Así surgen los bateyes. Antes de 1999 éstos no formaban parte integral del territorio dominicano, por tanto, el estatus de la población no era determinado por el Estado dominicano sino por el ingenio. Los bateyes contaban con lugares de comercio para los pobladores. En sus primeros años la moneda de intercambio eran fichas que podían transarse en los establecimientos del batey. Era como territorios autónomos, pequeñas ciudades, en los que ni las autoridades municipales dominicanas tenían autoridad.*

12 *Las condiciones laborales a las que eran sometidos los trabajadores así como el proceso implementado para su capt-*

Para la década de los ochenta, la República Dominicana cambia su modelo económico eliminando el sistema de sustitución de importaciones y entrando con ímpetu en el desarrollo del sector secundario y terciario. Ello, sumado a la falta de inversión y modernización de los sistemas agrícolas, la caída en los precios del azúcar y de las exportaciones a Estados Unidos, ocasiona una crisis progresiva de la industria azucarera<sup>13</sup> que llevó, en un principio, a concesionar los ingenios que formaban el Consejo Estatal del Azúcar y, posteriormente, a destinar algunos a diferentes usos.

En términos migratorios, lo anterior se tradujo en lo que se ha denominado “La Diáspora de Los Bateyes”. La migración irregular de trabajadores haitianos antes semi-ordenada, confinada y controlada por el estado (300 mil trabajadores para inicios de los años ochenta), comenzó a buscar nuevos sectores productivos que les permitieran la subsistencia fuera de los bateyes, así como a regirse por las leyes de la oferta y la demanda del mercado que, entre otras cosas, exigía la movilidad al interior del país.

Asimismo, surge la llamada nueva migración haitiana. Ésta, ya no será netamente masculina y rural sino también femenina<sup>14</sup> y urbana, con mayores niveles de educación, proveniente de todas las regiones de Haití y encontrará oportunidades de empleo en la construcción, las obras públicas, el comercio ambulante, los servicios domésticos, los transportes, el turismo y la producción agrícola, avícola y arrocera, entre otras.

Lo anterior, sumado a la dispersión de la migración haitiana, las acusaciones del gobierno haitiano de sometimiento a la esclavitud en las contrataciones masivas y el éxodo de más de cien mil refugiados que huían del país tras el golpe de Jean Bertrand Aristide en 1991, dieron rienda suelta a una nueva oleada político-social anti-haitiana, que se manifestó desde el aparato estatal, tanto en el discurso como en la implementación de redadas masivas de detención y deportación de personas haitianas y de ascendencia haitiana a lo largo de la década de los noventa. El informe de *Human Right Watch* señala que las redadas de 1991, 1996, 1997 y 1999 producían la deportación de entre 10,000 y 25,000 haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana, con independencia de aquéllas practicadas por los canales habituales<sup>15</sup>.

---

*ación, traslado, acogida y recepción cumple actualmente con los elementos de la definición de trata de personas con fines de explotación laboral descritos por el Protocolo de Naciones Unidas contra la trata de personas.*

<sup>13</sup> En los años setenta la producción de caña de azúcar era de un millón de toneladas, para 1991 la producción cae a 340 mil toneladas, cifra que aproximadamente se mantiene constante hasta la primera década del s. XXI.

<sup>14</sup> El tema de la feminización de la migración haitiana ha sido especialmente relevante en la República Dominicana. Bridget Wooding y Alicia Sagro, cuentan con investigaciones importantes en torno a la migración de mujeres que se inserta en el sector doméstico. Esta migración se caracteriza también por realizarse de manera independiente para el logro de objetivos personales, la búsqueda de trabajo, huir de la pobreza o el envío de remesas. Ver Wooding, Bridget y Alicia Sagro. *Trabajo Domestico: Un Acercamiento a la Realidad que viven las trabajadoras haitianas*, Estudios Sociales Año 41, Vol. XL, Número 148, Enero-Marzo 2009, p.p. 81-128

<sup>15</sup> HRW. *Personas Ilegales: Haitianos y dominico-haitianos en la República Dominicana*. HRW, Vol. 14, No. 1 (B), abril 2002, p.p. 16-22.

Así, la migración de haitianos y la situación de indocumentación que viven éstos y sus descendientes, constituye el centro por el que gravita la política y legislación migratoria en República Dominicana. Varios especialistas en el tema señalan que a la nueva migración le acompaña el resurgimiento de estereotipos culturales e históricos sobre la amenaza haitiana y, en consecuencia, el problema migratorio no se asume sólo como migratorio sino como haitiano<sup>16</sup>, teniendo raíces profundas en la política de dominicanización,<sup>17</sup> implementada desde tiempos de Trujillo y se ha enraizado en la estructura mental de las personas dominicanas.

Las duras condiciones de inaccessión a derechos por parte de los haitianos y la discriminación racial que caracterizó las últimas décadas del siglo XX, sumados también a las necesidades de protección humanitaria que requerían los solicitantes de asilo haitianos que acudieron a la República Dominicana en la década de los noventa, fueron el detonante al desarrollo del movimiento de derechos humanos en República Dominicana. Originalmente gestado en los bateyes, repunta con la creación de Comités de Solidaridad para apoyo de los refugiados no reconocidos como tales y se forman por iglesias, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, universitarios y civiles que, a la larga, hacen posible la existencia de colectivos de organizaciones dedicadas a la defensa a los derechos humanos de personas migrantes, especialmente haitianas y de ascendencia haitiana, como la Mesa Nacional de las Migraciones y la Red de Encuentro Dominicano Haitiano Jacques Viau.

Si bien existen otros grupos de migrantes que incluso han podido organizarse y formar sus comunidades, como la judía, árabe, española y china, entre otras, las condiciones de éstos son muy diferentes a las que viven la población haitiana, que en su mayoría se encuentran en condiciones de pobreza, pobreza extrema y, excepcionalmente, clase media baja.

Asimismo, se tiene conocimiento de la existencia de una migración en tránsito (aunque el país no se identifique como uno de tránsito importante de migrantes), destacándose las personas de origen cubano. El grado de exposición social que tiene esta migración es prácticamente nulo, de ahí que se ve en mucha menor medida afectada por una política migratoria de control que se cimienta y ejerce en razón del color de la piel y la nacionalidad<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Rosario Reina, Jorge Ulloa. *Algunos aspectos socioculturales de la inmigración haitiana hacia República Dominicana*. Ciencia y Sociedad. Enero-Marzo, Vol. 31, No. 001, Ed. Redalyc, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, 2006, p. 74.

<sup>17</sup> Reina Rosario y Jorge Ulloa señalan que la dominicanización, entre otras cosas, consiste en la concepción del dominicano como hispano a partir de su aspecto racial. Así, la identidad en un extremo se asume como algo racial, donde el color de la piel constituye una expresión *sine qua non* de la expresión cultural. Por tanto la identidad y valores de los dominicanos se construyen en la desculturación de la identidad haitiana. *Ibidem*, p.p. 75, 76.

<sup>18</sup> En su mayoría los cubanos que ingresan a la República Dominicana son blancos o mestizos. Muchos de ellos transitan hacia Estados Unidos o Puerto Rico.

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), con información construida a partir del Censo Poblacional de 2002, elaboró una estimación de la población nacida en el extranjero. Así, determinó que en República Dominicana se cuenta con una población migrante de destino de 96,233 personas que representa el 1.1% de la población<sup>19</sup>. El grupo más amplio está constituido por los haitianos (61,863), seguido con una gran diferencia por personas venezolanas (4,704), norteamericanas (3,012), puertorriqueñas (2,897), españolas (2,430), italianas (2,300), cubanas (2,255), alemanas (1,680), canadienses (1,177), argentinas (873), francesas (834) y suizas (707).

Estas estimaciones migratorias son contrastantes frente a la cifra de entre 900,000 y 1,200,000<sup>20</sup> personas haitianas y de origen haitiano que el gobierno dominicano estima residen en el territorio sin contar con un estatus regular, es decir, aproximadamente el 11% de la población total. Asimismo, los datos del censo poblacional señalan que 551,508 personas no manifestaron su lugar de nacimiento y 464,193 se ostentaron como nacidas en la República Dominicana pero omitieron señalar el lugar de nacimiento de la madre. Cifras que podrían estar vinculadas con las personas migrantes irregulares haitianas y las personas dominico-haitianas.

Cabe destacar que los sentimientos de rechazo hacia las personas haitianas también se han enmarcado en un esquema económico y de oportunidades laborales importante. Existe la idea de que los haitianos son una carga para el desarrollo económico del país y “roban” fuentes de empleo a los dominicanos. En ese sentido, una parte importante del trabajo analítico y de investigación de iglesias, académicos y organizaciones civiles involucradas en el tema migratorio se ha destinado a demostrar la falsedad de tales aseveraciones y a dar razón de las dimensiones, características y condiciones de esta población haitiana mayoritariamente carente de una estancia regular o estatus jurídico.

En general, tales estudios tienden a demostrar que una parte relevante del desarrollo económico de República Dominicana se sustenta, hoy como en el siglo pasado, en el trabajo y explotación de la inmigración haitiana. Ésta no representa un peligro real a las fuentes laborales considerando que se dio un desplazamiento de la fuerza laboral dominicana hacia Estados Unidos y hacia los nuevos sectores económicos y productivos en el país, lo que dejó oportunidades de empleo para personas haitianas en los sectores abandonados, tal como ocurrió con el caso de la construcción o en la producción agrícola<sup>21</sup>.

19 La población total de la República Dominicana es de 8,466,308 conforme al Censo de Población y Vivienda de 2002.

20 UN. Avance del Reporte del Grupo de Trabajo del Examen Periodo Universal: República Dominicana. Asamblea General, A/HRC/WG.6/6/L.2, 3 de diciembre de 2009, p. 5.

21 La encuesta OIM-FLACSO estima que el 38.9% de la mano de obra en la construcción es haitiana, en la agricultura alcanza el 34.3% de la fuerza laboral. Corrientes conservadores, incluso han llegado a asegurar que en sectores agrícolas como la producción arrocera, la mano de obra haitiana puede llegar ser del 100%. Así, para sectores o ramas de la economía que operan por debajo de la tasa general de ganancia o de los costos de producción, la migración es un medio de abaratamiento de los mismos.

De hecho, en el sector de la construcción, el estudio realizado por la OIM y FLACSO en 2004, muestra que la competencia laboral no ocurre entre dominicanos y haitianos sino entre estos mismos, debido a que la fuerza laboral haitiana se ubica en la base de la estructura laboral. El esquema se reproduce en otros sectores en los que, por regla, los puestos mejor remunerados o no sub-remunerados, son ocupados por personas dominicanas.

El conflicto social, político y migratorio originado en razón del gran número de personas migrantes irregulares haitianas de larga duración y personas de ascendencia haitiana nacidas en República Dominicana a las que se les niega el reconocimiento como nacionales, sumado a las nuevas generaciones de migrantes provenientes de Haití, son en definitiva realidades que marcan la primera década del siglo XXI en materia migratoria.

Si bien el enfoque anti haitiano predominante dejó de utilizarse por primera vez como un mecanismo de campaña en la elección presidencial de Hipólito Mejía (2000-2004), esto no repercutió significativamente en modificaciones estructurales y normativas.

Una evaluación de la política migratoria señala que ésta no cambió en comparación a los gobiernos anteriores y tampoco parece que exista una fuerte convicción por ajustar su actuación a los principios y esquemas de respeto a derechos humanos de las personas migrantes.

Los instrumentos como la Convención de Naciones Unidas sobre la Protección a los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, se mantienen sin la sanción gubernamental que permita su incorporación al marco jurídico de protección de los derechos de las personas migrantes. Asimismo, también se han conservado las restricciones de entrada de haitianos a aquellas categorías laborales que se juzgen necesarias para el interés nacional; los controles de entrada por medio de visas, permisos de trabajo y otros documentos que deben ser solicitados previamente a los consulados, la deportación de haitianos irregulares y dominico-haitianos en violación a sus derechos humanos y la cooperación con el gobierno de Haití con un esquema parcial en el que se instauran programas tendientes a proporcionar actas de nacimiento y pasaporte a sus nacionales<sup>22</sup>.

De la misma manera, se produjeron retrocesos importantes en materia de derechos humanos que van desde la rendición de cuentas hasta los aspectos migratorios. Estos retrocesos se encontraron vinculados en cierta medida a la crisis económica que sufrió República Dominicana en 2003.

---

<sup>22</sup> Wooding, Bridget, Richard Moseley-Williams. *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*, Ed. CID-SJR, Santo Domingo, 2004, p.p. 68-71.



En ese contexto, se emite la Ley de Inmigración en 2004, que realizó una reinterpretación del texto constitucional para establecer que los migrantes en tránsito no eran residentes del país y, por lo tanto, sus descendientes no eran objeto de la nacionalidad dominicana, con lo que se les niega el derecho de *jus soli* a las personas de ascendencia haitiana irregular. Esta misma ley establece la distinción en las constancias de alumbramiento que se entregan a personas dominicanas y las entregadas a personas extranjeras y se hace explícito que el nacimiento de hijos de personas migrantes irregulares deberá ser registrado en el Consulado del país de los padres. Tal interpretación fue incluso avalada por la Suprema Corte de Justicia que declaró la normativa como constitucional a finales del año 2005<sup>23</sup>.

A esta normativa violatoria de derechos humanos se suma la ausencia del Reglamento del Consejo Nacional de Migración<sup>24</sup> y del Plan de Regularización Migratoria que debían de ser emitidos a los 90 días de promulgada la ley; así como la ausencia de un nuevo Reglamento de Inmigración que, emitido después de 180 días, regulara los aspectos sustanciales de la ley y la operación del Instituto Nacional de Migración<sup>25</sup>. En fechas recientes (2009), se han dado pasos en la construcción del Reglamento de la Ley y del Plan de Regularización Migratoria que parecen estar sólidamente encaminados a su próxima emisión.

Omisiones como las anteriores no sólo se producen en materia normativa sino operativa. Un ejemplo de ello se da en el ámbito del asilo. Conforme manifestaciones realizadas por el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, durante todo el año 2008, la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE)<sup>26</sup> no sesionó, por lo que las solicitudes de asilo no fueron conocidas y, por ende, las personas refugiadas carecieron de un estatus legal<sup>27</sup>.

23 Suprema Corte de Justicia. Poder Judicial. República Dominicana [en línea] <http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/inconstitucionalleydemigracioncertificada.htm>. Fecha de consulta: 03 de noviembre de 2009.

24 Se crea con el propósito de coordinar a las instituciones encargadas de aplicar la política migratoria y la ley, pero no ha funcionado efectivamente. Se integra por miembros de las secretarías de: Interior y Policía; Relaciones Exteriores; las Fuerzas Armadas; Trabajo; Turismo; Obras Públicas; Salud Pública; Agricultura; El Presidente de la Comisión de Interior y Policía del Senado y el de la Cámara de Diputados. Entre sus principales funciones se encuentran: diseñar la política migratoria nacional y planificar sus programas en coordinación con diversas autoridades; preparar planes quinquenales de políticas migratorias; recomendar medidas especiales en materia migratoria cuando se presenten situaciones excepcionales que así lo ameriten; proponer estrategias de racionalización a la mano de obra migrante en función de los requerimientos sectoriales del mercado de trabajo y la demanda de recursos humanos calificados; y promover estudios sobre migración, impacto económico, social, político y cultural.

25 Tiene por objeto el diseño, promoción y ejecución de estudios sobre las migraciones internacionales. En su configuración cuenta con un representante de las organizaciones civiles que trabajan el tema migratorio.

26 Es creada por el Decreto No.1569 (15 de diciembre de 1983). Su finalidad es implementar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 67. Está integrada por representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores, Trabajo, Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo; la Procuraduría General de la República, la Dirección General de Migración, el Departamento Nacional de Investigaciones y la Policía Nacional. Asimismo, cuenta con una Oficina Nacional que está adscrita a la Dirección General de Migración. Al parecer el no reconocimiento de refugiados, debido a que el CONARE no sesiona, ha sido una constante desde hace aproximadamente diez años. El reconocimiento bajo mandato del Alto Comisionado cesó en 1997 por lo que desde entonces los refugiados no han tenido una protección real del Estado. Su apoyo se da a través de organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia social, jurídica, psicológica y migratoria en ocasiones apoyados con recursos del ACNUR que financia proyectos de protección.

27 Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes. Una panorámica de la situación migratoria en República Dominicana durante el 2008 [en línea] <http://www.sjrdom.org/spip/spip.php?article887>, fecha de consulta: 05 de noviembre de 2009.

En materia de salud y educación, el inacceso o acceso inadecuado a los servicios por parte de la población haitiana irregular y dominico-haitiana ha sido una constante. Únicamente a nivel de interpretación judicial en materia de demanda a derechos laborales se han logrado avances, como fue la emisión de una resolución de la Suprema Corte de Justicia en la que se protegen los derechos de los trabajadores migratorios irregulares adscritos al ingenio Cristóbal Colón. No obstante, los efectos transversales de esta resolución no son inmediatos, por lo que continúan las violaciones a los derechos laborales de trabajadores migratorios de origen haitiano.

Con la negación de derechos a la población extranjera indocumentada y de ascendencia extranjera irregular, la Junta Central Electoral<sup>28</sup> emite la Circular No. 017 en la que prohíbe a los Oficiales del Estado Civil expedir Actas de Nacimiento a ciudadanos/as descendientes de extranjeros que nazcan en República Dominicana y que prueben la residencia o estatus legal de sus padres en el país.

Asimismo, la Resolución No. 12/2007 del Pleno Junta Central Electoral faculta a oficiales del registro civil, inspectores u otros funcionarios para dar inicio a un proceso de investigación administrativa de las actas del estado civil sobre las cuales se tenga la sospecha de que están viciadas o expedidas en forma irregular. Esta investigación puede concluir con la negación o revocación de la nacionalidad dominicana.

El proceder antes descrito contraviene la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las niñas Yean y Bosico a las que se les negó el derecho a la personalidad jurídica y la nacionalidad fundada en el *jus soli*. Esta resolución posiblemente influyó en la reformulación del acceso a la nacionalidad por nacimiento en la nueva Constitución de República Dominicana emitida en enero de 2010, conforme a la cual se restringe el *jus soli* para negar la nacionalidad a personas irregulares y las denominadas en tránsito, entre las que están los trabajadores temporales.

Adicionalmente, el enfoque de seguridad nacional, regional y hemisférica, forjado a partir del año 2001, también se inserta en las políticas y mecanismos migratorios en forma paulatina, lo que influye en la ausencia de soluciones efectivas y garantías a los derechos humanos de las personas haitianas.

Hay pronunciamientos explícitos gubernamentales en los que la inmigración irregular es considerada como uno de los nuevos riesgos y amenazas que afectan la paz y seguridad del mundo, riesgos entre los que también figuran el narcotráfico, la pobreza y el aumento de la delincuencia organizada<sup>29</sup> que resultan consistentes

---

<sup>28</sup> Autoridad facultada para administrar y normar los actos civiles en la República Dominicana. De ella dependen las Oficinas del Registro Civil.

<sup>29</sup> Considerando tercero del Decreto 323-07 que modifica los artículos 1 y 2 del decreto No. 477-00 y el artículo 1 del Decreto No. 1468-04

con la orientación de seguridad que se ha dado al resguardo de las fronteras en el artículo 10 de la Constitución Política de 2010. La Constitución vigente hasta 2009 señalaba que era de interés nacional el desarrollo económico y social a lo largo de la línea fronteriza. Actualmente, la nueva Constitución declara la seguridad de interés nacional supremo y permanente, el desarrollo económico, social y turístico de la zona fronteriza.

Así, los problemas de seguridad nacional, en específico, los originados por la delincuencia organizada, son el fundamento para la creación, en 2006, del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT)<sup>30</sup>. Su objetivo es realizar dispositivos de seguridad y control permanente en puntos de entrada y salida a lo largo de la frontera terrestre dominicana<sup>31</sup> como una medida de combate a la trata de personas, al tráfico de migrantes y de armas, entre otras actividades ilícitas. Este cuerpo perteneciente a la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas está integrado por miembros del Ejército, Marina y Fuerza Aérea y es, junto con la policía nacional y el personal migratorio, una de las principales autoridades que agreda a migrantes<sup>32</sup> y que implementa programas con claros tintes de control sobre flujos migratorios<sup>33</sup>.

La intervención de fuerzas armadas y policías son parte de la estructura creada para el control y vigilancia migratorios en la República Dominicana. Ello, en cierta medida, vinculado con la inserción del tema migratorio en la Secretaría de Estado del Interior y Policía, de la que depende la Dirección General de Migración<sup>34</sup>.

Finalmente, resulta interesante observar que la política de seguridad nacional del país no descansa necesariamente en la actuación de las fuerzas armadas si se considera que el presupuesto que se otorga para la realización de actividades de seguridad pública a la Secretaría de Estado de Interior y Policía representa poco más del doble del presupuesto asignado a la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas<sup>35</sup>.

30 Conforme al Decreto 325-06 por el que se crea el CESFRONT, éste inicia sus funciones a partir del 1 de enero de 2007.

31 El Decreto 323-07 le asigna para sus funciones la infraestructura que tenía disponible la antigua Sta. Región Militar Fronteriza de las Fuerzas Armadas.

32 Boletín Observatorio de Derechos Humanos. Negación de Documentación. Una Puerta Cerrada para el Acceso a los Derechos, No. 1, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, República Dominicana, septiembre 2008, p.p. 4-5.

33 El Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes reporta que la Operación Gavión fue una especie de máxima alerta implementada para prevenir un éxodo masivo de haitianos tras las tormentas tropicales Fray Gustav, Hanna e Ike.

34 Conforme al artículo 6 de la Ley 285 entre las funciones de la Dirección General de Migración se encuentran: controlar el ingreso, permanencia, salida y registro de las personas extranjeras y nacionales; otorgar los documentos de regular estancia en el país, permisos de reentrada, prórrogas y cambios de categorías migratorias; habilitar los lugares de ingreso y salida del territorio; declarar ilegal la entrada o permanencia de extranjeros en el territorio; ejecutar la no admisión, deportación o expulsión ordenada por autoridad competente; realizar prácticas de inspección y verificación migratoria; establecer acuerdos con instituciones públicas y privadas referentes al control y regulación migratorios, como en lo relativo al impacto y consecuencias sociales y económicas de dicho proceso; requerir la asistencia de las autoridades militares y policiales nacionales para el cumplimiento de las funciones de control migratorio cuando no puedan ser satisfechas por el personal militar y policial dependiente de la Dirección General de Migración.

35 Conforme al Proyecto de Gasto Público Aprobado para el 2010, las Fuerzas Armadas tienen un presupuesto total de \$12,385,290,284 pesos, de los cuales \$77,095,206 pesos son asignados para la realización de las tareas de CESFRONT. Por su parte, la Secretaría de Estado de Interior y Policía tiene un presupuesto de \$23,902,874,923 pesos, de los cuales \$168,676,746 pesos se asignan a servicios y control migratorios; \$126,780,569 pesos a servicios de dirección, administración y coordinación; \$14,133,173 pesos a servicios de control de permanencia de extranjeros en el país y; \$27,763,004 pesos a servicios y control de entradas y salidas.

## 2. Análisis del marco normativo vigente que regula la migración de tránsito y de destino en el país

Los instrumentos normativos que rigen a los extranjeros, por su prelación jerárquica, son la Constitución de República Dominicana y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Estos últimos son de aplicación directa e inmediata por los Tribunales y los órganos del Estado<sup>36</sup> y, en caso de conflicto entre derechos, éstos deben de ser sopesados en razón de los bienes e intereses que tutela la Constitución. Así, el sistema de interpretación y aplicación de los tratados contribuye mucho a la armonización legislativa del sistema jurídico y coadyuva a su simplificación haciéndolo más asequible a la población civil.

Después de la Constitución y los tratados internacionales, a los extranjeros les son aplicables las normas especiales de la Ley No. 285-04 sobre Migración y el Reglamento de Migración No. 279-39. Asimismo, otros cuerpos normativos por materia que contienen disposiciones referidas a las personas extranjeras y migrantes son el Código Penal de la República Dominicana, la Ley No. 136-03 Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley General de Salud No. 42-01, la Ley 137-03 sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y el Código de Trabajo contenido en la Ley No. 16-92.

La revisión de las normativas anteriores permite observar que en el régimen jurídico dominicano, los extranjeros son un grupo particularmente visible, definido, de preocupación e interés público. Salvo algunas excepciones que se analizarán en este apartado, la consideración frecuente de las personas extranjeras dentro de la formulación de leyes responde a la creación de estructuras jurídicas que favorecen la exclusión de la migración, particularmente la haitiana y la irregular, con lo que potencial o fácticamente se afecta a personas extranjeras de otras nacionalidades que caen en la irregularidad, pero que quizá poseen un menor nivel de vulnerabilidad en razón de no ser racial, cultural y fonéticamente asociadas con las personas haitianas.

En este sentido, la inclusión de las personas extranjeras no necesariamente tiene un componente positivo cuando se parte de la idea de que regular la migración o extranjería produce por derivación la exclusión de la migración irregular en un contexto como el dominicano. Esto resulta más claro en el marco constitucional que, pese a tener un alto estándar de reconocimiento a derechos humanos<sup>37</sup>, establece: “Extranjeros y extranjeras tienen en la República Dominicana los mismos derechos y deberes que los nacionales, con las excepciones y limitaciones que establecen esta

---

<sup>36</sup> Artículo 74 inciso 3) de la Constitución de la República Dominicana. Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010.

<sup>37</sup> Una de las innovaciones progresistas de la nueva Constitución en materia de derechos humanos es la inclusión del derecho al asilo en su artículo 46, inciso b).

Constitución y las leyes”<sup>38</sup>. Así, esta normativa, que en principio otorga derechos, lleva explícita su conculcación. El efecto probable es que el sistema jurídico llegue a operar a través de una política de estado de exclusión y socavación a los derechos y libertades humanas en razón de criterios definidos como la extranjería, la migración de trabajadores temporales y la irregularidad migratoria que son definidos y regulados con posterioridad por las normativas primarias y secundarias que rigen al interior del territorio.

Es entonces cuando el régimen jurídico de las personas extranjeras entra en conflicto con principios, derechos e intereses nacionales y disposiciones constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos. De la misma forma, éste habrá de sopesarse e interpretarse, conforme reza la Constitución, en función de los bienes e intereses que la norma suprema establece y los principios de razonabilidad y naturaleza intrínseca de los derechos fundamentales.

En función de lo anterior y a la importancia histórica, económica, social y política de la migración haitiana hacia República Dominicana. Es que debe de ser contextualizada la normativa migratoria y la migración irregular en el país a efecto de comprender y dimensionar sus contenidos y resultados tanto a nivel meramente de verificación y control migratorio como de acceso a derechos como la salud, la educación, el trabajo, la identidad o personalidad jurídica, entre otros.

### **2.1. Situación de las personas extranjeras irregulares sujetas a funciones de control y verificación del estatus migratorio.**

De acuerdo a la investigación realizada y a las fuentes consultadas, es posible darse cuenta que las situaciones fácticas de la verificación migratoria, privación de la libertad y deportación de personas extranjeras están fuertemente asociadas con la presencia de las y los haitianos en el territorio dominicano, no así las disposiciones normativas que, aunque en gran medida influenciadas por la migración haitiana, no son exclusivas de este grupo nacional, por lo que es aplicable a toda aquella persona irregular que se encuentre en el territorio, elemento que debe ser tomado en cuenta en todo momento.

Asimismo, debe considerarse que el marco normativo que regula estos aspectos migratorios presenta grandes vacíos y contradicciones debido, entre otros factores, a la ausencia de un reglamento de la Ley Migratoria de 2004. Si bien, el Reglamento de 1939 no ha sido abrogado, los aspectos y normativas que se incluyeron o modificaron en la Ley 285-04 carecen de toda reglamentación, teniendo como consecuencia que el de 1939 sea letra muerta y acaso observable en forma excepcional o referencial.

38 *Artículo 25 de la Constitución de la República Dominicana.*

### 2.1.1. Verificación migratoria

La Ley Migratoria (L 285-04) establece que las autoridades facultadas para verificar el estatus migratorio de las personas extranjeras son, en principio, los inspectores de migración. No obstante, la Dirección General de Migración tiene potestad para solicitar la asistencia de autoridades militares y policiales nacionales (art. 6 numeral 19 L 385-04). Ello sin perder de vista que, en razón de su adscripción a la Secretaría del Interior y Policía, los inspectores son autoridades administrativas pero también policiales. A éstas se suman las facultades otorgadas al Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT), de carácter militar, que en la realización de sus funciones tienen un contacto directo con la población migrante. De tal suerte que existe la intervención directa de diferentes corporaciones en las inspecciones migratorias.

La Ley Migratoria establece que toda persona extranjera tiene la obligación de obtener, mantener vigentes y portar los documentos que acreditan su condición migratoria (art. 2, 5 L285-04), así como de exhibir dichos documentos al momento en que la autoridad competente lo requiera (art. 25 L 285-04). Pese a que esto parece estar encaminado a permitir inspecciones migratorias en cualquier momento y lugar, la ley sólo permite su realización en los puntos de internación o tráfico internacional de personas, especificados en el Reglamento<sup>39</sup>, y en lugares de trabajo que lleguen a ser inspeccionados, no así la existencia de controles o inspecciones a lo largo del territorio en forma transitoria o permanente.

Que las inspecciones se encuentren focalizadas en los puntos de ingreso y salida terrestre, aérea y marítima, podría considerarse como un elemento sumamente positivo en términos de respeto al derecho de libre circulación siempre que se respetara el principio de derecho conforme al cual las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo que les faculta la ley. En el caso de República Dominicana no ocurre así, en particular respecto a la situación de las personas haitianas.

De acuerdo con informes de organizaciones civiles, no sólo la década de 1990 se caracterizó por la implementación, en territorio dominicano, de operativos de verificación o redadas a personas de origen haitiano, sino que la práctica se mantiene durante la primera década del siglo XIX.

Las inspecciones, que parten de la noción legítima de verificar el estatus migratorio, se realizan principalmente en barrios urbanos, pero también en calles, carreteras y excepcionalmente en los bateyes, ya sea en forma planificada o no. Son realizadas

---

<sup>39</sup> En la Sección XI a) de Reglamento de migración No. 279 de 1939 se señala: "A ningún extranjero se le permitirá entrar a la República sino por los siguientes puertos: Santo Domingo, Azua, Barahona, Dajabón, La Romana, Monte Cristi, Puerto Plata, Samaná, Sánchez, Puerto Libertador, San Pedro de Macorís, y los puestos fronterizos de Elías Piña y Jimaní".

por corporaciones migratorias, policiales o militares, sin que exista ningún tipo de normativa o protocolo que rijan la actuación de los mismos.

La práctica usual revela que la inspección migratoria se rige esencialmente por la identificación racial, seguida de la lingüística o particularidades de la vestimenta. Son, en este sentido, inspecciones destinadas a identificar a personas de origen o ascendencia haitiana, más que a realizar actividades regulares o rutinarias de verificación aleatoria y generalizada, de ahí que se les designe como redadas. Es quizá por ello que no es posible acceder a información que permita identificar a otros grupos nacionales de migrantes que se vean afectados por inspecciones migratorias de esta naturaleza.

En las inspecciones o redadas para verificar el estatus jurídicos de las personas es común el abuso hacia las personas inspeccionadas. El Observatorio de Derechos Humanos del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes ha señalado, por ejemplo, que de los datos levantados hasta mediados de 2008, el 100% de los casos denunciados en la zona fronteriza (Dajabón), habían sufrido abusos por parte de agentes estatales, concretamente por la CESFRONT, la policía nacional y las autoridades migratorias, quienes mayoritariamente les maltratan físicamente y les roban mercancías, entre otras agresiones<sup>40</sup>.

Habida cuenta del sentido discriminatorio que envuelve a la práctica común de las inspecciones migratorias y las violaciones múltiples a derechos humanos que se comenten en su realización, es factible inferir que se trata de actuaciones ilegales y arbitrarias,<sup>41</sup> no sólo en cuanto a los criterios de identificación implementados para la inspección migratoria, sino también respecto a las atribuciones y mecanismos bajo los que se materializan. Aún ante la presencia de decretos presidenciales u otras regulaciones, éstas no deben constituir leyes semi-privativas, como en su momento fue el Decreto 233-91<sup>42</sup>, ni regular aspectos no contemplados en la Ley 285-04, de carácter especial, que en su momento le reglamente.

40 Boletín Observatorio de Derechos Humanos. Negación de Documentación. Una Puerta Cerrada para el Acceso a los Derechos, No. 1, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, República Dominicana, septiembre 2008 p.p.4-5.

41 El Comité de Derechos Humanos ha señalado, en relación al artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos conforme al cual nadie puede ser privado de su libertad salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ella; que el término arbitrario no es sinónimo de ilegalidad y denota un concepto más amplio. Asimismo, ha señalado que la detención o prisión son arbitrarios cuando se efectúan: a) por motivo o conforme a procedimientos distintos a los prescritos por la ley, o b) conforme a una ley cuya finalidad fundamental sea incompatible con el respeto del derecho del individuo a la libertad y la seguridad. Caso Van Alphen contra Países Bajos, párrafos 5,8, 17.

42 El Decreto regulaba la repatriación de todos los menores de 16 años extranjeros trabajadores braseros en los ingenios y mayores de sesenta años que se encontraran en los bateyes. En ese sentido, se dice que es una ley semi-privativa debido a que si bien no realiza una denominación específica de individuos, si está destinada hacia un grupo específico determinable e identificable. Aunque se reconoce el derecho legítimo del Estado en dejar de requerir los servicios de los trabajadores migratorios temporeros en su territorio, el mecanismo y medios empleados para ello es lo que resulta violatorio de derechos humanos y confirma el carácter privativo de la ley, deslegitimando la decisión.

Así, el actual contexto nos señala que la verificación migratoria al interior del territorio, lo mismo que la intervención de personal militar en funciones de control migratorio, son contrarios a la existencia de un estado de derecho, a los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídicas, al derecho a la dignidad humana y, en varias ocasiones, al derecho de libre circulación.

Por otro lado, al no contemplarse las revisiones en recintos distintos a los puntos de ingreso y salida del territorio nacional o a las efectuadas en centros laborales, no son explícitos los procedimientos que siguen tras su realización, aunque claro está que en la práctica el paso forzado es la detención de las personas extranjeras, por lo menos eso ha sido la práctica en relación con las personas haitianas o dominico-haitianas.

Otro aspecto que involucra la verificación migratoria es el relativo a la revisión de los documentos migratorios por parte de las empresas y empleadores de una persona extranjera. Regularmente se entiende que las facultades de verificación migratoria son conferidas a las autoridades, pero mediante disposiciones como la contenida en el artículo 102 de la Ley 285-04 se traslada a los particulares, en forma parcial, tal obligación, más aún cuando incluso les impone la obligación de verificar la estancia legal ante las autoridades migratorias en caso de que tuvieran duda sobre la veracidad de la documentación.

### **2.1.2. Detención y privación de la libertad**

La Ley 285-04 únicamente hace alusión a la detención o privación de la libertad en el artículo 126. Conforme a éste, el Director General de Migración podrá ordenar la detención de extranjeros, mientras se logren asegurar las condiciones para que abandonen el país en los casos de deportación o expulsión y de no admisión por presentar documentación adulterada o por ingresar fuera de los lugares habilitados. Del texto normativo se obtiene que, en principio, la detención<sup>43</sup> y privación de la libertad es una facultad discrecional que se desprende del vocablo “podrá”; es también una medida que se utiliza dentro del territorio dominicano cuando se determina la deportación o expulsión de una persona extranjera, no durante el procedimiento y es una medida que se actualiza mayoritariamente en la frontera o puntos de entrada cuando se resuelve la no admisión de una persona en razón de los dos supuestos definidos.

En otras palabras, no existe referente en la legislación migratoria sustantiva que permita un mecanismo de verificación migratoria fuera de los límites fronterizos y de los supuestos señalados, ni tampoco que reglamente aspecto alguno de una posible

---

<sup>43</sup> El Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de Naciones Unidas, establece que se tiende por persona detenida toda persona privada de la libertad personal salvo cuando ello haya resultado en una condena por razón de delito.



privación de la libertad cuando se ha determinado la deportación de la persona o en el resto de los supuestos.

De hecho, es hasta la Ley 285-04 que se contempla la detención o privación de la libertad<sup>44</sup>. Anteriormente, la ley no realizaba regulación alguna a ella para las personas extranjeras. En ese sentido, el reglamento de 1939 hace mención al arresto de una persona extranjera, señalando, en la sección XIII, que se ordena por la Dirección General de Migración cuando el extranjero ha sido objeto de una investigación por la que se considera que existe una falta susceptible de ser sancionada con la deportación. En tales casos, el objeto de la medida es que la persona comparezca ante la autoridad a ser oída respecto a la acusación formulada en su contra.

Si bien, las disposiciones del Reglamento No. 279 no responden a la Ley 285-04, por lo que la disposición contenida en el artículo 126 de la Ley migratoria carece de un marco reglamentario, ambas normativas dan muestra de que República Dominicana no considera la afectación de la libertad de las personas, en sí misma, como una medida legal de control o sanción migratoria, de hecho tampoco tipifica como delitos conducta alguna relacionada con el estatus migratorio.

Pese a que es algo positivo el que no se prevea la privación prolongada de la libertad de las personas, la ausencia de un marco normativo regulatorio de la ley vuelve arbitrario e ilegal todo tipo de detención o retención de la persona, aunque sea por tiempos mínimos, como las que en los hechos se practican con personas haitianas y dominico-haitianas, incluyendo las que llegaran a practicarse como paso posterior a la inspección migratoria. En mayor medida posee esas características si la persona es trasladada a un lugar del que se le impide su salida voluntaria, puesto que no se tiene certeza jurídica sobre qué lugares son los designados para tal detención<sup>45</sup>, la duración de la misma, los mecanismos de ingreso, las condiciones y los derechos que tienen en tales establecimientos.

Por otro lado, aunque la realidad confirma que la privación de la libertad, especialmente por períodos mayores a días, no es un mecanismo sistemático de la práctica migratoria ni en el caso de las personas de origen o ascendencia haitiana, si se lleva a cabo, nuevamente, al margen de toda disposición legal, configurándose su ilegalidad y arbitrariedad, así como la afectación al derecho a la libertad y seguridad personales.

44 *Conforme a la legislación una detención o arresto no puede exceder de 48 horas.*

45 *Además de que es indispensable conocer los lugares de detención de migrantes, conforme al artículo 17.3 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, la detención por violación a disposiciones migratorias se realizará, preferentemente, en locales distintos a los designados para personas condenadas o en espera de ser juzgadas. En ese sentido, los organismos internacionales recomiendan fuertemente a los Estados el no detener a migrantes en prisiones o centros provisionales de detención para personas objeto de procesos penales.*

En ese sentido, lo mismo las personas extranjeras son detenidas en espacios militares que policiales, prisiones o en el único centro de detención para migrantes llamado vacacional de Haina, que se ubica a las afueras de Santo Domingo, sin que al efecto gocen dentro de tales lugares de garantías o derechos<sup>46</sup>.

Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ferrer-Mazorra y otros contra Estados Unidos, estableció que la privación de la libertad por razones no penales, como es el caso en República Dominicana, debe de cumplir con tres requisitos básicos: primero, la detención preventiva, por alguna razón de seguridad pública, debe basarse en fundamentos y procedimientos establecidos por ley; segundo, no puede ser arbitraria y; tercero, debe ofrecerse sin demora un control judicial de supervisión<sup>47</sup>.

Es así que ninguno de estos elementos se cumple en el contexto de las detenciones y privaciones de la libertad practicadas por República Dominicana. Aunque existen mecanismos de control jurisdiccional como el *habeas corpus*, éstos son prácticamente inaccesibles en consideración a la imposibilidad de comunicación con el exterior, las dificultades para ubicar el lugar en que se encuentra la persona privada de su libertad, la falta de información y el periodo relativamente corto en el que abandonan dichos establecimientos. Esto en contravención a sus derechos humanos consignados en disposiciones internacionales como las contenidas en los artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La práctica de detención y privación de libertad, cuando se realiza, es casi exclusivamente destinada a la detención de personas haitianas. Aunque existe una gran opacidad respecto de personas extranjeras irregulares de otras nacionalidades que son objeto de tales medidas, no habiendo información, casos o datos estadísticos -en la sociedad civil, la Dirección General de Migración, el Ejército o la Secretaría de Estado de Interior y Policía respecto del número y nacionalidad de las personas que son detenidas y privadas de su libertad- es factible suponer que si la operación del control migratorio puede tener efectos y consecuencias sobre todos los migrantes extranjeros irregulares, mientras que éstos no son haitianos, se ven en mucha menor medida afectados o expuestos a controles migratorios. Ello en tanto que el sistema migratorio está cooptado por el flujo migratorio y rechazo hacia las personas haitianas.

Aunque es deseable que la legislación migratoria no considere a la privación de la libertad de las personas migrantes irregulares como una política o práctica migratoria,

---

<sup>46</sup> En el informe de 2002 titulado "Personas Ilegales: Haitianos y dominico-haitianos en la República Dominicana", elaborado por Human Right Watch, así como en diversos documentos producidos por Amnistía Internacional se da cuenta de las prácticas de detención y privación de la libertad de las que son objeto los migrantes irregulares haitianos, que contemplan condiciones de hacinamiento o no satisfacción de necesidades básicas como las alimentarias.

<sup>47</sup> CIDH, caso Ferrer-Mazorra y otros contra Estados Unidos de América, párr. 212 (2001).

si es indispensable que se respete la ley, en el aspecto de abstenerse de la comisión de actos que no se encuentran normados como la detención antes de la determinación de la situación jurídica de la persona; y se regulen las condiciones y forma en la que excepcional o rutinariamente se realizará una detención privativa de la libertad.

El no acatamiento de la ley con consentimiento tácito del estado así como la falta de procedimientos claros que regulen tales situaciones, colocan en grave riesgo de sufrir violaciones sistemáticas a derechos humanos a las personas migrantes irregulares y a aquellas que son particularmente vulnerables en razón de haber sido víctimas de trata de personas, violencia doméstica o algún otro delito cometido en su perjuicio por agentes estatales o particulares.

No son pocos los casos que se han documentado por organizaciones civiles y organismos internacionales en los que existe la mención a múltiples abusos cometidos contra las personas migrantes haitianas y de ascendencia haitiana durante la práctica de operativos y detenciones realizadas por el ejército o los agentes de la Dirección General de Migración. Destacan, por su grado de agresividad y violencia ejercida, la violación y los abusos sexuales de mujeres migrantes e incluso niñas y adolescentes. Asimismo, se encuentran aquellas personas objeto de protección internacional o humanitaria y las personas con necesidades especiales (adultos mayores, personas con discapacidad, etc.), sin que exista un protocolo de atención de esta población en caso de detenciones o privación de la libertad<sup>48</sup>.

Finalmente, es importante destacar que más allá del marco regulatorio vigente en República Dominicana, desde la década de 1990 hasta el año 2009, se siguen cometiendo detenciones en diferentes zonas y lugares del territorio<sup>49</sup>, éstas destacan por estar encaminadas a la detención de personas haitianas y aunque posee justificantes en el impacto social y económico negativo de esta migración, su persecución encuentra como referente importante la discriminación racial y el legado histórico que ha marcado la relación entre los dos países.

<sup>48</sup> *Tratándose de personas discapacitadas, además de las previsiones y consideraciones que deben tomarse durante la detención de éstas personas, es importante destacar que en caso de privación de la libertad, tal lugar debe de contar con espacios adecuados a sus necesidades y personal capacitado para su atención. Ello, entre otras disposiciones, conforme al artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que en su inciso f) señala la obligación de los Estados en: “Emprender o promover [ ] el desarrollo de [ ] instalaciones de diseño universal [ ] que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices”.*

<sup>49</sup> *Un ejemplo de estas prácticas se relatan en el comunicado de Amnistía Internacional de fecha 8 de octubre de 2009, titulado Acción Urgente: Migrantes Haitianos en Peligro en la República Dominicana. Éste refiere la detención de 25 haitianos que se encontraban en una tomando un taller de formación en derechos laborales organizado por la Asociación Solidaria de Obreros Migrantes de la Línea Noroeste en Montecristi, cuando irrumpieron en el domicilio soldados que los aprehendieron y trasladaron a una base militar para su deportación.*

### 2.1.3. Deportación

Para el estado dominicano existe una distinción entre la deportación y expulsión. La distinción entre una y otra se desprende básicamente de dos aspectos: las autoridades facultadas para determinarlas y los supuestos jurídicos que dan lugar a su aplicación.

La deportación (art. 121, L285-04) es un acto ordenado por el Director General de Migración para aquellos casos en los que la persona extranjera: ingrese de forma clandestina al país o permanezca ilegalmente en el mismo; ingrese con documentos, mediante declaración en falsedad o en forma fraudulenta; permanezca en el territorio con documentos migratorios vencidos o tras su ingreso se compruebe que tiene alguno de los impedimentos de ingreso establecidos en el artículo 15<sup>50</sup>. Estos supuestos son los que, a su vez, contempla el artículo 68 y 152 de la Ley como de entrada ilegal al territorio.

La expulsión, por su parte, es decretada por el Secretario de Interior y Policía o bien por el Director General de Migración en los casos en que las personas extranjeras: a) realicen actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público; violen disposiciones legales o no se abstengan de participar en actividades políticas; participen en actividades tendentes a suprimir los derechos e instituciones establecidas en la constitución; sean condenadas por la comisión de infracciones penales antes de los cinco años de residencia en el país o con posterioridad si el delito cometido revela una peligrosidad incompatible con su integración a la sociedad; sean condenadas con tal sanción conforme al código penal<sup>51</sup>; se conviertan en una carga para el estado o un elemento nocivo para la sociedad y sean sancionadas por las leyes con la expulsión como pena accesoria o principal (art. 122 L 285-04).

En ambos casos, se trata de actos cuyo elemento material es el mismo en tanto que tienen por objeto hacer abandonar del territorio, en forma coercitiva, a una persona extranjera. Asimismo, son actos por los cuales se prohíbe el reingreso al país sin contar con la autorización correspondiente (art. 15 fra. 9, 127 L 285-04) y también son actos potestativos, pese a que parecieran tener carácter imperativo, en tanto que la misma ley otorga facultad discrecional a la Dirección General de Migración para no expulsar o deportar a una persona extranjera cuando: a) esté casada con un

<sup>50</sup> El artículo 15 de la Ley 283-04 establece que no podrán ingresar a territorio dominicano, entre otras personas, aquellas que: tienen o padecen alguna enfermedad crónica, mental o infecto-contagiosa o transmisible que los imposibilita para valerse de sí mismos o para desarrollar una actividad laboral; lucrar con la prostitución, el tráfico ilegal de personas, órganos, drogas o ser adicto a éstas últimas; carecer de profesión u oficio lícito; estar cumpliendo o hallarse procesado por delitos comunes tipificado con carácter criminal, tener antecedentes penales, excepto que los mismos no denoten en su autor una peligrosidad tal que haga inadecuada su incorporación a la sociedad; formar parte de una asociación u organización terrorista y haber sido deportado o expulsado.

<sup>51</sup> El Código Penal recomienda sentenciar a los extranjeros con la deportación, además de la pena privativa de la libertad, cuando fueren hallados culpables en delitos de rifas, casas de juego y préstamos sobre prenda, así como de actos consistentes en colocación de bombas, minas y artefactos explosivos, entre otros actos de terrorismo.

cónyuge dominicano por más de diez años o tuviera hijos o hijas dominicanas por nacimiento; b) tenga una residencia legal, pacífica y continua en el país, superior a los diez años o; c) cuando existan circunstancias especiales, descritas en el reglamento, que así lo recomienden (art. 125 L 285-04).

Respecto a lo anterior, es relevante mencionar que no existe un plazo definido por la ley sobre el período de prohibición de reingreso. Tampoco hay una norma de interpretación supletoria, por lo que la prohibición, salvo que se incluyera en el reglamento que no se ha emitido en los últimos seis años, se entiende como indefinida, especialmente, a la luz del artículo 80 de la Ley 385-04. Conforme a éste, la persona extranjera sólo podrá entrar nuevamente cuando la autoridad que determinó la prohibición la deje sin efecto. Asimismo, tampoco se explicita sobre qué condiciones, circunstancias y procedimientos se podrá dejar sin efectos, por lo que sería recomendable que estos aspectos fueran contemplados en el Reglamento de la Ley y sean acordes con los cánones mínimos que rigen la legalidad y certeza jurídica.

En lo que se refiere a la facultad potestativa para permitir la estancia de la persona extranjera, se observa que las dos primeras circunstancias para sustituir la deportación, entrañan una contradicción en tanto que excluyen a personas irregulares de su beneficio, especialmente en la expulsión que contempla el estatus irregular de la persona. Esta contradicción se sustenta en la intención del artículo 80 de excluir a las personas indocumentadas bajo una concepción de éstas como mayoritariamente haitianas<sup>52</sup>.

Asimismo, se hace nuevamente patente la necesidad de contar con una norma secundaria que establezca las circunstancias especiales por las que es permisible la no deportación y expulsión de una persona extranjera en el supuesto tercero. Esto es particularmente trascendente considerando que no existe en la legislación una disposición legal que prevea casos de víctimas de delitos como la trata o tráfico de personas, violencia doméstica, social o gubernamental que lesionen derechos de las personas migrantes y permitan la estancia en el país para ejercitar las acciones legales correspondientes.

En el caso de las personas solicitantes de asilo<sup>53</sup> sólo son mencionadas en cuanto a permitir su ingreso en el país exceptuándolas de presentar algunos documentos requeridos. Claro está que, aún con esta salvedad, la norma deja abierto un amplio espectro de interpretación no deseable en tanto que puede ser fácilmente

<sup>52</sup> En el Informe de República Dominicana, elaborado en seguimiento al plan de acción de Durban, el 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, se expresaron conscientes de los efectos discriminatorios de determinadas leyes, particularmente las relativas a la migración, hacia personas haitianas y de ascendencia haitiana.

<sup>53</sup> El término es empleado para referir a las personas que buscan protección internacional en términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo. En República Dominicana no se ha incorporado a la legislación migratoria o de asilo, la definición ampliada de refugiado que consta en la Declaración de Cartagena.

interpretable para producir situaciones de arbitrariedad, ya comunes, que provoquen el inacceso o rechazo en frontera terrestre, marítima o aérea de personas refugiadas en contravención a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y otros instrumentos internacionales.

En cuanto a las garantías procesales y acceso a recursos efectivos para apelar la decisión, la Ley Migratoria establece que, tanto en la expulsión como en la deportación, deberán respetarse los derechos humanos de las personas extranjeras, de ahí se desprende la obligatoriedad de emitir un mandamiento que decrete la ilegalidad de la entrada o estancia, darlo a conocer por escrito a la persona afectada y el derecho a contar con un recurso para oponerse a la decisión que se dicte por las autoridades competentes. Asimismo, se señala que la autoridad migratoria está obligada a preservar los principios de legalidad y de un debido proceso en toda decisión que adopte (art. 137 L 285-04).

El procedimiento a seguir para decretar la deportación o expulsión de una persona debería ser regulado en la norma secundaria que no ha sido emitida. No obstante, y considerando que el reglamento de 1939 aún no se abroga ni se contrapone en este aspecto con la ley migratoria promulgada en 2004, es contundente referir que conforme a dicho reglamento, las personas extranjeras sujetas a investigación por una infracción migratoria que pueda derivar en su expulsión o deportación tienen derecho a conocer la conducta que se les adjudica y comparecer ante autoridad competente a expresar lo que a su derecho convenga. Si la persona no acepta la comisión de la conducta sancionable, entonces corresponde a la autoridad hacerse de pruebas que apoyen el cargo, en tanto que la persona también tendrá derecho a presentar elementos probatorios a su favor. Estas garantías mínimas deberían, aún en ausencia de un reglamento migratorio actual, cumplirse fiel y plenamente, en tanto que no exista otro documento legal o disposición que regule a la ley.

Ante este panorama legal que no desconoce los derechos indispensables de las personas extranjeras sujetas a inspección y control migratorios, existe una realidad opuesta que se caracteriza por el incumplimiento de los derechos que otorga el marco jurídico migratorio y constitucional respecto de migrantes y por la reproducción de graves violaciones a derechos de las personas migrantes, especialmente indocumentadas o no autorizadas, en términos de los instrumentos universal e interamericano de derechos humanos.

Desde la década de 1990 hasta 2009 las detenciones y redadas a personas migrantes haitianas y de ascendencia haitiana se han acompañado de su expulsión individual, grupal o masiva.

Aunque en la década de 1990 las deportaciones se ocultaron tras el sesgo de repatriaciones, en realidad representaban deportaciones colectivas, muy

probablemente sin una prohibición de reingreso en tanto que es una figura que derivó del retorno de los trabajadores migratorios temporales a Haití<sup>54</sup>, pero por la naturaleza material del acto constituían expulsiones al forzar la salida de éstos del país, en el marco del Decreto 233-91<sup>55</sup>.

Durante la primera década del siglo XX y, pese a su derogación, el Decreto 233 continuó practicándose al amparo del Protocolo de Entendimiento entre República Dominicana y Haití, suscrito el 2 de diciembre de 1999, conforme al cual se establecen los procedimientos operativos de repatriación y se reconoce el legítimo derecho de la República Dominicana a repatriar a las personas haitianas ilegales en el país<sup>56</sup>. Tan sólo Amnistía Internacional reporta que conforme a los datos proporcionados por organizaciones civiles más de seis mil haitianos fueron expulsados durante los primeros 6 meses de 2009<sup>57</sup>. Estas expulsiones, como en tiempos previos, se caracterizan por ser arbitrarias, dirigidas a las personas de origen haitiano y carentes de garantías procesales o judiciales.

La irrefutabilidad de las violaciones reside, entre otros aspectos, en su ejecución expedita (unas cuantas horas después de su detención) y en los miles de testimonios de personas haitianas y dominico-haitianas que han sido expulsadas sistemáticamente sin que se les respeten sus derechos.

Previo a las deportaciones, no se integran expedientes de las personas, no existen garantías para la comunicación, la asistencia letrada, la presentación de pruebas, la declaración ante autoridad competente y, en general, al procedimiento por el que se determine la deportación. Además, no hay oportunidad de oponerse a la decisión previamente a la ejecución del acto y tampoco se notifica a las personas por medio de resolución escrita, que permita la interposición de acciones judiciales como la acción de Amparo<sup>58</sup>. Los casos en los que es posible actuar efectivamente en protección de una persona a la que se pretende expulsar del territorio constituyen, de esta manera, la excepción.

54 *La repatriación no es definida en la ley pero su contenido histórico ha sido el regreso de los trabajadores temporales. Actualmente, el artículo 8 de la Ley 285-04 da noción de ello al señalar que cuando los trabajadores temporales concluyan su contrato de trabajo serán repatriados en los siguientes ocho días o antes en caso de incapacidad. Esto no implica una prohibición de reingreso o una deportación, sólo el retorno.*

55 *Fue derogado por el Decreto No. 560-96 el 13 de octubre de 1996.*

56 *El Protocolo se encuentra vigente pero en su parte sustancial, respecto a procedimientos, no se respeta en forma debida. El Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, tiene un programa "Seguridad Fronteriza" que intenta velar por que el cumplimiento adecuado del Protocolo y la Declaración sobre condiciones de contratación laboral que le refiere, realizada en 2000.*

57 *Amnistía Internacional. Discriminación contra las personas migrantes haitianas y dominicanas de origen haitiano [en línea] Amnistía internacional, <http://report2009.amnesty.org/es/regions/americas/dominican-republic> consultado: 12 de febrero de 2010.*

58 *Artículo 72 Constitución.- Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.*

Todo lo anterior es violatorio, entre otras disposiciones contenidas en tratados internacionales, al *quantum* del debido proceso que se desprende del artículo 8.1 de la Convención Americana (garantías procesales en la determinación de derechos y obligaciones de cualquier orden), a los artículos 22.9 (prohibición de expulsiones colectivas) y 25 de la misma Convención (protección judicial), así como a los artículos 2 (recurso judicial) y 13 (debido proceso extranjeros regulares) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a las disposiciones contenidas en la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

A pesar de años de llamamientos de la comunidad internacional, organizaciones civiles, organismos internacionales y pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los que se reprueba el actuar de las autoridades dominicanas por realizar deportaciones masivas o detenciones, el estado dominicano ha mantenido una postura contraria a los compromisos internacionales en materia de deportaciones, expulsiones y respeto a derechos humanos.

No sólo se establece un sistema tazado de acceso a derechos según se trate de nacionales, extranjeros, migrantes jornaleros temporales y extranjeros irregulares, asignando a cada cual un goce y ejercicio diferenciado de derechos, tal como ocurre con la disposición en su ley que vaticina “los procedimientos que constituyen el debido proceso se especificarán en las disposiciones del reglamento de la presente ley, de acuerdo al estatus legal del extranjero”<sup>59</sup>; también se han dado muestras de carecer de eficiencia para garantizar el cabal cumplimiento de su marco normativo migratorio.

A ello se suma la situación de los solicitantes de asilo u objeto de protección humanitaria. Más allá de que exista la Oficina Nacional de Refugiados para proteger a los refugiados mediante la aplicación directa de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo; si no existe ningún tipo de control de legalidad en la actuación de las autoridades encargadas de realizar funciones migratorias, las probabilidades de violación al *non refoulement* y denegación al derecho de asilo son sumamente altas para personas que sufren persecución y que provienen de diversos países.

En el contexto de Haití, esto también cobra sus propias dimensiones considerando los diversos golpes de estado, clima de violencia, inseguridad y falta de protección nacional que configuran su realidad. El actual desplazamiento de haitianos objeto de protección hacia República Dominicana como consecuencia del terremoto en enero 2010, pudo haber ocasionado una crisis humanitaria mucho más seria si República Dominicana hubiese actuado en consideración de acuerdo a su tradición respecto al país vecino. El no haberlo hecho así, posiblemente constituya un cambio

---

59

Artículo 137 párrafo I de la Ley 285-04.



idiosincrático importante que genera expectativas concretas en que el terremoto en Haití podría modificar la forma irregular en que se ha venido desarrollando el trato y manejo de los flujos migratorios al país, especialmente el de haitianos carentes de documentación migratoria y refugiados.

Al margen de que los hechos ocurridos en Haití puedan llegar a generar oportunidades de transformación o reposicionamiento de sus relaciones con República Dominicana, favoreciendo el cambio de perspectivas, prácticas y políticas a nivel migratorio, resulta indispensable que República Dominicana respete y observe las disposiciones jurídicas emanadas de los poderes públicos (tratados internacionales y la Constitución) que validan y garantizan los derechos de las personas. De lo contrario, su actuar político y gubernamental en materia de migrantes reflejará la presencia de un estado autoritario, discriminatorio y excluyente, cuyo poder emana de su fuerza coercitiva y fáctica, no del pacto social en el que se erigen los estados-nación.

Aún cuando la falta de imperio de la ley y garantía efectiva de derechos sólo se presente en el ámbito migratorio, lo cierto es que su ausencia socava el estado de derecho y la gobernabilidad de la República afectando al resto de las estructuras, instituciones y funciones gubernamentales.

## **2.2. La situación de acceso a derechos humanos de los extranjeros en condición de irregular estancia en República Dominicana**

Pese a que la Constitución reconoce los derechos humanos de las personas en su territorio y la Ley 285-04 establece que todo extranjero goza de todos los derechos civiles, condiciona éstos a las personas a las que el gobierno concede que fijen su domicilio en el territorio. Al respecto, nuevamente, la situación de las personas migrantes irregulares en cuanto al acceso a derechos, está sumamente permeada por la vecindad y presencia haitiana en territorio dominicano, pero también con la situación económica, social, productiva y de servicios en el país.

República Dominicana es un país que presenta una economía aproximadamente ocho veces superior a la de Haití (el país menos desarrollado de la región). Esta disparidad es uno de los elementos importantes para la migración haitiana y es, al mismo tiempo, concebida por los dominicanos como una amenaza a su crecimiento en tanto que su desarrollo económico y su nivel de ingresos corresponde al de un país mediano, que dista de contar con la solidez económica, financiera y tecnológica que le permitan generar oportunidades de empleo suficientes y bien remunerados que satisfagan las necesidades existentes, o garantizar un nivel de vida adecuado para su población, especialmente para más del 40% de los habitantes que viven en condiciones de pobreza y marginación.

En medio de una realidad de desarrollo y necesidades nacionales, la discriminación y exclusión hacia las personas haitianas y migrantes se debate, resuelve y discute en términos de la afectación que las personas haitianas causan a la economía y gastos públicos; la generación y existencia de empleo y salarios competitivos y a la cantidad y calidad de los servicios que prestan las instituciones públicas en materia educativa y de salud, entre otros. En resumen, son percibidos como una carga y amenaza social, política y económica.

Ello ha dado origen a un sinnúmero de investigaciones que, tendientes a indagar sobre la veracidad de las afectaciones sociales y económicas asociadas a la migración haitiana, terminan por desmitificar y contrariar el imaginario popular. No obstante, una concepción equívoca de la participación económica y laboral real haitiana es lo que da como resultado, entre otras cosas, limitaciones y restricciones considerables al goce y ejercicio de derechos en territorio dominicano, en especial de personas irregulares de origen étnico o nacional haitiano.

Por desgracia, no se cuenta con información que permita dilucidar la situación de migrantes irregulares provenientes de otros países a fin de establecer si su situación en relación al goce de derechos es análoga o, por el contrario, encuentran mayores espacios de integración y oportunidad. Sin embargo, en razón de la regulación normativa que limita o restringe el acceso pleno a derechos, es factible suponer que en principio la normativa afecta, en mayor o menor medida, a toda aquella persona extranjera migrante e irregular en el país.

### **2.2.1. Acceso a la legal estancia**

En República Dominicana el ingreso, estancia y permanencia de las personas extranjeras se da a partir de dos categorías migratorias: residentes y no residentes. Los residentes son aquéllos que ingresan al país con intención de radicar o permanecer en el territorio dominicano y se dividen en residentes temporales y permanentes. La estancia de los primeros será por tiempo definido conforme a las actividades que realizan y por las que fue admitida su estancia. En esta subcategoría se localizan los inmigrantes, inversionistas y sus familiares (art. 33 L 285-04).

Los residentes permanentes son aquellos que radicarán en forma definitiva en el territorio para realizar actividades diversas y comprende a refugiados, asilados<sup>60</sup>, científicos, profesionales, periodistas, personal especializado, deportista, artistas, empresarios, inversionistas, comerciantes, industriales y personal gerencial de empresas nacionales o extranjeras establecidas en el país; inversionistas, técnicos, artesanos, trabajadores de alta calificación en su oficio; religiosos; así como aquéllas

---

<sup>60</sup> En términos de la tradición latinoamericana del asilo político.

personas extranjeras que fueren excepcionalmente autorizados por el Director General de Migración, en atención a la actividad a desarrollar y el provecho que puedan generar para el país. Con excepción de los rentistas, jubilados y pensionados, los residentes temporales o permanentes pueden realizar toda clase de actividad remunerada, por cuenta propia o en relación de dependencia. (Art. 35, 98 L 285-04).

Los no residentes son todas aquellas personas que, en razón de las actividades que desarrollan, los motivos por los que viajan y/o sus condiciones, ingresan al país sin intención de radicar en él. Esta subcategoría comprende, entre otros, turistas; personas de negocios que desean evaluar oportunidades de inversión; tripulantes y personas de medios de transporte; pasajeros en tránsito hacia otros destinos en el exterior; trabajadores temporales; habitantes de las comunidades fronterizas limítrofes que realizan actividades lícitas y productivas, regresando diariamente a su lugar de residencia; personas integrantes de grupos deportivos o artísticos; y estudiantes. Por regla, los no residentes no poseen permiso para trabajar en el país, salvo en el caso de los trabajadores temporales, los habitantes de las comunidades fronterizas, los deportistas, artistas y los estudiantes (art. 36 y 100 L 285-04).

La regulación de las categorías migratorias tiene como base o punto de partida las cualificaciones o condición económica de las personas y posteriormente la actividad a la que se dedicará en territorio dominicano. Se puede decir que existe un alto grado de flexibilidad en cuanto a los parámetros legales para documentar la estancia, no obstante, no existe algún tipo de regulación que permita, por ejemplo, una modalidad migratoria que pueda ser empleada para casos humanitarios más allá de la establecida para refugiados y asilados.

Aunque la categoría de residentes temporales establece la posibilidad excepcional de otorgar estancia a personas distintas a aquéllas que explicita, tal supuesto normativo es aplicable en atención a la actividad a desarrollar por la persona extranjera y el provecho que puedan generar sus actividades para el país, no así en consideración a circunstancias humanitarias o de protección de la persona con independencia de las cualificaciones laborales o capacidades económicas que posea. Es indispensable que el estado reconozca su responsabilidad en relación a la violación de los derechos de las personas migrantes irregulares en cualquier contexto, situación que hasta el momento no hace y, justamente, su responsabilidad se deriva de las políticas, normativas y prácticas gubernamentales que colocan en riesgo a un grupo o grupos de personas.

En este sentido, las personas víctimas de delitos, trata de personas, violencia familiar u otro acto que atente contra sus derechos, intereses o libertades, no poseen un mecanismo migratorio que permita su protección, lo que en definitiva hace poco

factible cualquier otro mecanismo judicial o administrativo de protección y asistencia que se establezca a su favor.

En el caso de la trata de personas y el tráfico de migrantes, por ejemplo, la ley 137-03 que regula ambos ilícitos, no establece ningún tipo de protección a las víctimas internacionales de trata de personas que, dicho sea de paso, son haitianas en gran número. Además, hace permisible que las víctimas sean objeto de persecución de la acción penal, salvo que, a criterio del Ministerio Público, se les decida excluir de la acción penal por haber colaborado o proporcionado la identidad de manera cierta de los tratantes y traficantes o aportado datos para su captura (art. 8 L 137-03). Esta disposición no sólo es contraria a la efectiva y adecuada protección y asistencia a víctimas en términos del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, también coloca a las personas migrantes en un estado de mayor vulnerabilidad e inacceso a la protección y asistencia del Estado.

Por otro lado, pese a que el régimen de regulación migratoria no es en sumo restrictivo para las personas extranjeras, con frecuencia ocurre que, aún siendo personas documentadas, se ven afectadas por actos de deportación, retención de documentos o destrucción de los mismos. En el caso de personas irregulares, especialmente provenientes de Haití, no existe una verdadera factibilidad para obtener la estancia documentada fuera del supuesto de trabajadores temporales. Dado que en el actual contexto de la migración haitiana se percibe un cambio en cuanto a las actividades y sectores en los que se emplea esta mano de obra migrante, los problemas de la irregularidad migratoria persisten incluso para migrantes de larga data.

Ante una presencia significativa de personas irregulares en el país, por regla haitiana, República Dominicana nunca ha establecido un programa de regularización migratoria de la población irregular. Aunque la elaboración y puesta en marcha de un Plan Nacional de Regularización es uno de los temas que en concreto aborda la Ley Migratoria (debe comprender, cuando menos, criterios sobre el tiempo de radicación del extranjero en el país, vínculos con la sociedad, condiciones laborales y socio económicas, y la regularización de dichas personas de manera individual o por familia) han pasado ya seis años desde la fecha en que debió ser promulgado sin que ello haya ocurrido.

La ausencia del plan de regularización migratoria muestra una falta de voluntad política y social en brindar alternativas y mecanismos de solución al problema de las personas irregulares. Asimismo, la necesidad de su existencia y la reticencia a su emisión son un indicativo del sector de población irregular en que se localizan los problemas de acceso a la regular estancia en razón de cualificaciones técnicas o profesionales, pero primordialmente, de discriminación nacional y racial.

### 2.2.2. Derecho a la identidad o personalidad jurídica

La principal afectación del derecho a la identidad y a la personalidad jurídica recae en los descendientes de la persona migrante, aunque también se identifica en la persona del migrante, sobre todo por lo que hace a la personalidad jurídica (entendida como la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones).

En República Dominicana el tema del registro de nacimiento de niños y niñas que han nacido en territorio dominicano pero que son hijos e hijas de personas migrantes documentadas como no residentes o irregulares, no gozan del derecho a la nacionalidad. Por un lado, la Ley 285-04 establece que las personas no residentes son personas en tránsito “para efectos del artículo 11 Constitucional” (art. 36 numeral 10 L 285-04) y, por el otro, las personas que no tienen autorización para permanecer en el país, es decir, los llamados “ilegales”, no están comprendidos en la protección a sus derechos civiles y el derecho al trabajo, en tanto que la ley sólo reconoce a éstos como las personas autorizadas para estar en territorio dominicano (art. 22, 23 y 101 L-285-04).

El artículo 11 de la Constitución vigente hasta principios de 2010 establecía que todas las personas que nacieran en territorio de la República eran dominicanas salvo que se tratara de hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estuvieran en tránsito por él.

En 2004, la Ley 285-04, realizó una interpretación del artículo 11 Constitucional para imposibilitar, a las personas irregulares o catalogadas como no residentes, el acceso a la nacionalidad, al señalar que los no residentes eran considerados como personas en tránsito, interpretación que en el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de las niñas Yean y Bosico contra República Dominicana, fue abordada como inadmisibles<sup>61</sup> y que, sin embargo, se mantiene y solidifica en la legislación de 2004. Los efectos de la interpretación del término “tránsito”<sup>60</sup> son variados. En principio es una medida discriminatoria, si bien afecta a los hijos e hijas de turistas o estudiantes, entre otros, se formula en razón de las personas migrantes haitianas que son las que mayoritariamente se ven afectadas por la norma. En ese sentido, el descendiente de una persona haitiana, sea esta trabajadora temporal, indocumentada o irregular es excluida de la nacionalidad dominicana.

En segundo término, podría llegar a equipararse con una disposición de fraude a la ley y al marco jurídico internacional de los derechos humanos y los migrantes, en especial si se recuerda que prácticas legales y gubernamentales similares originaron,

<sup>61</sup> *Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico contra República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005, párr. 155-158.*

por ejemplo, la pérdida de la nacionalidad para miles de judíos en la Alemania de la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, es una disposición que modifica el sentido y reinterpreta el contenido del término tránsito y del *jus soli*, constituyéndose así en una ley retroactiva que viola el principio de no discriminación, interés superior del niño, la dignidad humana, el derecho a la nacionalidad, identidad, nombre y personalidad jurídica de las personas, entre otros derechos que pueden resultar gravemente afectados.

Por desgracia, el esquema legal, social y político de República Dominicana no está permitiendo la rectificación a este respecto. La Suprema Corte de Justicia refrendó, en 2009, la constitucionalidad de la interpretación del *jus soli* y el término tránsito. Sus razonamientos dan cuenta del posicionamiento nacional en relación a las personas haitianas al esgrimirse argumentos como el siguiente:

“El único caso en que la República Dominicana pudiera verse constreñida a otorgar la nacionalidad dominicana a un extranjero que se encuentre al margen de la ley [...] de una persona que haya nacido en el territorio nacional, que de otro modo resultarían apátridas, sería en aplicación [ ] de la Convención para Reducir los casos de Apatridia, [ ] lo que no es dable en el caso en que se contrae la instancia de referencia en razón de que las personas aludidas en la misma les corresponde por *jus sanguini* la nacionalidad de su país [ ] el artículo 11 de la Constitución de la República de Haití, expresa de forma categórica lo siguiente: “Todo individuo nacido, en Haití o en país extranjero, de un haitiano o de una haitiana, es haitiano<sup>62</sup>”.

Este criterio, que no fue aceptado por la Corte Interamericana en el caso de las niñas Yean y Bosico (20005), fue posteriormente replanteado en el artículo 18 Constitucional en el que, actualmente, se prima al *jus sanguini* para el reconocimiento de la nacionalidad y se explicita que no son personas dominicanas “los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas” De tal suerte que no sólo se interpreta el término tránsito incorrectamente, sino que se establece una discriminación constitucional basada en el estatus migratorio de los padres del nacido en República Dominicana.

---

62 Sentencia de la Suprema Corte de Justicia. Acción de Inconstitucionalidad formulada por el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, entre otras organizaciones, contra los artículos 28, 36, 49, 56, 58, 62, 100, 101, 103, 138 y 139 de la Ley General de Migración núm. 285-04, del 27 de agosto de 2004. Suprema Corte de Justicia, Poder Judicial. República Dominicana [en línea] visible en: <http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/inconstitucionalleydemigracioncertificada.htm> Fecha de consulta: 03 de noviembre de 2009

Los artículos 18 y 55<sup>63</sup> Constitucionales y los artículos 36 numeral 10 y 28 de la Ley 285-04, referente a la obligación de los no residentes en acudir a su consulado para registrar a los hijos e hijas que nazcan en República Dominicana estigmatizan a los niños y niñas de personas extranjeras irregulares o regulares no residentes y triangulan y trasladan el deber del estado de protección y garantía a derechos, específicamente el de la identidad y la nacionalidad a los gobernados, entendiéndose por éstos a los padres de tales niños cuando el deber internacional de protección, respeto y garantía es del estado<sup>64</sup> no sólo en relación con el interés superior del niño, sino también respecto del derecho a la nacionalidad que no puede ser entendido como una prerrogativa del Estado. A ello se suma que constitucionalmente se está estableciendo una distinción entre un extranjero y otro, es decir, entre residentes y no residentes y entre residentes y personas irregulares, cuando todos ellos son extranjeros.

El marco jurídico internacional, por su parte, no brinda una normativa de la que directamente se desprenda una contradicción entre la norma dominicana con los derechos que reconocen los tratados. No obstante, el estudio de los mismos permite determinar que la medida es incompatible con los principios y valores de la Convención y que se viola el derecho a la no discriminación al establecer distinción entre los hijos de un extranjero residente, que sí pueden adquirir la nacionalidad por *jus soli* y los hijos de un extranjero no residente o irregular, que no pueden hacerlo bajo el mismo estándar. Si bien, existe jurisprudencia en el sistema americano en relación con el tema de derecho a la identidad de las personas de ascendencia haitiana (caso de las niñas Jean y Bosico), los aspectos violatorios puntualizados por la Corte no fueron observados al momento de darles supremacía constitucional.

El problema de la nacionalidad lleva también a que miles de personas de ascendencia dominico-haitiana no cuenten con un registro que de fe de su existencia jurídica para todos los efectos legales. Desde los hospitales en que nacen las personas, la distinción se percibe con la expedición de una constancia de color rosado distinta a la constancia oficial. La situación de vulnerabilidad y desamparo en que se coloca, principalmente a las personas de origen haitiano, es un problema que ya no sólo se presenta en la descendencia de primera generación sino en la segunda e incluso hasta en la quinta generación. Lejos de solucionarse en virtud del Decreto sobre actas del Registro Civil tardío, que ha sido objeto de múltiples denuncias de la sociedad civil, se vuelve particularmente sensible con la verificación de autenticidad en actas de nacimiento expedidas

63 Artículo 55 Inciso 8) "Todas las personas tienen derecho desde su nacimiento a ser inscritas gratuitamente en el registro civil o en el libro de extranjería y a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad, de conformidad con la ley".

64 Artículo 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 7 El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad. 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

en décadas anteriores de las que se presume su ilegalidad y por la cual se podría retirar la nacionalidad a la persona.

La situación de indocumentación de personas migrantes de larga y reciente data, no difiere en demasía a la de las personas dominico-haitianas en cuanto al grado de exposición y riesgo a ser objeto de múltiples violaciones a derechos esenciales, en tanto que no cuentan con mecanismos reales de acceso a regular estancia y ante la ausencia de un documento migratorio se encuentran impedidos de ejercer sus derechos más esenciales en forma adecuada.

### **2.2.3. Derecho a la vida e impartición de justicia**

Conforme a la legislación migratoria no existe una prohibición o limitación explícita que impida a las personas irregulares el acceso a la justicia o mecanismos de defensa. De hecho, se establece con precisión, por ejemplo, que en materia laboral, aún tratándose de trabajadores no autorizados en términos de la ley, ello no exime del pago de salarios o cualquier otra remuneración generada por su trabajo o sus servicios. Esta norma es consistente con los derechos de las personas pero normativas migratorias como la de contar con 8 días para que los trabajadores temporales sean repatriados en casos tales como enfermedad, dan origen a un sinnúmero de violaciones a sus derechos laborales por parte de los empleadores, sin que el estado evite que ello ocurra así.

Adicionalmente, el clima generalizado de discriminación y exclusión favorece el desacato y violación de una norma tan adecuada como la antes mencionada. Lo mismo ocurre respecto al acceso a la justicia en otros ámbitos de la vida pública de las personas migrantes irregulares, particularmente de origen haitiano y con la operatividad de las fiscalías barriales establecidas para defender y garantizar los derechos y trato digno de las personas en cada zona o sector del distrito nacional.

Por lo que respecta al derecho a la dignidad y la vida, a lo largo del documento se ha observado como la discriminación por raza y nacionalidad ha sido la constante en las relaciones sociales y gubernamentales establecidas con las personas migrantes irregulares dominico-haitiano y migrantes haitianos. Esto ha dado origen a diversos actos de violencia e incluso homicidios de personas dominico-haitianas y haitianas, a manos de autoridades involucradas en funciones migratorias e incluso de particulares.

Aunque todo parece indicar que no se trata de un fenómeno sistemático, la violencia hacia personas de origen haitiano que puede ir desde insultos, agresiones y lesiones físicas hasta su muerte es una realidad que se da con relativa frecuencia. Así, da



cuenta de la necesidad de trabajar fuertemente en el combate de las conductas racistas o xenófobas que llevan a la perpetración de tales actos, ya sea por el actuar de malos servidores públicos o miembros de la sociedad.

#### 2.2.4. Derecho al trabajo, educación y salud

En los ámbitos de acceso a salud, trabajo y educación, la normativa más prolija que rige estas materias es la emitida en el sector de la educación (Ley 66-97). No sólo no se hace distinción para su goce por parte de extranjeros o nacionales, sino que en atención a la Ley 136-03 sobre los derechos de los niños, se establece que a ninguna persona se le podrá negar el derecho por carecer de documentos de identidad. No obstante, es común que niños y niñas dominico-haitianos o haitianos no accedan adecuadamente a la educación, presenten dificultades para matricularse o que sufran actos de discriminación y exclusión que impiden la inscripción o favorecen la deserción escolar, entre otros factores<sup>65</sup>.

En materia laboral, la Ley 16-92 reconoce el derecho a la sindicación pero también establece diversas restricciones y cupos máximos en la contratación de personas extranjeras, con excepción de personal técnico, directivo y gerencial<sup>66</sup>. Esto tiene un impacto importante en los flujos migratorios, en especial en términos de trabajadores temporales donde no se cumplen los cupos; pero transversal en cuanto a los migrantes irregulares. Como se ha señalado, la nueva migración haitiana se emplea con frecuencia en el sector informal urbano o turístico lo que no deja de llamar la atención en relación a las disposiciones contenidas en el código laboral.

El empleo en sectores informales permite la obtención de ingresos a miles de migrantes irregulares que de otra manera tendrían dificultades para obtener un empleo, pero también favorece su vulnerabilidad ante diversas violaciones a sus condiciones laborales, incluyendo sus prestaciones en salud. Esto no ocurre en exclusivo con los trabajadores irregulares, los trabajadores que gozan de documentación o que son empleados como temporales, son por definición víctimas de múltiples violaciones y en contravención a los derechos laborales que les asisten, conforme lo ha manifestado ya la Suprema Corte de Justicia. Tal violación a la norma interna, iniciando por la Constitución, se posibilita dentro de un contexto en que la mano de obra extranjera, haitiana, es tachada de amenaza para las fuentes laborales e ingresos salariales y en el que se encuentran constantemente perseguidos, excluidos y amedrentados por autoridades y particulares.

<sup>65</sup> En el Examen Periódico Universal, el Estado dominicano manifestó que desde el año 2003 el Ministerio de Educación Autorizó el ingreso de niños y niñas indocumentadas en edad escolar a la educación básica obligatoria. ONU. Examen Periódico Universal del Grupo del Trabajo. República Dominicana, Diciembre 2009, párrafo. 19.

<sup>66</sup> Los artículos 135 a 141 establecen entre otros aspectos, porcentajes y números máximos de trabajadores no dominicanos que pueden ser empleados en empresas o negocios, la proporción salarial que debe de existir entre las retribuciones a dominicanos y extranjeros en función del monto total de la nómina y las reglas de despido, también en relación a la extranjería de la persona y sus vínculos con nacionales.

Por su parte, la Ley 42-01 en materia de Salud reserva el pleno goce del derecho a la promoción, prevención y protección a la salud para las personas dominicanas y las personas extranjeras con residencia legal. Respecto a los no residentes no gozan de igual *quantum* de disfrute del derecho en tanto que explicita “tendrán garantizado el derecho a la salud en la forma en la que las leyes, convenios internacionales, acuerdos y otras disposiciones legales lo establezcan (art. 3 L-42-01)”, sin que se ubicara para el estudio una norma interna en la que se explique cómo y en qué medida se les garantizaría el derecho.

Finalmente, respecto de las personas no documentadas, no existe ninguna mención específica, pero si el acceso a la salud para personas no residentes es tazado en consideración a su condición migratoria, se infiere que las personas irregulares se ubican en una posición aún más vulnerable en la protección del derecho a la salud. En cualquiera que sea el caso, no existen mecanismos legales o procedimentales que incorporen o vuelvan asequible los servicios de salud pública a las personas excluidas.

Lo anterior no significa que las personas haitianas no gozan de ningún tipo de atención médica en la República Dominicana. Conforme a la información obtenida de organizaciones civiles, el acceso a centros de salud es posible pero no es generalizado a la población y tampoco es un servicio de calidad. Tales limitaciones a su goce están impregnadas también de actos negativos de acceso en razón de la nacionalidad o las condiciones de marginación de las personas extranjeras irregulares.

### **3. Políticas y debates públicos**

El gobierno de República Dominicana ha reconocido, un poco por cambios en las percepciones estigmatizadoras y, otro tanto, por observaciones nacionales e internacionales en relación a su práctica y política migratoria, que es necesario encontrar soluciones nacionales al problema de la indocumentación de la migración haitiana y los diversos problemas que esta enfrenta para el acceso y goce de derechos fundamentales en el país.

Aunque el debate político no deja de ser anti-haitiano por completo, la postura del gobierno, a través de debates públicos y pronunciamientos en relación con violaciones que se le imputan, ha sido la de colocar la difícil situación del problema haitiano como una responsabilidad fundamental de la comunidad internacional. Aunque el estado reconoce poseer un problema en términos migratorios, existe reticencia en realizar cambios estructurales que no estén acompañados de una respuesta internacional de apoyo y rescate de Haití. Ello en atención a que República Dominicana no posee los recursos económicos, humanos e institucionales que se requieren para actuar

en completo apego a recomendaciones internacionales mientras miles de haitianos huyen de su país debido a la situación de inestabilidad y precariedad económica y laboral que viven. Especialmente cuando en algunos casos se considera que fueron potencias europeas las responsables de la actual situación de Haití y que los dominicanos son los que han dado, dentro de todas las limitaciones, una asistencia a necesidades básicas de los haitianos que sobrepasa al que cualquier otro país les ha brindado<sup>67</sup>. Argumentos todos que tienen cierto grado de razonabilidad.

En términos similares se expresaron en 2009 los miembros del gobierno dominicano frente a las delegaciones de los diversos países que intervinieron en el Examen Periódico Universal al que fue sometido República Dominicana en relación a las recomendaciones y observaciones realizadas en torno a la situación de las personas migrantes haitianas y dominico-haitianas. Refrendando también su compromiso en contribuir al mejoramiento de las condiciones de las personas haitianas y de ascendencia haitiana en el país. Tarea que debe realizarse en forma cuidadosa ante la existencia de diversos temores nacionales frente a los haitianos, sin que ello implique necesariamente la formulación de una reforma a la política migratoria, antes bien, la conclusión del proceso iniciado desde la Ley 285-04.

A partir de la promulgación de la nueva Constitución (enero 2010), a la que en el presente estudio se hace referencia y análisis no se prevé una reforma a la Ley migratoria 285-04, ni cambios significativos en el modelo migratorio. De hecho, en el listado de leyes que el Presidente envió al Congreso para su revisión debido al cambio en la Carta Magna, no se contempla la ley migratoria. No obstante, si se pretende impulsar los tres grandes temas pendientes de la agenda migratoria relacionados con la Ley 285-04.

El primero de ellos, la puesta en marcha del Instituto Nacional de Migración y del Consejo Nacional de Migración, órganos contemplados en la Ley 285-04 pero que no han sesionado nunca o bien, en el caso del Consejo Nacional, llegaron a sesionar pero de manera ineficiente e irregular, deteniendo sus trabajos. Se espera que con el Reglamento de la Ley Migratoria ambos organismos cobren operatividad y forma.

En segundo término, se encuentra la emisión del Reglamento de la Ley 285-04. En este proceso, el gobierno ha estado trabajando en una iniciativa que cuenta con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones. Los trabajos realizados en esta normativa fueron presentados por la Secretaría de Estado del Interior y la Policía desde los primeros días de junio de 2009, dentro de la Cumbre por la Unidad Nacional Frente a la Crisis Económica Mundial, en la Conferencia “Políticas Migratorias

<sup>67</sup> Ver Avance del Reporte del Grupo de Trabajo del Examen Periodo Universal: República Dominicana. Asamblea General, A/HRC/WG.6/6/L.2, 3 de diciembre de 2009, párr. 48.

y Experiencias en Proceso de Regulación” a la que asistieron representantes de diversos países de la Región de América Latina.

El proyecto borrador de reglamento ya se ha concluido, pero aún falta su versión final y que sea presentado formalmente para su discusión ante el poder legislativo. El avance de los contenidos del Proyecto de Reglamento de la Ley 285-04 muestra que contiene disposiciones acordes con una visión garantista de derechos humanos en la función migratoria. Por ejemplo, algunos de los puntos relevantes consisten en el establecimiento de procedimientos claros para autorizar el ingreso al país, realizar cambios de categorías migratorias y acceder a la residencia legal (tratándose de extranjeros autorizados como no residentes); la existencia de un visado para búsqueda de empleo y por condiciones humanitarias o compromisos adquiridos internacionalmente, que si bien no son explicadas por la Ley ni el reglamento, constituyen una alternativa de regularización para víctimas de trata de personas u otros delitos. Asimismo, establece procedimientos y una normativa que posibilita una autorización de permanencia para miembros de una familia o trabajadores que son víctimas de violencia de género, rompen el vínculo matrimonial con la persona dominicana o sufren de violaciones a derechos laborales en relación al salario y jornada de trabajo. Medidas todas que se consideran adecuadas para proveer un mejor estándar de acceso a derechos humanos para la población migrante.

En materia de verificación, detención y deportación de personas extranjeras, el proyecto de reglamento también muestra un escenario plausible. Entre otros aspectos favorables, contienen definiciones claras sobre la deportación, expulsión y detención; medidas alternativas a la detención, concebida como una medida privativa de la libertad aplicable como último recurso de la autoridad migratoria y, que, en caso de que se actualice, se realizará en lugares distintos a los de carácter penal y durante periodos definidos y razonables; la vasta mención a la protección de personas solicitantes de asilo y refugiados y la consagración del principio de *non refoulement*; así como procedimientos de expulsión, detención y deportación que describen de manera bastante exhaustiva los derechos de las personas sujetas a procedimientos migratorios: derecho al debido proceso, recursos judiciales, información, audiencia, defensa letrada, etc. Uno de los puntos del proyecto de reglamento que mayormente llaman la atención como un aspecto favorable y digno de emular, es el establecimiento del derecho de los miembros de la sociedad a ingresar a los establecimientos migratorios y asistir legalmente a las personas migrantes detenidas.

Como se ha comentado, uno de los problemas graves detectados en las prácticas migratorias de República Dominicana es la inobservancia de la ley. Sin embargo, de aprobarse el borrador del proyecto de reglamento, habrían posibilidades de demandar su cumplimiento y ello podría modificar favorablemente las condiciones

de violación a derechos que actualmente padecen las personas migrantes irregulares en República Dominicana.

El tercer aspecto migratorio pendiente en la agenda gubernamental es el del Plan de Regularización de Extranjeros. Éste también fue presentado en la Conferencia “Políticas Migratorias y Experiencias en Proceso de Regulación” y se ha elaborado con la colaboración de la Organización Internacional para las Migraciones. Los avances de este Plan de Regularización de Extranjeros, que sería el primero que se emite en República Dominicana, apuntan a que tendrá como criterios básicos para la regulación migratoria la consideración del tiempo de radicación y lazos sociales gestados en República Dominicana, en atención también a las actividades y estadía que ha tenido la persona irregular en el país y que permita ubicarles dentro de una categoría o subcategoría migratoria.

Los avances del proyecto muestran una tendencia a proponer la regularización de personas que padecen enfermedades graves cuya atención médica en su país de origen no sería viable o posible o que han sido víctimas de delitos por discriminación racial o antisemita. Este aspecto puede ser realmente relevante en términos de combate a los sentimientos y actitudes xenófobas y discriminatorias, además de resarcitoria de los daños ocasionados.

También se plantea que el Plan tomará como punto de referencia para otorgar la categoría de residente permanente, residente temporal o no residente, el número de años que la persona carente de regular estancia haya estado viviendo en el país. Al parecer, también establecerá parámetros sobre el acceso a la naturalización de personas nacidas en territorio dominicano, tema que seguramente dará mucho de qué hablar en caso de que finalmente se emita el Plan de Regularización Migratoria, pero que quizá, ante el panorama constitucional, pueda ser la única alternativa viable a corto plazo.

Hasta el momento, no se tiene certeza o conocimiento de cuándo se aprobarán el reglamento y el Plan de Regularización. No obstante, se espera que el interés mostrado en los últimos tiempos por los poderes públicos se vea reflejado en el futuro inmediato en su conclusión y promulgación. Especialmente tras los términos en los que fue establecido el derecho a la nacionalidad dentro de la Constitución de enero y que fueron enérgicamente criticados y denunciados por sectores sociales de defensa de los derechos humanos de las personas haitianas migrantes y sus familias, por lo que de no aprobarse a la brevedad, seguramente serán objeto de proclamas internacionales más severas ante la ausencia de mecanismos de solución a la situación de las personas haitianas y de ascendencia haitiana, ausencia que hasta el momento ha marcado en buena medida la desaprobación internacional hacia el estado dominicano en materia de migrantes y derechos humanos.

Un elemento que puede seguir atrasando la promulgación del reglamento y el Plan de Regularización es el terremoto ocurrido en Haití el pasado 12 de enero. Los esfuerzos de la comunidad internacional y de República Dominicana han estado destinados a prestar asistencia y apoyo humanitario a las víctimas de la catástrofe. Al tratarse del país vecino, una gran carga del apoyo ha recaído en territorio dominicano donde se han albergado en campamentos a varios miles de desplazados y víctimas y se ha brindado atención médica y hospitalaria a aproximadamente veinte mil personas haitianas.

Si bien la carga no ha recaído en exclusivo en el gobierno y recursos dominicanos sino considerablemente en la asistencia y apoyo brindado por la comunidad internacional, así como por las agencias de Naciones Unidas, principalmente el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, seguido del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y una gran variedad de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos ubicadas en territorio dominicano, lo cierto es que lo ocurrido ha llamado la atención y los esfuerzos de la sociedad y las autoridades, desatendiéndose lo que eran las prioridades en materia migratoria.

Incluso la reactivación de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana<sup>68</sup>, que se esperaba tuviera lugar tras la visita del Presidente Preval a República Dominicana durante los primeros meses de 2010, no llegó a concretarse. En este sentido, también habría que estar pendientes sobre el seguimiento al proyecto de mejora para el control de la seguridad fronteriza consistente en habilitar y dotar a los aeropuertos y puntos fronterizos con tecnología y recursos materiales. Este proyecto, avalado por la Organización Internacional de las Migraciones, se encontraba en la implementación de su primera fase, pero probablemente se vea afectada su puesta en marcha en frontera ante la actual situación humanitaria sufrida por Haití.

Pese a lo anterior, es de esperarse que el terremoto de Haití sirva como impulso para reactivar el papel de la Comisión Nacional para Refugiados y del sistema legal y operativo creado para el reconocimiento de refugiados en República Dominicana. Algunas organizaciones y defensores de derechos humanos muestran esperanza en que la experiencia que actualmente se vive con Haití favorezca algunos aspectos de la relación migratoria fronteriza y, por ende, la exigibilidad y goce de derechos por parte de personas migrantes haitianas y dominico-haitianas.

---

<sup>68</sup> Formada por miembros del sector público y privado de ambos países, la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana tiene como objetivo la cooperación, coordinación y apoyo logístico entre ambos países en materia de canalización de recursos económicos para el desarrollo, así como coordinación y cooperación en materia económica, comercial, medio ambiente, comercio, seguridad, turismo e inversión entre ambos países. Cabe destacar que también el funcionamiento de ésta ha sido errático desde su creación en 1996. No obstante, se pretendía que en el nuevo contexto de ambos países se pudiese impulsar su cabal funcionamiento.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

Una de las principales dificultades detectadas en la realización del estudio consistió en identificar a la población extranjera irregular distinta a la de nacionalidad haitiana. Ni los diarios, posicionamientos públicos, informes nacionales o internaciones, refieren a una migración no haitiana como relevante dentro del contexto migratorio de República Dominicana.

A partir del censo poblacional de 2002 y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía fue posible conocer que la población nacida en el extranjero que se encuentra en República Dominicana representa el 1.1% de la población del país. De ese porcentaje, casi un 60% son personas haitianas, seguidas con una diferencia amplia por personas venezolanas, norteamericanas, puertorriqueñas, españolas, italianas, cubanas, alemanas y canadienses. No obstante, no existen mayores datos sobre las características de la población no haitiana, por lo que sería conveniente realizar investigaciones y análisis de datos que permitieran conocer más sobre su nivel educativo, sectores de empleo, estatus migratorio y peso social en el contexto migratorio del país, cuando menos para tener un panorama sobre los impactos de la migración haitiana sobre sus condiciones, presencia y relación con las autoridades migratorias.

Aunque República Dominicana no se distingue por ser un país de tránsito de migrantes, sino más bien de destino y origen, su posición geográfica y cercanía, principalmente con Puerto Rico, le convierte en un país atractivo para las personas cubanas. Un número de ellas se establece en el país, pero en su gran mayoría continúan su viaje hacia la isla puertorriqueña o hacia Estados Unidos.

Si se toma en consideración que la migración no sólo responde a factores de falta de oportunidades, pobreza, inequidad en la distribución de la riqueza o conflictos político-sociales sopesados frente a las mejores condiciones de vida y oportunidades que ofrece otro Estado; se obtiene que la migración tiene también una motivación en la tradición de una sociedad que se construye a raíz de la demanda de recursos humanos que, en determinado momento histórico, requiere, busca y obtiene otro estado. Esto nos lleva a que la migración irregular de destino a República Dominicana que inicia desde la primera década del siglo XX está vinculada al desarrollo de la industria azucarera que constituía una parte fundamental del desarrollo productivo del país y que requirió de grandes cantidades de mano de obra extranjera, primordialmente haitiana, para el cultivo y la cosecha del azúcar.

La continuidad durante décadas de la migración haitiana hacia República Dominicana es un elemento importante en su permanencia tras el cambio en el modelo económico del país en los años 80. Éste provoca únicamente que los sectores en los que se ocupa

la mano de obra migrante irregular se diversifiquen y se produzca lo que se denomina la diáspora de los bateyes. Asimismo, influye en la composición y caracterización de los nuevos migrantes, que, proviniendo de Haití, formarán lo que se ha denominado la nueva migración haitiana.

La continuidad y permanencia de la migración haitiana, sumada a los miles de descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana son reflejo de una integración humana o inserción haitiana que existe y es parte de la composición nacional de República Dominicana, aunque se le ubique en los estratos sociales más bajos ante la falta de oportunidades para la movilidad social y el goce de derechos. Hecho lamentable en razón de que se están perdiendo oportunidades de calificar como un elemento humano significativo que les reditúe en un mayor desarrollo nacional.

El grado de discriminación y exclusión que, en razón del color de la piel y el origen haitiano, se impregnó en la cultura dominicana, así como las dimensiones y tratamiento de los flujos migratorios, permiten que se mantenga un posicionamiento de subrogación de los derechos de la población haitiana que por ello genera un gasto público limitado en servicios educativos o de salud en contraposición a la producción y excedente económico que crean a través de su trabajo y su baja remuneración económica.

La política migratoria de República Dominicana ha sido cooptada por la migración haitiana más allá del estatus migratorio que posea esta y ha sido reactiva, represiva y defensiva en razón de ella.

De no existir una política de eliminación a todas las formas de discriminación que haga posible modificar las conductas y actitudes hacia la población haitiana, no es posible asegurar que existan condiciones adecuadas para lograr cambios significativos en materia de derechos humanos de las personas migrantes. Prueba de ello es que los avances que hasta el momento se han logrado en la materia están relacionados precisamente con modificaciones en la percepción social sobre las personas haitianas.

La situación que vive Haití a consecuencia del terremoto puede ser un evento capaz de crear oportunidades de crecimiento y mejora, tanto en términos de modificación a patrones culturales y sociales de discriminación hacia las personas de ascendencia y origen haitiano, como en términos de impulso a los procesos legislativos en materia migratoria que han estado pendientes hasta el momento.



Aunque la ley migratoria de 2004 es una normativa con un estándar insuficiente e inadecuado de protección real a derechos de las personas migrantes, contiene elementos sumamente favorables para desarrollar normas o disposiciones que ofrezcan mayores garantías de protección a los derechos de las personas migrantes, especialmente lo que se refiere a los procedimientos de deportación, a la verificación y la privación de la libertad de las personas.

Uno de los temas que aborda la ley migratoria de 2004 que es favorables en materia de normativa y de política pública consiste en establecer definiciones claras de las sanciones administrativas que contempla la ley por violación a sus disposiciones. Esto permite que se eliminen interpretaciones sobre su contenido, alcances y consecuencias.

El esfuerzo y denuncia constante de las organizaciones civiles, sumado a observaciones internacionales y a una posición política del estado, complicada en razón de constitucionalizar el inaccessión a la nacionalidad dominicana para la inmensa mayoría de personas dominico-haitianas y migrantes haitianas en el país parecen ser el detonante que lleva al estado a impulsar la elaboración del reglamento a la ley migratoria y el Programa de Regularización Migratoria, cuya promulgación se espera se realice en el corto plazo y que, en razón de los anteproyectos que se han elaborado cuentan con un alto grado de respeto a derechos humanos, en el caso del primero, y con posibilidades reales de regularización e incluso obtención de la nacionalidad, en el segundo.

Es indispensable que República Dominicana cuente con un marco jurídico migratorio garante de los derechos humanos de las personas migrantes, pero es aún más relevante que exista un efectivo cumplimiento de las disposiciones normativas. La situación fáctica de violaciones a derechos de las personas migrantes, especialmente haitianas, están vinculadas con la falta de cumplimiento de la ley.

El acceso a derechos en el contexto social y frente a autoridades diversas a las migratorias, el sistema jurídico de República Dominicana establece un sistema tazado de acceso a derechos, según se trate de nacionales, extranjeros, migrantes jornaleros temporales y extranjeros irregulares, asignando a cada cual un goce y ejercicio diferenciado de derechos, lo que resulta grave a la luz de los instrumentos internacionales y del derecho a la no discriminación.

Existen algunas áreas gubernamentales en las que se ha avanzado como en materia de reconocimiento a derechos laborales en el poder judicial que, con sus limitaciones, ofrece la posibilidad de obtener avances y beneficios concretos en la reivindicación y adjudicación efectiva de derechos en la esfera jurídica de las personas migrantes irregulares.

En razón de las conclusiones anteriores se formulan las siguientes recomendaciones:

1. La construcción de políticas públicas, normas jurídicas y prácticas gubernamentales requiere de una transformación de los patrones culturales y sociales, prejuicios y actitudes discriminatorias y xenófobas hacia las personas migrantes haitianas y dominico-haitianas. En ese sentido, es recomendable establecer normativas en la ley migratoria que sancionen la discriminación y establezcan el derecho a las personas migrantes a no ser objeto de actos de discriminación basada en sexo, nacionalidad, origen étnico, raza o cualquier otra condición tendiente a limitar, restringir o vulnerar sus derechos humanos, así como eliminar disposiciones que lleven implícito un tratamiento diferenciado en el acceso a derechos en razón de condiciones como la irregularidad o la pertenencia a un grupo migratorio determinado, como el establecido respecto al goce de derechos civiles para los residentes.
2. Entre los principales retos del gobierno respecto al reglamento de la ley migratoria que se emita se encuentra el realizar una regulación que defina con toda claridad y precisión los supuestos de su procedencia, los momentos en que se posibilite, los plazos máximos y las alternativas a la detención con las que cuenta la autoridad para evitar la afectación de la libertad personal de las personas migrantes.
3. Es indispensable que tanto el reglamento de la ley migratoria como el Plan de Regularización Migratoria se emitan en el corto plazo. Estos son compromisos asumidos por el estado que no pueden seguir postergándose y cuya ausencia impide avanzar en el goce efectivo y adecuado de derechos humanos de las personas extranjeras.
4. Es necesario que la Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias se incorpore plenamente a la legislación del país.
5. Como producto de una reforma a la ley migratoria, sería conveniente considerar la inclusión de la definición ampliada de refugiado prevista en la Declaración de Cartagena, dentro de los supuestos para el reconocimiento de personas refugiadas.
6. Legislativamente también es posible crear normas jurídicas tendientes a reforzar el deber de las autoridades en cumplir con el marco jurídico en materia migratoria. Ello mediante el establecimiento de prohibiciones explícitas en relación con actuaciones irregulares, como podría ser el prohibir que las verificaciones migratorias se practiquen en atención al color de la piel u otros perfiles físicos, así como consecuencias reales y asequibles ante conductas de incumplimiento a tales prohibiciones.

7. La práctica de verificaciones migratorias, detenciones y deportaciones debe de regularse a través de procedimientos claros y precisos que garanticen tanto la forma en la que procederán los funcionarios públicos en tales casos como los diversos derechos al debido proceso con los que contarán las personas extranjeras en cada caso, entre los que deben encontrarse la asistencia de un intérprete, la asistencia de un abogado, la notificación consular, el derecho a presentar pruebas y declarar, entre otras.

8. La disposición constitucional del artículo 18 que crea una discriminación en razón del estatus migratorio de las personas que debe de ser valorada a la luz de los estándares internacionales de protección y garantía a los derechos humanos a fin de ser modificada. Asimismo, el contenido del término tránsito debe conservar su esencia y no prestarse a usos interpretativos que puedan resultar contrarios a los derechos humanos, especialmente al de la dignidad, entendido como el derecho intrínseco de toda persona a que se le reconozca su valor como ser humano y, en razón de ello, se le garanticen condiciones de vida dignas y satisfactorias, que permitan la búsqueda y realización de sus aspiraciones intelectuales, económicas, sociales, y culturales, entre otras.

9. Establecer las líneas de acción, cooperación y coordinación que deberán guiar el intercambio de información y acciones conjuntas en materia migratoria entre uno o más Estados. Esto con el fin de dar mayor certeza sobre la operación y efectividad de mecanismos que pueden encontrarse en operación pero que se suelen ser opacos, discrecionales o poco eficientes al carecer de una regulación normativa clara.

## **5. Bibliografía**

### **5.1. Publicaciones y otros documentos**

- Amnistía Internacional. Hacer frente a la discriminación en la República Dominicana. Protección y Promoción de los Derechos de los Trabajadores Migrantes Haitianos y sus descendientes. Amnistía Internacional, España, 2008.
- Amnistía Internacional. Informe República Dominicana. Vidas en tránsito: la difícil situación de la población migrante haitiana y de la población dominicana de ascendencia haitiana, Londres, marzo 2007
- Boletín Observatorio de Derechos Humanos. Derechos laborales. Entre violaciones y Condiciones de Vulnerabilidad, No. 3, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, República Dominicana, abril 2009.
- Boletín Observatorio de Derechos Humanos. En la Frontera de los Derechos. Una Cuestión más allá del Territorio, No. 2, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, República Dominicana, Febrero 2009.

- Boletín Observatorio de Derechos Humanos. Negación de Documentación. Una Puerta Cerrada para el Acceso a los Derechos, No. 1, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, República Dominicana, septiembre 2008.
- CEPAL. Migración Internacional. Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones. Informe 2006, CEPAL, 9 de marzo de 2006.
- Consejo Nacional de Migración. Propuesta de Normativas para un Proceso de Regularización de Extranjeros establecidos en la República Dominicana. Documento presentado en el evento “Políticas Migratorias y Experiencias en Procesos de Regularización” Consejo Nacional de Migración, República Dominicana, junio 2009.
- CRS-OIM. RD: Tierra de Migrantes, Informe Final. CRS-OIM, Santo Domingo, noviembre 2003.
- DIGEPRES. Proyecto de presupuesto de Ingresos y Ley de Gasto Público, República Dominicana, 2010.
- Eddy Tejeda, El caso de las niñas Yean y Bosico vs República Dominicana en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las sanciones que acarrea la privación arbitraria de la de la Nacionalidad, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Estudios Sociales Año 41, Vol. XL, Número 148, Enero Marzo 2009, República Dominicana.
- Gallina, Andrea; Wooding, Bridget. Economía y migraciones en tiempos de crisis Migration Policy Brief Nro. 1-09 Septiembre 2009, Ed. OBMICA, República Dominicana, 2009.
- HRW. Personas ilegales: Haitianos y dominico-haitianos en la República Dominicana, Volumen 14, Número 1(B), abril 2002.
- Martínez, Leonardo. Mapeo Político de la base poblacional bateyes.
- Mesa Nacional para las Migraciones. Seminario sobre Asilo, Refugio y Non-Refoulement: A 20 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. FLACSO- RRCOM, Santo Domingo, 2004.
- Oficina Nacional de Estadística. VIII Censo de Población y Vivienda 2002. Ed. Oficina Nacional de Estadística, Santo Domingo, 9 de febrero de 2004.
- Reina Rosario, Jorge Ulloa. Ciencia y Sociedad. Algunos aspectos socioculturales de la inmigración haitiana hacia la República Dominicana. Enero-Marzo, Vol. 31, No. 001, Ed. Redalyc, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, 2006.
- Silie, Ruben. La nueva Migración haitiana. Presentación en la Conferencia de Migración Internacional en las Américas: Conferencia de temas emergentes, Universidad de Nueva York, Septiembre de 2003 [en línea] Consulta: 12 de febrero de 2010.
- SJMR “Entre lo real, lo establecido y lo deseable”. Estudio de las condiciones

laborales de los inmigrantes haitianos que trabajan en el sector construcción en el Distrito Nacional de la República Dominicana. SJRM, Santo Domingo, mayo 2008.

- SJRM. Informe flujos migratorios 2008. Caracterización de la comunidad haitiana en su país. Servicios Jesuita a Refugiados y Migrantes, Santo Domingo, 2008.
- Solidaridad Fronteriza. Situación de los Derechos Humanos en la Frontera Norte entre República Dominicana y Haití. Informe Final 2006-2007. Solidaridad Fronteriza- SJRM, Santo Domingo, 2007.
- Tejada Eddy. Migración haitiana y la Ley de Migración en la República Dominicana: “le Blocage”. FLACSO, Santo Domingo, 2007.
- Tejada, Eddy. Ponencia: Deportaciones masivas como política migratoria en República Dominicana. Eddy Tejada, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador, 10 de septiembre de 2009.
- Wooding, Bridget, Moseley-Williams Richard. Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana. Ed. CID-SJR, Santo Domingo, 2004.

## **5.2. Leyes, reglamentos y otras disposiciones normativas nacionales**

- Código Penal de la República Dominicana.
- Constitución de la República Dominicana. Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010.
- Corte Constitucional. Suprema Corte de Justicia. República Dominicana. Sentencia Inconstitucionalidad de los artículos 28, 36, 49, 56, 58, 62, 100, 101, 103, 138 y 139 de la Ley General de Migración núm. 285-04, 15 de agosto de 2004.
- Decreto 323-07 que modifica los artículos 1 y 2 del Decreto No. 477-00 y el artículo 1 del Decreto No. 1468-04.
- Decreto 325-06 que crea el Cuerpo Especial de Seguridad Fronteriza Terrestre.
- Decreto No.1569 que crea e integra la Comisión Nacional para Refugiados. Gaceta Oficial No.9625, 15 de noviembre del 1983.
- Ley 42-01, Ley general de salud. Gaceta Oficial No. 10075 de fecha 10 de marzo del 2001.
- Ley 66-97 de educación, 15 de abril de 1997. Última reforma: Gaceta Oficial 10434 del 18 de agosto del 2007.
- Ley No.136-03 Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes. No establece fecha de publicación en GO, sólo que es de fecha 7 de agosto de 2003.
- Ley No. 137-03 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. Gaceta Oficial No. 10233 del 8 de octubre de 2003.

- Ley No. 16-92, Código de Trabajo. Gaceta Oficial 9836, 31 de mayo de 1992.
- Ley No. 218-07 de Amnistía de Declaración Tardía de Nacimiento. Gaceta Oficial No. 10428 20 de agosto de 2007.
- Ley no. 285-04 General de Migración. Gaceta Oficial No. 10291 del 27 de agosto de 2004.
- Ley No. 42-00 General sobre la Discapacidad en la República Dominicana. Gaceta Oficial No. 10049, del 30 de junio de 2000.
- Ley No. 659 del 17 de julio de 1944 sobre Actos del Estado Civil que dicta disposiciones sobre los registros y las actas de defunción. Gaceta Oficial No. 6114, 17 de julio de 1944.
- Ley No. 88-03 que instituye las Casas de Acogidas o Refugios, en todo el territorio nacional para albergar mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar o doméstica. Gaceta Oficial No. 10212, del 15 de mayo de 2003.
- Poder Judicial. Sala 1ª del Juzgado de Trabajo. Sentencia No. 197-2008, 6 de noviembre de 2008.
- Reglamento No. 2330 sobre la Comisión Nacional para los Refugiados. Gaceta Oficial No.9645, 16 de septiembre del 1984.
- Reglamento No. 2330, de la Comisión Nacional para los Refugiados.

### **5.3. Instrumentos, recomendaciones y otros documentos Internacionales**

- Asamblea General. Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Dominican Republic, ONU, Geneva, 30 November -11 December 2009.
- Asamblea General. 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. Adición. Misión a la República Dominicana, 18 de marzo de 2008.
- CIDH. Caso Rafael Ferrer-Mazorra y otros vs Estados Unidos de América. INFORME N° 51, 4 de abril de 2001.
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión. Resolución 43/173, Asamblea General, 76a. periodo de sesiones, 9 de diciembre de 1988.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Gaceta Oficial No. 9698, del 15 de noviembre de 1986.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Gaceta Oficial No 9915, 30 de noviembre de 1995.
- Convención Interamericana sobre concesión de los derechos civiles a la mujer, Gaceta Oficial No. 6907, de 16 de marzo de 1949.
- Convención Interamericana sobre derechos humanos, Gaceta Oficial No. 9460 de 11 de febrero de 1978.
- Convención Internacional de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de

- Discriminación Racial, Gaceta Oficial No. 9609, de fecha 31 de marzo de 1983.
- Convención Internacional sobre Derechos Humanos, Gaceta Oficial No. 9451 del 25 de diciembre del 1977.
  - Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, Gaceta Oficial No. 9401, de 5 de junio de 1976.
  - Convención Relativa a los Derechos de Extranjería.
  - Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, Gaceta Oficial No. 9454, 10 de diciembre de 1977.
  - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Gaceta Oficial No. 9588, de fecha 25 de junio de 1982.
  - Convención sobre los derechos del Niño, Gaceta Oficial No. 9805, 15 de abril de 1991.
  - Convenio Número 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleos y ocupación, Gaceta Oficial No.8864, del 5 de junio de 1964.
  - Convenio Número 19, relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo Gaceta Oficial No.8025, del 12 de septiembre del 1956.
  - Convenio Número 29 relativo al trabajo Forzoso u Obligatorio, Gaceta Oficial No.8010, del 27 de agosto de 1956.
  - Convenio Numero 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, Gaceta Oficial No.8010, del 1 de agosto del 1956.
  - Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005.
  - Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana Sentencia de 23 de noviembre de 2006 (Demanda de Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
  - Corte IDH. Caso haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana. Medidas Provisionales.
  - Declaración entre la República Dominicana y la República de Haití sobre las Condiciones de Contratación de sus Nacionales.
  - El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Gaceta Oficial No. 9455 el 17 de diciembre de 1977.
  - La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Gaceta Oficial No.9372, del 25 de junio de 1975.
  - Memorándum de entendimiento para asuntos migratorios entre la República Dominicana y la República de Haití.
  - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, Gaceta Oficial No. 9451, el 12 de noviembre de 1977.
  - PNUD. Informe sobre desarrollo humano. República Dominicana 2008. Oficina de Desarrollo Humano, Santo Domingo, 2008.

#### 5.4. Páginas y bases de datos en línea consultadas

- Amnistía Internacional. <http://www.amnesty.org>
- Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE). <http://www.eclac.org>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.cidh.org>
- Conferencia Regional sobre Migración. <http://www.migracioninternacional.com>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.corteidh.org.cr>
- Diario Hoy. <http://www.hoy.com.do>
- Dirección General de Migración. <http://www.migracion.gov.do>
- Dirección General de Presupuesto. <http://www.digepres.gob.do/>
- Gaceta Judicial. La Revista Jurídica de la República Dominicana. <http://www.gacetajudicial.com.do>
- Junta Central Electoral. <http://www.jce.do>
- Ministerio de Interior y Policía. <http://www.seip.gob.do/>
- Oficina Nacional de Estadística. <http://www.one.gob.do/index.php>
- Presidencia. <http://www.presidencia.gob.do/>
- Secretaría de Estado de Educación. <http://www.see.gob.do>
- Secretaría de Estado del trabajo. <http://www.set.gov.do>
- Secretaría de Salud. <http://www.sespas.gov.do/>
- Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes. <http://www.sjrdom.org>
- Suprema Corte de Justicia. <http://www.suprema.gov.do/>
- U.S. Census Bureau. <http://www.census.gov/ipc/www/idb/region.php>
- World Development Indicator Database, World Bank. <http://data.worldbank.org/indicator>





