


Políticas migratorias en Republica Dominicana: un desafío de gobernabilidad democrática

Bermejo Pérez, María Paz

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

 mariapaz.bermejo.perez@gmail.com

Documento recibido: 05 septiembre 2017
Aprobado para publicación: 28 septiembre 2017

Resumo

La República Dominicana ha contado en su pasado reciente con su empobrecido vecino occidental como una fuente de mano de obra barata, bien dispuesta y trabajadora. Sin embargo el modo en que el Estado ha abordado sus políticas públicas en el ámbito de la migración y la ciudadanía ha provocado una de las crisis de legitimidad y de gestión estatal más importantes del pasado reciente. Esta situación ha puesto en tela de juicio el proceso de reformas del Estado que apuntan al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho. Se estudian dos instrumentos recientes de política pública relacionados con la situación legal de los inmigrantes y sus descendientes nacidos en el país desde un marco de políticas públicas en el ámbito de las políticas migratorias..

Palavras - chave

Políticas migratorias, gobernabilidad democrática, República Dominicana, ciudadanía e integración

Abstract

In its recent past, Dominican Republic has take advantage with its impoverished western neighbor inhabitants as a source of cheap, well-disposed hardworking labor force. However, the way in which the dominican government has addressed its public policies in the field of migration and citizenship has provoked one of the most important crises of legitimacy and state management of the recent past. This situation has put into question the process of state reforms that aim to strengthen democratic governance and the rule of law in this country. Two recent public policy instruments, related to the legal situation of immigrants and their descendants born in the country, are here studied from a public policy perspective in the subfield of migration policies.

Keywords

Migration policies, democratic governance, Dominican Republic, citizenship and integration

1. Introduciendo el tema

La gobernanza, entendida como la gestión de las políticas migratorias, constituye un gran desafío para los Estados democráticos modernos y no se puede pasar por alto que la calidad de la democracia y de sus instituciones se mide en gran medida por el modo en que los estados gestionan el fenómeno migratorio, convirtiéndose en un asunto más amplio de legitimidad y gobernabilidad democrática. En efecto, existe una estrecha relación entre la institucionalidad democrática y la gestión del fenómeno migratorio, ya que el régimen migratorio que se configura en un país depende en gran medida del tipo de Estado y de sociedad y de la relación entre ambos, es decir, de su sistema político¹.

Para autores como Lelio Mármona, la gobernabilidad consiste en el ajuste entre por un lado las percepciones y demandas sociales sobre las migraciones, desde sus causas, características y consecuencias; y por el otro las posibilidades e intención de los Estados de dar respuesta a dichas demandas, en un marco de legitimidad y eficacia. En efecto, para alcanzar la gobernabilidad democrática en este ámbito, el Estado debe conjugar los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la inmigrante, en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en el que se mueven estas dos poblaciones (Mármona 2010:71). Muchos autores han destacado que en la era de la migración, como Castles ha calificado nuestro tiempo, existe una crisis de gobernabilidad migratoria global, en un momento en que muchos Estados no tienen la capacidad o la voluntad de responder con eficacia para conjugar los intereses y derechos de ambos grupos de población².

Castles mantiene que uno de los elementos determinantes que definen las características de las políticas migratorias y orientan sobre sus posibilidades de éxito o fracaso son aquellos factores que tienen relación con los sistemas políticos de los Estados a partir de los cuales se definen por ejemplo el tipo de intereses opuestos y el modo de resolver los conflictos que puedan surgir.

Ahondando más en el concepto de gobernabilidad democrática, cuando analizamos una situación como gobernable o no, se debe superar la dicotomía entre gobernabilidad e ingobernabilidad, para pasar a analizar los grados y niveles de ésta, involucrando en la definición la capacidad de alcanzar acuerdos básicos entre los tomadores de decisiones, la cual viene a medirse en torno a tres ámbitos: a) la cultura política; b) el nivel de las reglas institucionales del juego político y c) los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas.

La gobernabilidad migratoria está condicionada por variables externas e internas de los Estados nación. Esta crisis de gobernabilidad es provocada por una multiplicidad de factores, desde la creciente complejidad del fenómeno migratorio, donde los Estados no están siendo capaces de reaccionar de forma ágil ante los cam-

¹ Castles. Stephen 2006: 'Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias', en 'Repensando las Migraciones', Portes, A., Dewind.

² Mihuela V. 2005 Universidad Pompeu Fabra, en Revista Migraciones 17, Universidad de Comillas; comentario a Castles, Stephen y Miller, M. J. 2004, La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno. Universidad Autónoma de Zacatecas, Miquel Àngel Porrúa Librero-Editor.

bios que se están produciendo al nivel global, hasta la cesión de los espacios estatales en beneficio del marco internacional de los derechos humanos, donde el migrante es sujeto de derecho internacional, a pesar de que los Estados-nación continúan siendo el referente principal para garantizar los derechos fundamentales de toda la población bajo su jurisdicción.

Este papel tan fundamental del Estado se refleja en las regulaciones pertinentes y en el diseño de las políticas migratorias, espacio esencial de la soberanía estatal, donde los Estados se encuentran al mismo tiempo inmersos en un sistema global y los límites a la soberanía vienen dados por el respeto a un marco mínimo de derechos de corte universal de los individuos, entre quienes se encuentran los migrantes. Este es un desarrollo reciente en el que se ha ido conformando el Estado contemporáneo desde la segunda mitad del siglo XX. Las políticas migratorias, como políticas de Estado, han de estar sometidas al control de calidad democrática del respeto a los derechos humanos.

2. Origen y características de la migración en República Dominicana

A pesar de que República Dominicana ha virado en los últimos años en su tendencia migratoria para llegar a constituirse en términos cuantitativos en un país de emigrantes, desde una perspectiva cualitativa, permeada por el pensamiento político dominante, relaciones binacionales, instituciones políticas, sociedad y cultura dominicanas, es aún un país de inmigración en cuanto a políticas migratorias se refiere. Por ello el imaginario colectivo y el debate político sobre migración aún giran en torno a la actuación del Estado en relación a la población inmigrante, en su inmensa mayoría de origen haitiano.

Según un amplio grupo de historiadores, sociólogos y antropólogos dominicanos, el posicionamiento del tema de la inmigración haitiana en la agenda pública a lo largo de la historia de República Dominicana es producto de las conflictivas relaciones históricas con Haití y los conflictos étnico-culturales en torno a las relaciones sociales entre grupos de diferentes orígenes, principalmente europeo y africano.

Para unos, la cultura nacional debe semejarse a los modelos europeos desde el punto de vista demográfico, político e institucional y basarse en un ideal estético occidental caucásico, adornado por la tradición judeo-cristiana. Todo ello a pesar de la expresión popular dominicana del negro detrás de la oreja que todos los dominicanos tienen. Para otros, la esencia cultural dominicana integra también y de manera fundamental la variable africana, de tal forma que la expresión popular más que negro, debería decir que lo que los dominicanos tienen es el blanco detrás de la oreja en un cuerpo negro o predominantemente mulato³.

Este conflicto étnico-cultural viene además alimentado por una tradición histórica de conflicto político con Haití y su relación con la creación de la nación e identidad dominicana en la que se sostendría el Estado soberano. Se ha dicho al mismo tiempo que el conflicto étnico-cultural ha sido explotado y magnificado por el poder autocrático del Estado dominicano a lo largo del siglo XX, por ser la plataforma perfecta para la manipulación popular hacia ambiguos discursos soberanistas, mientras se desviaba la atención de asuntos internos de

³ Candelario, Ginetta, E.B. 2007. "Black Behind the Ears, Dominican Racial Identity from Museum to Beauty Shops", Duke University Press, Durham & London.

especial relevancia, como el patrimonialismo de los líderes hacia el Estado, la falta de libertades y la desigualdad social⁴.

A partir de la ocupación estadounidense de la isla La Española, Haití de 1915 a 1934 y República Dominicana de 1916 a 1924, se inició la inmigración haitiana en República Dominicana con la expansión de la industria azucarera y se consolidó un régimen de inmigración laboral en un sector escasamente demandado por la mano de obra dominicana, debido a las duras condiciones de trabajo de la recolección de la caña y a los bajos salarios⁵.

Desde 1952 hasta 1986 se puso en marcha un sistema bilateral de acuerdos para regular las condiciones de los trabajadores temporeros de la caña de azúcar, lo cual sirvió, según grupos de intelectuales dominicanos, para beneficio de las élites de ambos países, que estaba impregnado de corrupción estatal y prebendas entre funcionarios y empleadores privados y públicos a través del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) a costa de la mano de obra haitiana. De este modo durante muchos años esta mano de obra fue traída en contingentes negociados anualmente por los dos Estados⁶.

Desde finales de los años ochenta el perfil de la inmigración haitiana se diversifica en otros sectores agrícolas y de la economía productiva debido al declive de la industria del azúcar y a la suspensión en 1986 de los acuerdos bilaterales que regulaban el régimen de braceros haitianos. La inmigración haitiana se vuelve más urbana y entra en contacto con la población dominicana. Las altas tasas de crecimiento y las características

⁴ Dilla Alfonso, Haroldo, 2004. "República Dominicana y Haití: Entre el peligro supuesto y el beneficio tangible", Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina, 192.

⁵ Dr. Francisco Henríquez y Carvajal, Ministerio Plenipotenciario de la República Dominicana en Haití para el año 1931, en informe dirigido el 15 de julio del año 1931 a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, expresa lo siguiente: "Lo que precipitó sobre nuestro país la gran masa de inmigrantes haitianos fue la realización parcial del postulado financiero que sirvió de base económica a la ocupación del territorio de la República Dominicana por las fuerzas navales norteamericanas. Ese postulado, no publicado, pero sí perfectamente conocido, fue: "tierras baratas en Santo Domingo, mano de obra barata en Haití". La conclusión: adquirir las tierras en Santo Domingo y trasegar hacia nuestro país la población de Haití. Ese plan empezó a ejecutarse, por un lado, con la fundación del gran central "Barahona", y por otro, con la construcción de la Carretera Central; derramándose luego por todo el país agrícola, y en todos los oficios urbanos, la gran inmigración haitiana, ola invasora que luego en vano han querido contener las leyes y los reglamentos dictados no solo por los dominicanos que han ocupado en estas últimas décadas el poder; sino también por el mismo Gobierno Militar americano". Los menores costos de mano de obra haitiana al ser empleada en los ingenios, tuvo como consecuencia que la misma desplazara a los braceros de las islas inglesas que eran traídos al país a tales fines". Cit. en RECONOCIDO 2016, "Informe sobre desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la sentencia TC 168/13 y la ley 16914", 21.

⁶ Wooding Bridget 2010, "El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana", FLACSO/CIES-UNIBE, Observatorio de Migrantes del Caribe (OBMICA) pág. 118. En él se destaca el papel que la Organización Internacional OXFAM en 1978 jugó para despertar la atención del sistema internacional de los derechos humanos, incluyendo la OIT y la sociedad antiesclavista, sobre la situación en que vivía esta población, saliendo a relucir el "contrabando" de braceros que las élites de ambos países realizaban a través de vías oficiales por el sistema creado de contingentes para trabajar en los ingenios. En todo este sistema intervenían los empresarios dueños de los ingenios, los militares fronterizos y los funcionarios encargados de la gestión. Véase asimismo informe de Wooding, B. y Moseley-Williams, M. 2004, "Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en República Dominicana", Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJR), República Dominicana. Lozano, Wilfredo "Políticas migratorias y relaciones dominico-haitianas: de la movilidad insular del trabajo a las presiones de la globalización" en Lozano, W., Wooding, B, 2008. "Los retos del desarrollo insular: desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI", FLACSO República Dominicana.

del mercado contribuyen a acelerar la entrada de inmigrantes pobres de baja cualificación, en su mayoría en condiciones de irregularidad, alimentando el mercado de mano de obra informal.

Según los resultados de la primera encuesta nacional de inmigrantes realizada por la Oficina Nacional de Estadística en 2012, existen 524.632 inmigrantes, de los cuales 458.233 nacieron en Haití, es decir el 87,3%. En relación población total del país, los inmigrantes haitianos constituyen el 4,7% de la misma y los inmigrantes de otros países el 0,7%. Ello significa que la política de inmigración en el país sigue fuertemente vinculada con Haití. En cuanto a los descendientes de inmigrantes su número llega a 244.151 personas, representando el 2,5% de la población del país. De ellos 209.912, es decir el 2,1%, son de origen haitiano.

Aunque la proporción de inmigrantes haitianos en el país fue creciendo paulatinamente a lo largo de los años, la población de origen haitiano siempre ha constituido una minoría nacional, tanto en términos de representación demográfica como política, con el 4,7% de inmigrantes haitianos en la actualidad mencionada, lo que asciende al 6,8% si se toman en cuenta los descendientes de primera generación nacidos en el país⁷.

Este tipo de inmigración y sus descendientes, constituyen un grupo altamente vulnerable que contribuye a aumentar la brecha de desigualdad en el país, engrosando los bolsones de pobreza⁸. El mercado, basado en la baja productividad y dependiente de mano de obra inmigrante de baja calificación que se inserta en nichos laborales muy específicos, perpetuado por el bajo control de la inmigración irregular proveniente de Haití, ha venido a dificultar la integración socioeconómica de esta población, minimizando la posibilidad de que se constituya en un factor de desarrollo.⁹

Aunque como veremos se han puesto en marcha interesantes iniciativas para mejorar la situación de documentación de esta población, la exclusión del sistema de los trabajadores migrantes informales o sin residencia, no les permite acceder al sistema contributivo de seguridad social a través del régimen de pensiones, ni al servicio nacional de salud más allá de servicios especiales y de emergencias. Algunas iniciativas estatales actuales han intentado dar una solución a la situación masiva de falta de cobertura social de los trabajadores migrantes, pero han sido parciales e incompletas en tanto se refieren a un grupo específico de inmigrantes, los beneficiarios de programas de regularización y el impacto no se verá en el sector informal de la economía que acoge a la mayoría de trabajadores migrantes¹⁰.

Por otro lado, en cuanto a los programas sociales estatales, generados principalmente desde la Presidencia de la República a través del sistema de transferencias condicionadas, sólo es accesible a la población dominicana.

⁷ Encuesta financiada por la Unión Europea, ejecutada por el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA) proveyendo apoyo técnico y fortalecimiento a los equipos estadísticos de Oficina Nacional de Estadística (ONE), [http://www.one.gob.do/Estadisticas/218/encuesta-nacional-de-inmigrantes-\(ENI\)](http://www.one.gob.do/Estadisticas/218/encuesta-nacional-de-inmigrantes-(ENI)).

⁸ CEPAL, 2013, Sistema de Protección Social en América Latina y el Caribe: República Dominicana, Naciones Unidas, Colección de Documentos de Proyecto.

⁹ OCDE, CIES, UNIBE, 2017. "Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo en República Dominicana, Caminos de desarrollo, OCDE Editions, Paris.

¹⁰ Decreto Presidencial 96-16 de 29 de febrero 2016, por el que se modifica el reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social. A través del cual se permite la inscripción de los beneficiarios del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros llevado a cabo en 2014-2015. Esto constituye una excepción al artículo 5 de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social de 9 de mayo 2001 por el cual se prohíbe la inscripción de personas que no tengan un estatus de residente en el país o que no sean ciudadanos. Si bien el Decreto 96-16 ha sido un importante avance, su aplicación aun es parcial y es en todo caso un régimen de excepción a un sistema excluyente por ley de trabajadores migrantes sin residencia o en situación de irregularidad.

Así la población más pobre de origen haitiano se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad social por la dificultad de acceder al sistema dominicano de seguridad social, para el cual se debe tener un estatuto de residente, ni a los programas sociales de la presidencia, para los cuales se debe ser ciudadano dominicano. Esto es debido tanto a su actividad laboral que no les permite acceder a una residencia como a su precaria situación de documentación¹¹.

Estos elementos normativos e institucionales establecen las pautas para un sistema que constituye un gran desafío de gobernanza de las migraciones para el Estado dominicano en lo que a políticas de integración se refiere.

3. Régimen actual de adquisición de la nacionalidad dominicana y su relación con las políticas migratorias

A pesar de que la inmigración haitiana regulada a través del régimen de braceros mencionado tenía vocación de temporalidad y a pesar del control a que eran sometidos los inmigrantes por el ejército bajo el régimen de los acuerdos binacionales, mucha población haitiana fue asentándose en los espacios habilitados para los trabajadores con sus familias, creando comunidades que se llamaron bateyes. Estos asentamientos fueron creciendo a lo largo del siglo XX, acumulando un saldo social de varias generaciones de personas nacidas en República Dominicana de origen haitiano, quienes han venido a llamarse domínico-haitianos.

Después de varias generaciones y como resultado del declive de la industria de la caña, muchas de estas personas se insertaron con normalidad en la sociedad dominicana fuera de estas comunidades, donde los niveles de pobreza y falta de servicios aún son alarmantes. Esta integración natural se dio a pesar de que durante los años de explotación de la caña en los que como decimos participaron masivamente los inmigrantes haitianos, las autoridades dominicanas siempre tuvieron la concepción de circularidad y temporalidad de la inmigración haitiana e históricamente han existido importantes sectores del Estado fuertemente renuentes a cualquier proceso de integración de esta inmigración en la sociedad dominicana. Ello ha tenido directa relación con el régimen de nacionalidad vinculado con la inmigración.¹²

¹¹ En efecto el sistema de transferencias condicionadas a través del programa "Progresando con Solidaridad, altamente clientelar, sólo es aplicado a ciudadanos dominicanos.

¹² La Dirección General de Migración venía manifestando una profunda preocupación por estos asentamientos desde los años setenta, a pesar del entonces aislamiento de estos inmigrantes, particularmente por la descendencia nacida en República Dominicana, debido a que en ese momento y hasta el cambio de política, eran considerados dominicanos por nacimiento en el país. En efecto, por manifestaciones expresas de estas autoridades, según la ley de cedula, una vez transcurridos treinta días de su permanencia en el país debían documentar a todo extranjero. Es más, estas autoridades manifestaron expresamente en diferentes oportunidades su preocupación por el hecho de que inmigrantes haitianos en situación irregular no podían ser deportados, ya que tenían mujer dominicana e hijos nacidos en el país, que se reconocían dominicanos por el hecho de haber nacido en el mismo. Estos documentos constituyen un reconocimiento expreso del régimen de nacionalidad que respondía al *iussoli* aplicable en el país en ese momento con relación a la inmigración. (Fondo Presidencial Palacio Nacional. Sujeto: Braceros Haitianos. Caja 14.453, 1958-1978 y Caja 14.455, 1967-1989). Archivo General de la Nación, Santo Domingo. Cit. en Hintzen, Amelia, 2014. "Extranjeros en tránsito: La evolución de las políticas migratorias en la República Dominicana", en "República Dominicana y Haití: El derecho a vivir". Fundación Juan Bosch, Colección Bosch, núm. 9, Santo Domingo. Ya en 1976 algunas autoridades solicitaron la modificación de la normativa referente a la adquisición de la nacionalidad por nacimiento en el territorio y normativa relacionada. Dicha reforma, que limitaba el *iussoli* hijos de inmigrantes con residencia permanente, no tuvo lugar por vía constitucional hasta 2010, lo que no quiere decir que no se limitara el acceso a la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en territorio domi-

A pesar de ello durante muchos años los asentamientos de inmigrantes haitianos fueron tolerados por las autoridades dominicanas y se estuvo documentando regularmente a los braceros e inscribiendo a sus hijos con normalidad en el registro civil hasta 1986¹³. A partir de ese momento la política de Estado sobre inmigración y ciudadanía se hizo progresivamente más restrictiva por vía legal y administrativa, hasta que esta práctica fue consolidada por vía constitucional. Ya a finales de los años noventa las prácticas restrictivas de acceso al registro civil de descendientes de inmigrantes haitianos se hicieron tan generalizadas que se prestó a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidiera sobre un caso pertinente a dos niñas nacidas en República Dominicana de tercera generación donde el Estado resultó condenado por rehusarse a inscribirlas en el registro civil de nacimientos.¹⁴

Debido a las dificultades de gestión de la inmigración en relación a los derechos de las personas migrantes y sus descendientes, la adquisición de la nacionalidad de los hijos de trabajadores migrantes ha sido y continúa siendo el tema más controvertido de las políticas de integración y ciudadanía.

Durante los años 2013 y 2014 este tema provocó una crisis política e institucional al nivel nacional e internacional sin precedentes en el país. La controversia tiene su origen en varias decisiones administrativas, la Circular nro. 017/2007 emitida por el presidente de la Junta Central Electoral (JCE) y la Resolución Nro. 012/2007 emitida por el pleno de la Junta para casos de hijos de extranjeros cuyos padres no pudieran demostrar resi-

nicano hijas de inmigrantes temporales o en situación irregular por vía administrativa, lo que en efecto ocurrió desde los años 90.

¹³ Riveros, Natalia, 2014, "El estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación", Observatorio de Migrantes del Caribe Santo Domingo, 73.

¹⁴ El sistema regional de derechos humanos, creado para hacer valer la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, ratificada por la República Dominicana en 1978, ha sido el que más repercusión ha tenido en la clase política nacional debido a la jurisdicción contenciosa vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que fue aceptada por la República Dominicana el 25 de marzo de 1999. Sobre República Dominicana la CIDH ha decidido varios casos en relación a su política migratoria y de ciudadanía. El caso de las niñas Yean y Bosico contra República Dominicana, Sentencia emitida el 8 de septiembre de 2005 versa sobre un caso ocurrido en el año 1997 de falta de inscripción en el registro civil a dos niñas de ascendencia haitiana, a pesar de cumplir con los requisitos de acuerdo a la ley de registro civil. La Corte dictaminó la responsabilidad internacional del Estado por violación del derecho al nombre, a la nacionalidad, a la igualdad ante la ley, a la personalidad jurídica y a la dignidad y conminó al reconocimiento de la responsabilidad, indemnización de las víctimas y modificación del complicado procedimiento administrativo de declaraciones de nacimiento tardías. A pesar de que las niñas recibieron sus actas de nacimiento y se resarcó a las víctimas, no hubo reconocimiento de la responsabilidad y no se modificó el procedimiento. Esto provocó la sentencia de excepciones preliminares también condenatoria de la Corte en el año 2006. Desde entonces se han producido dos sentencias más de la CIDH en relación a las políticas relacionadas con la inmigración haitiana de la República Dominicana, como el caso Nadege Dorzema y otros contra República Dominicana, Sentencia de 24 de octubre de 2012 (fondo, reparaciones y costas) donde el Estado fue condenado por violación del derecho a la vida, el deber de protección, abuso en el uso de la fuerza, expulsiones masivas y violación debido proceso aunque no se pronunció por improcedente sobre el derecho al nombre, a la personalidad jurídica y a la igualdad ante la ley de las víctimas. La más reciente es el caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas contra República Dominicana decidido el 28 de agosto de 2014, en el cual la Corte condenó la expulsión de dominicanos de ascendencia haitiana y violación de su derecho a la igualdad ante la ley, al nombre, a la nacionalidad y a la personalidad jurídica en el contexto de expulsiones masivas de inmigrantes haitianos. Véase <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/casos-contenciosos>. Como reacción a dicha Sentencia, el Tribunal Constitucional recientemente, haciendo eco de las protestas de algunos grupos políticos en contra de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, declaró en Sentencia firme que dicha Corte no es jurídicamente vinculante para República Dominicana, debido a un tecnicismo en el acto interno de ratificación parlamentaria de dicha jurisdicción en 1999. La Corte en respuesta ha reafirmado que en lo que al derecho internacional y al sistema regional respecta, el acto de ratificación internacional de República Dominicana realizado en 1999 es válido y no ha sido renunciado por el Estado dominicano, por tanto el país continúa obligado a acogerse a su jurisdicción.

dencia legal y continuada en el país en el momento del nacimiento e inscripción en el registro civil. Estas decisiones establecían la suspensión de la emisión y entrega de actas de nacimiento y cédulas y los oficiales del registro civil debían abstenerse de emitir actas de nacimiento a los hijos de estas personas migrantes nacidos en el país. Estas normas se aplicaron, no solo a casos presentes y futuros, sino de forma retroactiva a inscripciones registrales realizadas varias décadas atrás y a pesar de que artículo 31 de la Ley 659 de 1944 sobre Actos del Registro Civil dispone que la atribución de definir la validez de inscripciones registrales corresponde únicamente a los jueces.¹⁵

Complementariamente, la JCE habilitó un libro especial para que a partir de ese momento se inscribiera a los niños y niñas hijos de madres inmigrantes no residentes, lo que vino a llamarse 'libro rosado' debido al color del certificado de nacido vivo que los hospitales distribuían a los bebés considerados extranjeros. Dicho libro especial de extranjeros se aprobó por Resolución No.02/2007 de 18 de abril 2007 de la JCE. Las Resoluciones Nro. 012/07 y 02/07 estuvieron vigentes y aplicándose plenamente durante años, dejando miles de actas de nacimiento y documentos de identidad en suspenso y de niños sin inscripción o inscritos en el libro de extranjeros sin acreditar nacionalidad debido a un complejo e inoperante procedimiento administrativo de remisión a consulados, en la abrumadora mayoría de los casos al Consulado de Haití. El procedimiento de remisión consular no llegó a aplicarse y los expedientes de hijos de inmigrantes haitianos reposaron durante años en los despachos de la cancillería dominicana y más adelante en los del consulado de Haití, sin que se le otorgara la nacionalidad haitiana a los miles de niños que nacieron en esos años. Estas resoluciones fueron emitidas en base a las facultades de administración del registro civil de la JCE a través del Director Nacional de Registro Civil, quien tiene a su cargo los servicios administrativos del Registro Civil, que de acuerdo a la Ley 02/03 que introduce modificaciones a la Ley Electoral de 21 de diciembre de 1997, le otorga competencias de gestión administrativa y organización del registro, pero no de decidir sobre la validez de las inscripciones en el mismo y de suspender derechos ciudadanos.¹⁶

La Resolución Nro. 012/07 cuyo objetivo era comprobar si una persona es hija o no de residentes legales, era una distorsión jurídica y administrativa de las competencias de la JCE, ya que no sólo la validez jurídica de dicha norma es cuestionable como tal, sino que además como se ha dicho, según múltiples testimonios avalados por organismos nacionales e internacionales, se aplicaba de forma discriminatoria contra personas de ascendencia haitiana¹⁷. La razón hemos de encontrarla en los factores históricos de la inmigración haitiana que provoca presunciones de irregularidad y en la discriminación estructural que provoca la aplicación de procedimientos administrativos de forma distinta según el origen nacional y étnico.

¹⁵ *Open Society Foundations, 2010: "Dominicans of Haitian Descent and a Compromised Right to Nationality"*. Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 140 sesión.

¹⁶ La ex jueza de la Cámara Contenciosa de la JCE, Aura Celeste Fernández, tomó una posición de prevalencia de los principios constitucionales sobre todo el ordenamiento jurídico, señalando que la Circular Nro. 017/2007 y la Resolución Nro. 012/2007 emitidas por la JCE son inconstitucionales y en contra de la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil. Según Fernández, la ley no le otorga la facultad a la JCE para ordenar a los oficiales del Estado Civil retener los actos del estado civil porque esa es una función de los tribunales, lo cual según la abogada y ex jueza ha paralizado la vida a miles de personas. *Gaceta Judicial Inconstitucionalidad e ilegalidad de la circular No. 017 y de la resolución No. 012/2007 de la Junta Central Electoral*, <http://do.vlex.com/vid/inconstitucionalidad-ilegalidad-circular-450232222>, comentada por Yamalie Rosario, *Diario Libre*, 11 de mayo 2013.

¹⁷ La Resolución 012/07 quedó sin efecto por motivos materiales por la Sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional de 23 de septiembre de 2013. El Alto Tribunal ordena en esa sentencia la emisión inmediata de las actas de nacimiento a las personas demandantes, como medida cautelar, en tanto no se decidiera la pertinencia de su nulidad por tribunal competente, de acuerdo a la ley.

Por otro lado a través de la Resolución Nro. 012/07, la JCE justificaba esta política en tanto argumentaba que un gran número de los casos eran fraudulentos en las declaraciones, es decir casos de suplantación de identidad y otras situaciones. Sin embargo según el informe de la auditoría realizada de las actas de nacimiento de personas de padres extranjeros desde 1929 realizada por la JCE en 2014, ordenada por la Sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, se dilucidó que apenas el 1% de los casos auditados adolecía de esta condición. Por tanto todo pareciera indicar que la JCE no comprobaba si existía el fraude documental mencionado debido a un diagnóstico previo como a menudo difundieron fuentes oficiales, sino que por el contrario se dirigía a detectar actas de nacimiento con declaraciones realizadas con "fichas" o documentos de identificación dados por la Dirección General de Migración y los ingenios azucareros a los históricos trabajadores haitianos temporeros de la caña.¹⁸

Así, la administración en los años 90 ya no consideraba estas "fichas" como documentos válidos para la inscripción de niños y niñas nacidos en el país como se había hecho durante décadas. Como resultado, la aplicación de la Resolución Nro. 012/2007 se retrotraía a situaciones pasadas de acuerdo a criterios presentes de interpretación, en base a los cuales suspendía la emisión de copias de actas de nacimiento y cédulas y prohibía inscripciones registrales tardías de situaciones ocurridas con estas "fichas" antes de su entrada en vigor en 2007. Además, la responsabilidad de cualquier irregularidad en las inscripciones se le atribuía al particular por un supuesto error de la administración al inscribir personas en el registro civil sin los documentos requeridos, hecho éste que en todo caso era altamente debatido, de acuerdo al marco legal y constitucional vigente en la época. Esta situación dio evidencias de los vacíos en el Estado de derecho existente y la debilidad de la legitimidad democrática del Estado.

Con todo esto, en 2013 el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia TC/0168/13 a pesar de haber ordenado la emisión cautelar de los documentos de civiles y de identidad a estos niños, niñas y adolescentes, adultos muchos de ellos, reafirmó el fundamento sobre el que la JCE puso en cuestión la validez de la inscripción en el registro civil de estos hijos inmigrantes antes de la reforma constitucional de 2010¹⁹. Según el TC, estas per-

¹⁸ El Comité de los Derechos del Niño, que supervisa el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, manifestó su preocupación por el respeto al derecho al nombre y a la personalidad jurídica de niños y niñas de origen haitiano nacidos en el país, en su documento de "Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de República Dominicana", UN doc. CRC/C/DOM/CO/3-5, 6 de marzo de 2015. Por su lado el Relator Especial Doudou Diène sobre Discriminación Racial, ya se pronunció en 2008 sobre la situación de las personas de ascendencia haitiana, migrantes y sus descendientes en República Dominicana, quien realizó una visita *in situ*, reflejando su preocupación entre otros temas por la discriminación estructural en contra de la población afrodescendiente y en particular la población de origen haitiano, así como por lo que calificó como medidas discriminatorias en el procedimiento de registro civil, en concreto, se refirió a la entonces aún vigente Circular Nro. 017 de la JCE. Esta situación fue investigada y documentada en diferentes informes de sociedad civil, entre ellos véase Katerina Civolani Hischnjakow 2011, "Vidas suspendidas: efectos de la Resolución 012/07 en la población dominicana de ascendencia haitiana", Centro Bonó, Santo Domingo.

¹⁹ Después de la reforma constitucional de 2010 el artículo 18 sobre nacionalidad amplia de forma expresa las limitaciones al *iussoli* para los hijos de inmigrantes nacidos en el país, el cual establece que son dominicanas y dominicanos: "(l) as personas nacidas en territorio nacional, con excepción de 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". Además, en lo que parece responder a una controversia jurídica previa creada después de la Ley General de Migración de 2004 (LGM), establece que "se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas (...)". En efecto el Artículo 11 de la Constitución de 1966, previo a la reforma, establecía en la sección de Derechos Políticos, en relación al régimen de nacionalidad que eran dominicanos "(t)odas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén de tránsito en el." El artículo 36 de la Ley General de Migración de 2004 en lo que aparece como una limitación de los derechos establecidos en la Constitución vigente en el momento, define personas en tránsito en relación al artículo 11

sonas nunca tuvieron derecho a la nacionalidad de origen por nacimiento en República Dominicana. En la mayoría de los casos antes de la Ley General de Migración de 2004 que introduce las categorías de residente y no-residente, sus padres no eran legalmente inmigrantes, ya que aunque estuvieran en situación legal, eran admitidos con un estatus temporal (de no-inmigrante de acuerdo a la normativa vigente), o bien su permiso de estadía había expirado o bien se encontraban sin documentos haitianos de identidad en el momento de la declaración de sus hijos, por lo que utilizaban las "fichas".²⁰

En un contexto de conflicto y reivindicación social contra las resoluciones administrativas de la JCE Resolución 02 y 12 de 2007 mencionadas, la llegada de la Sentencia TC/0168/13 vino a avivar la polémica sobre el régimen de nacionalidad aplicado a inmigrantes, en un país no olvidemos, con una larga tradición constitucional de *iussoli*. El caso que origina la Sentencia versa sobre la suspensión de emisión de copia del acta de nacimiento y la prohibición de emisión de cedula de identidad y ciudadanía a Juliana Deguis Pierre, una mujer nacida en la República Dominicana en 1984 de padres inmigrantes haitianos. La sentencia consideró como hechos probados el nacimiento de Juliana en la República Dominicana en el año en cuestión, de padres haitianos en situación migratoria irregular y que existía una declaración de nacimiento realizada por los padres y una inscripción en el registro civil como nacional dominicana.

Esta decisión judicial provocó un conflicto jurídico, político y social sin precedentes en República Dominicana sobre este tema, debido a que el Tribunal Constitucional validó como excepción al *iussoli* en el momento del nacimiento e inscripción de Juliana Deguis casi treinta años atrás, el estatus de no residente de los padres en ese momento, quienes además, según este criterio jurídico, se encontraban en una situación de transitoriedad en el país prolongada durante décadas.

4. Conceptualizando un desafío de legitimidad desde la gestión pública

Vemos que la crisis de gobernabilidad o legitimidad provocada en este caso no fue ocasionada tanto por la migración, la cual constituye un elemento esencial de la idiosincrasia del Estado y la sociedad dominicanas, cuanto por su abordaje desde las instituciones.

Los riesgos propios de la gobernabilidad migratoria además son fallos que se ven reflejados también en el nivel programático, desde el cual la investigación es más fácilmente abordable. Los elementos de gestión migratoria tienen relación con el proceso de elaboración de las políticas públicas establecidas al efecto, tanto desde el momento de fijación de la agenda de gobierno y toma de decisiones, como hasta su formulación, implementación y evaluación.

Abordar el tema desde la perspectiva objetivista implica un análisis de los factores que intervienen en el éxito o fracaso de las políticas migratorias medido en base a la consecución de los objetivos que se han propuesto, los cuales a veces son complejos, contradictorios y a menudo implícitos, es decir que no son abiertamente compartidos con los actores involucrados.

Un gran número de autores como Howlett (2012) se enfocan en la perspectiva objetivista y se centran en los procesos, en concreto en el diseño de las políticas, proponiendo que no alcanzar los objetivos establecidos

constitucional como *no residentes* e introduce en su artículo 28 un procedimiento a través del cual el nacimiento de los hijos de madres no residentes sería inscrito en un libro especial de extranjeros y remitido al consulado correspondiente.

²⁰ Colectivo 63 y Dominicanos por Derecho, 2016, "Desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: Análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la Sentencia del TC y de la Ley 169-14", 101, Santo Domingo.

constituye un fallo estructural en una política pública.²¹ Siendo esto acertado en un número importante de casos, se puede además medir el éxito o el fracaso de las políticas públicas, no solo desde la consecución de unos objetivos, explícitos o no, sino desde el grado de satisfacción de las necesidades sociales, lo que provee herramientas de reflexión a largo plazo. El modelo de Estructura Social plasmado entre otros autores por Bobrow *et al* 1987²², nos facilita esta tarea y nos abre a giros epistémicos sobre las políticas migratorias que toman en cuenta no solo factores institucionales, sino también sus causas sociales, históricas y culturales.

Así, combinados, los criterios de evaluación estarían relacionados con variables de coherencia interna y externa, claridad de objetivos estratégicos y programáticos, eficiencia de los procesos y su eventual efectividad, pero también con elementos causales o ambientales vinculados con esas variables. Estos últimos son elementos que a su vez determinan variables en sí mismos tales como el tipo y número de actores involucrados en un proceso de decisión, tiempo y forma de la toma de decisiones o coyunturas históricas o políticas.

Partamos de la premisa de que existe una clara relación entre la institucionalidad democrática y la gestión del fenómeno migratorio, tal y como establece Castles 2004, 2006²³, en relación a la importancia de los sistemas políticos internos como factores determinantes del éxito o fracaso de una política migratoria. Castles mantiene que uno de los elementos determinantes que definen las características de las políticas migratorias y orientan sobre sus posibilidades de éxito o fracaso son aquellos factores que tienen relación con los sistemas políticos de los Estados. Ello sirve además para la clasificación de las políticas migratorias que Arango 2007 recoge en su análisis comparado sobre regímenes migratorios y políticas de integración.²⁴ Podemos argumentar que estos regímenes se definen entre otros elementos por el tipo de intereses opuestos y el modo que se tiene de resolver los conflictos que puedan surgir con la inmigración en los Estados y las sociedades.

4. a. Elementos para un modelo de análisis de la política de inmigración y ciudadanía

Hemos de partir del hecho de que las políticas migratorias son difíciles de analizar, pronosticar, diseñar y evaluar, debido al carácter cambiante del fenómeno migratorio que requiere de flexibilidad, adaptación y coordinación entre las diferentes administraciones públicas. Por ello, el diseño de políticas migratorias que respondan a las necesidades de gestión descritas se ha convertido en uno de los grandes desafíos de los Estados y las sociedades contemporáneas y República Dominicana no es una excepción.

La naturaleza de las políticas migratorias hace que su medición sea difícil debido a la complejidad de los factores que afectan su diseño y ejecución. Estas políticas a menudo abordan un fenómeno multi-causal y multidimensional que se debe resolver desde diferentes esferas de la gestión estatal y eso significa que a menudo entran en juego políticas que no son estrictamente de la esfera migratoria pero que afectan a la población migrante. Si a ello le añadimos las dificultades políticas que frecuentemente encuentran los gobiernos para decidir medidas de integración de los inmigrantes y el respeto a sus derechos, tenemos políticas con objetivos ambiguos donde a menudo juegan intereses enfrentados. No olvidemos que como vimos, uno de los mayores

²¹ Howlett, Michael, 2012, "The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy Making", en *International Political Science Review*, 33:5.

²² Bobrow, Davis B. y Dryzak, Jonh S., 1987, "Policy Analysis by Design", University of Pittsburgh Press.

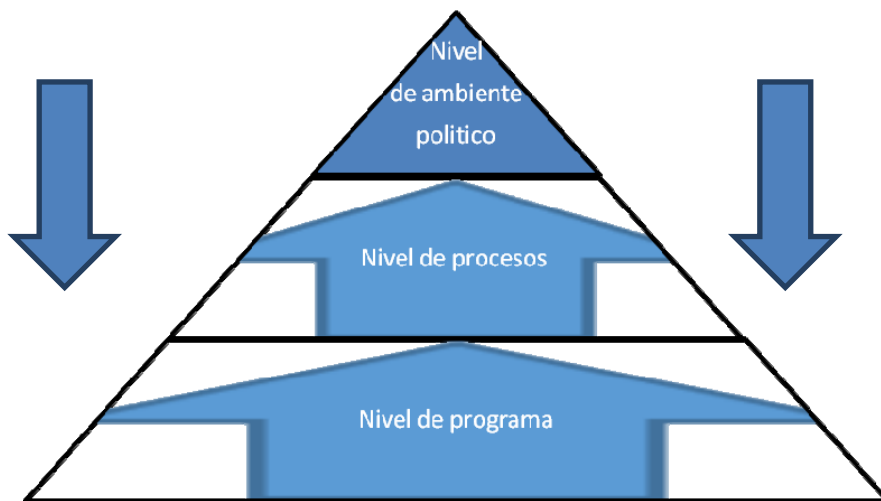
²³ CASTLES, Stephen, 2004, "Why Migration Policies Fail?", *Ethnic and Racial Studies*, 27.2:205-222. CASTLES, Stephen, 2006, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *Repensando las Migraciones*, PORTES, A., DEWIND, J., coord., México 33-66.

²⁴ Arango, Joaquín, 2007, "Las migraciones internacionales en un mundo globalizado", en *Inmigrantes, el continente móvil*, Vanguardia dossier, 22:6.

desafíos en las políticas de integración de inmigrantes en República Dominicana es acoger los derechos reconocidos internacionalmente de la población inmigrante, en particular la de origen haitiano y sus descendientes nacidos en el país; y al mismo tiempo responder a las demandas de un grupo importante de la sociedad dominicana de gran influencia política, social y económica que dice sentirse amenazada por el gran número de inmigrantes de nacionalidad haitiana en el país y es contraria a su integración y participación en la vida social y política dominicanas.²⁵

Si además existe una debilidad institucional arraigada en el funcionamiento de los Estados, un rasgo definitorio de Latinoamérica, tenemos políticas extremadamente difíciles de evaluar. Políticas públicas que comparten este tipo de dificultad son, entre otras, además de las políticas migratorias, las políticas de carácter preventivo o políticas en áreas de gobierno complejas, como defensa.²⁶

Figura 1: Niveles de las políticas públicas para un modelo de análisis de decisiones en políticas complejas



Fuente: Elaboración propia en base a la teoría multinivel de Howlett

²⁵ Como un ejemplo del impacto de los grupos adversos a la integración en las políticas migratorias y políticas relacionadas como el régimen de nacionalidad, lo tenemos en el hecho de que previo a la puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros de 2013 se habían dado tímidos pasos con parciales esfuerzos de regularización migratoria, muchos de los cuales resultaron en fallidos, iniciados pero nunca concluidos, entre otras razones por la débil voluntad política de poner en marcha una política pública altamente controversial, con poco rédito político y electoral para el gobierno que tuviera que ponerlo en marcha. Por ello la regularización se venía posponiendo desde 2004, año en que la nueva Ley General de Migración establecía en su artículo 151 transitorio que el ejecutivo debía poner en marcha un Plan Nacional de Regularización de los Extranjeros Ilegales Radicados en el país. En efecto, éste resultó un tema altamente delicado para los gobiernos sucesivos, ya que cualquier inicio de discusión sobre el mismo provocaba el clamor de los grupos ultranacionalistas anti-haitianos que criticaban con vehemencia cualquier propuesta o sugerencia hacia una regularización permanente o amnistía migratoria como también se llamó, como un intento de haitianizar el país. Estas iniciativas según estaban formuladas, también fueron criticadas por los grupos empresariales debido a su aparente inviabilidad por los costos del proceso y el complejo procedimiento administrativo previsto.

²⁶ Peters, B. Guy, 1993, "Evaluation and Policy Change". American Public Policy: Promise and Performance, Chatham House Publishers, Third edition, 168.

Howlett combina este análisis general en torno a la evaluación de las acciones de gobierno con herramientas propias del nivel de programas donde se evalúan variables como la coherencia interna, el grado de definición de los objetivos, la transparencia, la eficiencia y la eficacia.

Estas variables programáticas combinadas con elementos sistémicos y de contexto pueden dar indicios de dónde nos encontramos y hacia dónde se puede estar dirigiendo una política pública. Ello puede ayudar a establecer una línea de base para la elaboración de posibles proyecciones orientadas a la prevención de su fracaso o, cuanto menos, a minimizar riesgos. La idea iría orientada a una evaluación multinivel representada por la anterior figura:

La figura muestra cómo cuando, por ejemplo, en una política al nivel de programa no existen objetivos claros, el analista debe subir al nivel de procesos en cuanto a la toma de decisiones para entender la causa de falta de claridad en los objetivos y líneas de un programa específico. Si el proceso de toma de decisiones no responde nuestro interrogante, hemos de acudir entonces a un contexto de análisis del ambiente político. El análisis de todos los niveles, en donde además entran a jugar elementos tanto de estructura como de agencia, es lo que bajo este modelo constituiría un análisis integral de una política pública.

Además, la relación es bidireccional ya que al iniciar el análisis de una política desde el ambiente político, a menudo es necesario recurrir a un análisis de los procesos y de los programas que son un reflejo de los niveles superiores de gobierno.

5. Problema público y análisis de las medidas de gobierno dominicano

El 29 de noviembre de 2013, sólo dos meses después de la controversial Sentencia del Tribunal Constitucional se aprueba el primer Plan de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en el país (PNRE)²⁷ en el país. Este plan fue seguido seis meses después por una Ley especial de inscripción de registros civiles irregulares, Ley 169-14 de 23 mayo de 2014: *Que Establece un Régimen Especial para las Personas Nacidas en el Territorio Nacional Inscritas Irregularmente en el Registro Civil Dominicano y sobre Naturalización*, así como su Reglamento 250-14 aprobado el 23 en julio de ese año. A partir de esta norma se establecen dos grupos de beneficiarios. El primero, el grupo A, se trata de aquellas personas inscritas de forma irregular de acuerdo al criterio jurídico de la Sentencia TC/0168/13. El segundo grupo, el grupo B, son aquellos quienes no fueron inscritos en el registro civil y que hubieren acreditado su nacimiento en territorio dominicano. Para el grupo A se prevé una acreditación o reconocimiento de la inscripción y de la situación anterior por derechos adquiridos, no por derecho a la nacionalidad de origen por *iussoli*. Para el grupo B se prevé un largo procedimiento de registro civil como extranjero, inscripción en el PNRE y después de un tiempo, una eventual naturalización.

Fue la sociedad civil la que impulsó las medidas recientes de política migratoria en el país, aupada por el apoyo internacional. Sin embargo las soluciones dadas por estas normas y programas de regularización, acreditación y naturalización no parecen haber dado una respuesta apropiada al problema de irregularidad, falta de documentación, discriminación y exclusión socioeconómica endémicas de los inmigrantes haitianos y muchos de sus descendientes. Estas medidas sin embargo sí parecen haber aplacado el problema político e institucional suscitado por la alarma nacional e internacional despertada por esta situación.

²⁷Decreto Presidencial 327-13 de 29 de noviembre de 2013, por el que se instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana.

Se ha verificado que el PNRE adoleció de problemas de organización afectando su implementación, particularmente durante la primera etapa, debido a una multitud de factores que ameritan un informe de evaluación técnica que no es el objeto del presente ejercicio. No obstante, según las organizaciones sociales y los beneficiarios directos, dichos problemas iniciales de organización facilitaron que se dieran situaciones de abuso de autoridad y malos tratos a los inmigrantes durante el proceso de inscripción. Aunque se flexibilizó la carga de la prueba documental al final del proceso y logró inscribirse en el programa un número considerable de inmigrantes en situación migratoria irregular, se debían cumplir unos requisitos mínimos en cuanto a documentación que si bien son perfectamente razonables, no podían ser satisfechos por los migrantes más vulnerables quienes no lograron beneficiarse del programa. Esto se dio en zonas rurales principalmente, en casos de los trabajadores de la caña, habitantes de los bateyes, quienes tienen situaciones tales como la falta de documentación de identidad de su país de origen, dificultades en los desplazamientos en zonas aisladas o falta de colaboración de algunos empleadores²⁸.

Tabla 1. Tipo de solicitud y estatus migratorio recibido PNRE

Tipo de solicitud	Estatuto legal recibido	Total
Número de solicitantes que presentaron documentos, aunque con expedientes incompletos, a quienes el Ministerio de Interior ha emitido un documento provisional con vigencia de 1 o 2 años	Documento provisional que autoriza su estadía por uno o dos años. 1 año a las personas que, teniendo su acta de nacimiento de país de origen, no tenían pasaporte. 2 años de permiso de estadía temporal a las personas con pasaporte	233.963
Número de solicitantes con expedientes completos a quienes la Dirección General de Migración ha otorgado una categoría migratoria prevista en la Ley General de Migración (LGM)	Residencia temporal en su mayoría, con alguna excepción de residencia permanente o definitiva	5.993
Número de solicitantes que no presentaron ninguna documentación	No han obtenido por el momento ningún estatus. Tienen únicamente una constancia de la solicitud de registro en el PNRE como protección contra la deportación	48.510
TOTAL		288.466

Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas del Ministerio de Interior y Policía 2016

La tabla anterior nos indica que el problema de gobierno no es menor en tanto un gran número de inmigrantes a ser regularizados no tiene un pasaporte e incluso un documento de país de origen. Sin embargo con la conciencia de que la gestión pública en el área de irregularidad migratoria es sumamente compleja, en República Dominicana, dado el sistema migratorio tradicional y la situación de insularidad, se deben proveer soluciones de acuerdo al contexto, a las características de la población y a las necesidades tanto de la sociedad de acogida, como de la población inmigrante, que siempre ha sido un factor económico y productivo de gran valor, por lo que su participación en la economía productiva se debe traducir en desarrollo social y

²⁸De acuerdo a las organizaciones sociales y a la población habitante de los bateyes vinculada con los programas de documentación y naturalización, los inmigrantes históricos, ancianos en su mayoría, desinformados y a menudo sin documentación de país de origen, no pudieron acceder al programa de regularización. Estas personas por otro lado, han tenido grandes dificultades para acceder al programa de pensiones del Estado con los documentos antiguos que les otorgaban la DGM y los ingenios azucareros.

económico para toda la población. Por otro lado, la vulnerabilidad de los inmigrantes históricos haitianos en los bateyes dominicanos, producto de un sistema migratorio caduco, anclados en el tiempo y en un limbo jurídico, amerita una solución definitiva que fortalezca la legitimidad democrática en el Estado social y de derecho moderno que se está consolidando en República Dominicana.

En la actualidad el PNRE está por cumplir el segundo año desde el final de la etapa de registro y su sostenibilidad para los cientos de miles de inmigrantes registrados se encuentra amenazada. Esto es debido a la falta de una norma especial para que, en base a un régimen de excepción se pueda adaptar el mismo al perfil de los inmigrantes, mayoritariamente inmersos en el sector informal y para la mayoría de quienes debido a los costosos trámites y requisitos impuestos por la Dirección General de Migración en una restrictiva interpretación de la Ley General de Migración de 2004, les será imposible transitar a un régimen de residencia legal sostenible. Por tanto el desafío de gobierno actual constituye una norma que permita el cambio de estatus migratorio de un permiso de estadía temporal previsto para evitar la deportación que no otorga derechos, a uno de residente que permita tanto la sostenibilidad de los programas, como la estabilidad e integración de los inmigrantes.

En cuanto a la aplicación de la Ley 169-14, la ejecución parece haber sido compleja debido a los obstáculos administrativos denunciados por la sociedad civil impuestos por la JCE, ya que ésta parece haber duplicado actas de nacimiento provocando problemas en el registro civil. Al mismo tiempo la JCE ha demandado en nulidad las actas antiguas de las mismas personas a las que está registrando de nuevo, provocando gran inseguridad jurídica tanto en los beneficiarios como en terceros. Tres años después de su aprobación se han reinscrito entre 10.000 y 15.000 de las 55.000 personas identificadas por la JCE con un registro civil irregular. Entodocasonohayclaridadsobrelnúmerodepersonasrealmenteafectadas por esta situación ya que a pesar de las cifras dadas por la JCE, la sociedad civil afirma que se trata de más de 100.000 personas afectadas o potencialmente afectadas, debido a que muchas aún no han solicitado renovación de cédula, inscripciones o copias de actas de nacimiento.

No obstante el mayor desafío de implementación de la Ley 169-14 se encuentra en las personas que nunca fueron inscritas en el registro civil, las cuales después de un procedimiento probatorio complejo del nacimiento en el país, debieron, como decíamos, inscribirse en el PNRE y después pasar a un registro civil de extranjeros. De los cientos de miles de personas potencialmente afectadas descendientes de inmigrantes haitianos sólo se inscribieron en el programa 8.755. Según la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) 2012, un 44,7% de los 209.912 descendientes de inmigrantes no tiene acta de nacimiento dominicana (93,830), aunque de ellos un 25,6% pueda tener de su país de origen. Este índice asciende considerablemente en el área rural, con un 57,3% sin acta de nacimiento dominicana²⁹. Por otro lado, según la última encuesta del Centro de Estudios

²⁹ENI 2012, informe general, 31. Véase RECONOCIDO (2016); Informe sobre desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: análisis histórico- jurídico diagnóstico estadístico a raíz de la sentencia TC/0168/13 y la ley 169-14, marzo 2016. Citando fuentes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, según quienes existirían 133.770 personas descendientes de inmigrantes de primera generación de padre y madre extranjeros, quienes serían según este organismo personas apátridas. Véase <http://acento.com.do/2016/actualidad/8313829-acnur-reitera-que-existen-133770-personas-apatridas-en-la-rd-y-que-podrian-ser-mas>.

Sociales y Demográficos en 2013 en los bateyes dominicanos un 42,8 % de niños recién nacidos hasta los 4 años se encontraba sin registrar y un 6% declarados, pero sin el documento de acta de nacimiento³⁰.

Ello, de acuerdo a los criterios de evaluación de objetivos, transparencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, parece indicar que el programa no tuvo éxito. Así, el impacto de esta norma es escaso, ya que, además del hecho de que la mayoría de los potenciales beneficiarios no parecen haberse inscrito en el programa de naturalización, de acuerdo a las normas de naturalización y la normativa migratoria vigentes, los inscritos deben esperar dos años desde su estatus migratorio regular aún no resuelto, para además pasar a un proceso de naturalización para el que como nacidos en el país no tienen los requisitos, tales como pasaporte y certificado de antecedentes penales de país de origen. Hasta el momento las autoridades de gobierno no se han pronunciado sobre los mecanismos a poner en marcha para la naturalización de estas personas.

6. Conclusiones


El mayor desafío para acogerse a una política de integración de inmigrantes en el país y revertir la tendencia histórica de decisiones públicas contrarias a la inclusión e integración de inmigrantes y sus descendientes, lo ha constituido el propio proceso de toma de decisiones públicas, agravado por la trascendencia de los derechos que afectan las mismas, en especial respecto a niños y niñas nacidas de los inmigrantes más vulnerables en el país. El proceso de formulación de las normas vinculadas con la inmigración haitiana ha estado siempre teñido de secretismo y de procedimientos acelerados, sin trámite parlamentario o con un trámite formal ante la asamblea legislativa³¹. Por otro lado hemos visto que se vinieron tomando decisiones de Estado que afectaban derechos fundamentales a través de la aplicación de leyes que limitan derechos constitucionales y procedimientos administrativos.

Por otro lado, como una forma de paliar esta situación, en los últimos años se tomaron algunas medidas normativas cuyo impacto y sostenibilidad comienzan a ser cuestionados a tres años de su puesta en marcha. Podríamos decir que en el contexto contrario a la integración de inmigrantes haitianos se ha traducido en normas difícilmente ejecutables, a pesar de los 249.729 inmigrantes inscritos en el PNRE a quienes se les ha proporcionado algún tipo de documento, proceso que no debemos olvidar no ha concluido. En agosto de 2017 el Consejo Nacional de Migración, órgano colegiado que define la política migratoria, reunido únicamente en tres ocasiones desde 2004, ha resuelto la extensión por un año más de los permisos temporales de estadía emitidos a partir del PNRE, en tanto se encuentra una solución a esta población.³² Sin embargo, siendo la segunda extensión, esta medida ha sido una forma de posponer una vez más una decisión sobre una solución sostenible. Si no se encuentra una salida al PNRE y a la Ley 169-14, los problemas de gobernabilidad y legitimidad democrática serán perpetuados, se caerá de nuevo en la irregularidad migratoria generalizada y la indocumentación de los descendientes y la tendencia histórica a la exclusión de inmigrantes haitianos y sus descendientes continuará. Por ello las autoridades dominicanas deben continuar por la senda de reformas tomada y dejar atrás los malos hábitos democráticos tendentes a una política autoritaria y fuertemente centralizada en la figura del presidente, donde la participación social vinculante y activa no entra en la ecuación. En

³⁰CESDEM, "Encuesta sociodemográfica y sobre VIH/SIDA en los bateyes estatales de la república dominicana", 2013. Centro de Estudios Sociales y Demográficos, Santo Domingo, República Dominicana. ICF International Rockville, Maryland, EEUU.

³¹Lozano, Wilfredo, 2008; "La paradoja de las migraciones", Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES), FLACSO República Dominicana, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM), Santo Domingo.

³²<http://acento.com.do/2017/actualidad/8477340-consejo-de-migracion-extiende-por-un-ano-el-plan-nacional-de-regularizacion-de-extranjeros/>.

tanto no se les de a las personas migrantes haitianas y sus descendientes como una minoría nacional, voz a través de mecanismos institucionales para la defensa de sus derechos, la crisis de gobernabilidad migratoria y legitimidad democrática continuará. 

Sobre la autora

Licenciada en derecho en España, con larga experiencia como profesional en movilidad humana y derecho internacional en las Naciones Unidas (ONU), desempeñándose como oficial de protección para el Alto Comisionado para los Refugiados, entre otras funciones y habiendo trabajado para misiones internacionales de paz, ha realizado varios estudios de postgrado en Estados Unidos y Australia sobre derecho internacional, relaciones internacionales y ciencia política. Ha trabajado como funcionaria del Instituto Nacional de Migración del Estado dominicano y se ha desempeñado como consultora internacional en asuntos migratorios para la ONU y otros organismos de cooperación. Ha concluido recientemente estudios de doctorado en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Universitario de investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, con una tesis doctoral sobre políticas migratorias, integración y ciudadanía en República Dominicana.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515