

**Políticas migratorias en Republica Dominicana: un desafío de gobernanza democrática**

*Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre  
de 2017*

**Autora:**

**Bermejo Pérez, María Paz**

Instituto Universitario Ortega y Gasset

[mariapaz.bermejo.perez@gmail.com](mailto:mariapaz.bermejo.perez@gmail.com)

#### Resumen:

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 gobernanza democrática y del 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 el marco conceptual de las políticas públicas y su relación con los conceptos de ciudadanía e integración en el ámbito de las políticas migratorias.

#### Palabras clave:

Políticas públicas, Estado de derecho, migración, ciudadanía e integración.

#### Nota biográfica:

Licenciada en derecho en España, con larga experiencia como profesional en movilidad humana y derecho internacional en las Naciones Unidas (NNUU), 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 las NNUU y otros organismos de cooperación. Se encuentra concluyendo estudios de doctorado en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Universitario Ortega y Gasset con una tesis doctoral sobre políticas migratorias en República Dominicana.

## 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. Existe una estrecha relación entre la institucionalidad democrática y la gestión del fenómeno migratorio. Así, 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 político<sup>1</sup>.

Para autores como Lelio Mármona, la gobernabilidad consiste en el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las migraciones desde sus causas, características y consecuencias; y 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 población<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Castles, Stephen, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", (2006) en "Repensando las Migraciones", Portes, A., Dewind. Castles, S., "Why Migration Policies Fail?" (2004), *Ethnic and Racial Studies* Vol. 27.2: 208.

<sup>2</sup> Castles, S., y Miller, M. J.: "La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno", (2004). Universidad Autónoma de Zacatecas, Miquel Ángel Porrúa Librero-Editor. Comentado por Mihuela V. (2005), Universidad Pompeu Fabra, en *Revista Migraciones* 17, Universidad de Comillas.

Otros autores matizan esta definición, afirmando que se debe superar el estudio del concepto sobre la dicotomía entre gobernabilidad e ingobernabilidad, para pasar a analizar los grados y niveles de gobernabilidad, 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 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 cambios 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, relaciones binacionales, instituciones políticas, sociedad y cultura dominicanas, es aún un país de inmigración en cuanto a políticas migratorias se refiere y el imaginario colectivo y el debate político sobre migración

aún giran en torno a la actuación del Estado en relación a la inmigración de población 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 del país es producto de las conflictivas relaciones históricas entre los dos países 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 asimilarse con los modelos europeos, con modelos estéticos, artísticos e institucionales occidentales, con un ideal estético caucásico adornado por la tradición judeo-cristiana occidental. 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 mulato<sup>3</sup>.

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 especial relevancia, como el patrimonialismo de los líderes hacia el Estado, la falta de libertades y la desigualdad social<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> CANDELARIO, Ginetta, E.B. (2007), "Black Behind the Ears, Dominican Racial Identity from Museums to Beauty Shops", Duke University Press, Durham & London.

<sup>4</sup> Véase entre otros autores, DILLA ALFONSO, Haroldo, "República Dominicana y Haití: Entre el peligro supuesto y el beneficio tangible", en *Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina*, núm.192, Julio-Agosto 2004.

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<sup>5</sup> 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 recolección de la caña y a los bajos salarios.

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 y organizaciones internacionales, 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 Estados<sup>6</sup>.

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

---

<sup>5</sup> 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”, pág. 21.

<sup>6</sup> WOODING Bridget. “El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana” (2010) 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. “Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en República Dominicana”, Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJR), República Dominicana (2004). Ver asimismo LOZANO, W. “Políticas migratorias y relaciones dominico-haitianas: de la movilidad insular del trabajo a las presiones de la globalización” en LOZANO, W., WOODING, B. “Los retos del desarrollo insular: desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI”, FLACSO República Dominicana (2008).

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 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 (87,3%). En relación a la población total de la República Dominicana 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<sup>7</sup>.

Aunque la proporción de inmigrantes haitianos en el país fue subiendo 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 un 4,7% de inmigrantes haitianos del total nacional en la actualidad, lo que asciende al 6,8% si se toman en cuenta los descendientes de primera generación nacidos en el país<sup>8</sup>.

Este tipo de inmigración y sus descendientes, constituyen un grupo altamente vulnerable, aumentando la brecha de desigualdad en el país y engrosando los bolsones de pobreza<sup>9</sup>. El mercado, basado en la baja productividad y dependiente de mano de obra de baja calificación que se inserta en nichos laborales muy específicos, perpetuado por el bajo control de la

---

<sup>8</sup> Encuesta financiada por la Unión Europea y ejecutada por el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA) quienes proveyeron apoyo técnico y fortalecimiento a los equipos estadísticos de la 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)).

<sup>9</sup> CEPAL, "Sistema de Protección Social en América Latina y el Caribe: República Dominicana", Naciones Unidas, Colección de Documentos de Proyecto, diciembre 2013.

inmigración irregular proveniente de Haití, ha venido a dificultar la integración socioeconómica de esta población, minimizando la posibilidad de que constituya un factor de desarrollo<sup>10</sup>.

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. Como decimos, algunas iniciativas estatales actuales han intentado dar una solución a la situación masiva de irregularidad de los inmigrantes que constituyen un régimen de excepción<sup>11</sup>.

Por otro lado, el sistema de transferencias condicionadas sólo es accesible a la población dominicana o extranjera con estatus de residente, por lo que la población más pobre de origen haitiano se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad social por la dificultad de acceder al estatus de residente debido a su actividad laboral y/o su situación de documentación y por ende a estos programas de asistencia social<sup>12</sup>.

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.

---

<sup>10</sup> OCDE, CIES, UNIBE (2017) "Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo en República Dominicana, Caminos de desarrollo, OCDE Editions, Paris.

<sup>11</sup> Decreto presidencial 96-16 por el que se modifica el reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social, 29 de febrero 2016 a través del cual se permite la inscripción de los beneficiarios del PNRE, como una excepción al artículo 5 de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social de 9 de mayo 2001. La ley 87/01 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, no cabe duda que 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.

<sup>12</sup> Entrevista a funcionaria encargada de los programas de salud del programa de transferencias condicionadas "Progresando con Solidaridad, Octubre 2014.



### 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 mencionada en la sección anterior 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, falta de servicios son aún 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, lo que ha tenido directa relación con el régimen de nacionalidad vinculado con la inmigración<sup>13</sup>:

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

---

<sup>13</sup> 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 país. Estos documentos constituyen un reconocimiento expreso del régimen de nacionalidad que respondía al *ius soli* 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 *ius soli* a 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 dominicano hijas de inmigrantes temporales o en situación irregular por vía administrativa desde los años 90.

braceros e inscribiendo a sus hijos con normalidad en el registro civil hasta 1986<sup>14</sup>. A partir de ese momento la política de Estado sobre inmigración y ciudadanía se hizo progresivamente más restrictiva por vía 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<sup>15</sup>.

Así, a pesar de las dificultades actuales de manejo de la inmigración irregular descritas en la sección anterior, la adquisición de la nacionalidad de los hijos de trabajadores migrantes ha sido y sigue siendo el tema más controvertido de las políticas de integración y ciudadanía en relación con inmigrantes. 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 decisiones administrativas (Circular Nro. 017/2007 emitida por el presidente de la Junta Central Electoral y Resolución Nro. 012/2007) sobre la suspensión de la emisión y

---

<sup>14</sup> 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, pág. 73.

<sup>15</sup> 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 por 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 e derechos 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 se pronunció en relación a la expulsión de dominicanos de ascendencia haitiana y a su derecho a la igualdad ante la ley, al nombre, a la nacionalidad, a la personalidad jurídica, en relación a 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 la 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 es válido y no ha sido renunciado por el Estado dominicano, por tanto República Dominicana continúa obligada a acogerse a su jurisdicción.

entrega de actas de nacimiento y cédulas, que establecían que los oficiales del registro civil debían abstenerse de emitir actas de nacimiento en casos de hijos de extranjeros de forma retroactiva para aquellos que no pudieran probar la residencia o status legal de los padres en la República Dominicana al momento de su nacimiento. Esta medida de la Junta Central Electoral (JCE) se puso en marcha a pesar del artículo 31 de la Ley 659 de 1944 sobre Actos del Registro Civil dispone que esta atribución corresponde únicamente a los jueces<sup>16</sup>.

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 niños 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<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Open Society Foundations, 2010. "Dominicans of Haitian Descent and a Compromised Right to Nationality". Report presented to the Inter-American Commission of Human Rights to the occasion to its 140th session.

<sup>17</sup> 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.

La Resolución 012/07 quedó sin efecto por motivos materiales por la Sentencia Nro. 0168/13 del Tribunal Constitucional. 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<sup>18</sup>. 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 haitiana. La razón hemos de encontrarla en los factores históricos de la inmigración haitiana que provoca presunciones de irregularidad y por otro lado en la discriminación estructural que provoca la aplicación de procedimientos administrativos de forma distinta según el origen nacional y étnico.

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 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 168/13 TC, se dilucidó que apenas el 1% de los casos auditados (132 casos) adolecía de esta condición, según informe de los resultados de la auditoría presentado a la comunidad internacional en Santo Domingo. Por tanto, la JCE no comprobaba si los documentos eran falsos debido a un diagnóstico previo, como a menudo difundieron fuentes oficiales; por el contrario, los indicios apuntan a que la JCE 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 temporeros de la caña<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> 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, quién 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.

<sup>19</sup> Katerina Civolani Hischnjakow, "Vidas suspendidas: efectos de la Resolución 012/07 en la población dominicana de ascendencia haitiana" (2011), Centro Bonó, Santo Domingo.

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. En su lugar, 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 a 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 fallos del Estado de derecho existente y de la legitimidad democrática del Estado.

Con todo esto, en 2013 el Alto Tribunal en la Sentencia TC/0168/13 a pesar de haber ordenado la emisión cautelar de los documentos de identidad, reafirmó el fundamento sobre el que la JCE puso en cuestión la validez de la inscripción en el registro civil de los hijos de estos inmigrantes antes de la reforma constitucional de 2010, reafirmando que nunca tuvieron derecho a la nacionalidad de origen por nacimiento en el país. En la mayoría de los casos sus padres no tenían residencia o su permiso de estadía había expirado hacía tiempo, o eran personas que se encontraban sin documentos dominicanos migratorios ni haitianos de identidad en el momento de la declaración de sus hijos, por lo que utilizaban las fichas<sup>20</sup>.

El caso que origina la Sentencia en cuestión versa sobre la suspensión de emisión de copia del acta de nacimiento y la prohibición de emisión de cédula 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.

---

<sup>20</sup> Colectivo 63 y Dominicanos por Derecho, "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". (2016): 101. Santo Domingo.

Esto avivó la polémica sobre el régimen de nacionalidad aplicado a inmigrantes en un país con una larga tradición constitucional de *ius soli*, con sólo dos excepciones, hijos de diplomáticos o de personas en tránsito. Entre estas excepciones, en lo que parecería contrario al criterio del Tribunal Constitucional, no se incluiría la irregularidad migratoria de los padres ni un estatus de no residente que se prorrogaba durante años, a veces decenios o que caducaba; no al menos hasta la entrada en vigor de la Constitución de 2010 que modificó el régimen de nacionalidad<sup>21</sup>.

#### 4. Conceptualizando un desafío de gestión pública

De acuerdo a lo anterior vemos que la crisis de gobernabilidad o de legitimidad no ha sido ocasionada por la migración en sí que lleva ocurriendo durante generaciones, siendo además parte de la idiosincrasia del Estado y la sociedad dominicana, sino por su abordaje desde las instituciones.

Los riesgos propios de la gobernabilidad y la gobernanza migratorias son fallos que se ven reflejados también en el nivel programático. Estos elementos tienen relación con variables de gestión, como con el proceso de elaboración de las políticas públicas, esto es, fijación de agendas, formulación, proceso de toma de decisiones, implementación y evaluación.

Abordando el tema desde la perspectiva objetivista, ello implica un análisis de los factores que intervienen en el fracaso de las políticas migratorias medido en base a la consecución de los

---

<sup>21</sup> El concepto de personas en "tránsito" como excepción a la adquisición de la nacionalidad por *ius soli* dio lugar a un extensa literatura y vastas discusiones políticas y jurídicas, tanto al nivel nacional como internacional, ya que la posición oficial de la Dirección General de Migración y de la Corte Suprema de Justicia era asimilar la transitoriedad a la irregularidad migratoria, sin considerar el tiempo de residencia efectiva en el país. Esta discusión duró hasta la mención expresa de la irregularidad migratoria como causa de excepción al *ius soli* diferente a la transitoriedad en el artículo 18 de la Constitución de 2010. Ver, El Caribe Digital, "Poderes coinciden en el concepto de la nacionalidad de RD", 15 octubre 2013, <http://www.elcaribe.com.do/2013/10/15/poderes-coinciden-concepto-nacionalidad>; Listín Diario Digital "Interpretación Constitucional" 6 noviembre 2013, <http://www.listindiario.com/puntos-de-vista/2013/11/06/298500/interpretacion-constitucional>. Algunos de los constitucionalistas más reconocidos en el país desmentían la posición oficial en tanto existe ya una definición de "tránsito" en el reglamento de migración de 1939, que lo definía como 10 días, ver 7Días Digital, Natalia Mármol, entrevista al profesor Cristóbal Rodríguez, "Sentencia sobre nacionalidad viola al menos cuatro artículos de la Constitución"; 26 de septiembre 2013, <http://www.7dias.com.do/el-pais/2013/09/26/i148801-sentencia-sobre-nacionalidad><http://www.7dias.com.do/el-pais/2013/09/26/i148801-sentencia-sobre-nacionalidad-viola-menos-cuatro-articulos-constitucion.html> - .VziZO5HhDIUviola-menos-cuatro-articulos-constitucion.html#.VziZO5HhDIU; Sala, Davide, 2013. "República Dominicana: Un Estado que cuestiona la nacionalidad de sus ciudadanos", Afro-Hispanic Review 32:2.

objetivos que se han propuesto con la política, los cuales a veces son complejos, contradictorios y a menudo implícitos, es decir que no son abiertamente compartidos con los actores involucrados.

Abundan los autores enfocados en la perspectiva objetivista los cuales se centran en los procesos y en la fase del diseño de las políticas, los cuales establecen que no alcanzar los objetivos constituye un fallo estructural de la política<sup>22</sup>. Sin embargo se puede medir el éxito o el fracaso no solo desde la consecución de unos objetivos, reales 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 nos facilita esta tarea<sup>23</sup>. Ello 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, éstos 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 los elementos causales o ambientales de esas variables, elementos que 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.

Sin duda existe una clara relación entre la institucionalidad democrática y la gestión del fenómeno migratorio, como nos recuerda Castles en relación a la importancia de los sistemas políticos internos como factores determinantes del éxito o fracaso de una política migratoria. Ello sirve también para la clasificación de las políticas migratorias, que el Dr. Arango recoge en su análisis comparado sobre regímenes migratorios y políticas de integración<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Howlett, Michael, 'The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy Making', (2012) en 'International Political Science Review', Vol. 33.5.

<sup>23</sup> Bobrow, Davis B. y Dryzak, Jonh S. (1987), 'Policy Analysis by Design', University of Pittsburgh Press.

<sup>24</sup> Arango, Joaquín, (2007) 'Las migraciones internacionales en un mundo globalizado', en 'Inmigrantes, el continente móvil', Vanguardia dossier, 22:6.

#### *4. a. Elementos para un modelo de análisis de la política de inmigración y ciudadanía en república dominicana*

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 multicausal 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. 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<sup>25</sup>.

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 y la transparencia, eficiencia y eficacia.

Estas variables programáticas 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 del fracaso de la política

---

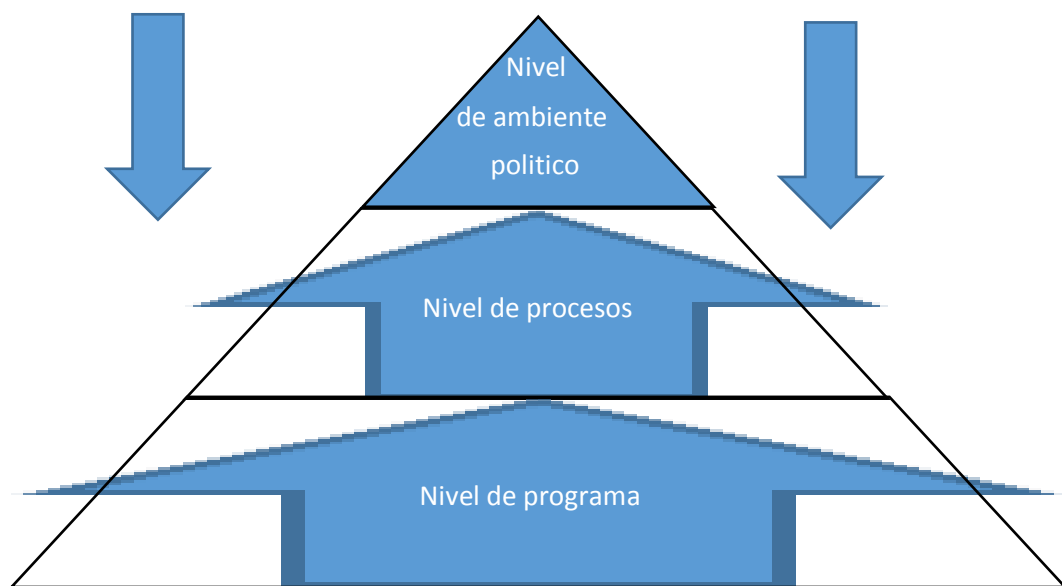
<sup>25</sup> PETERS, B. Guy "Evaluation and Policy Change". 1993. "American Public Policy: Promise and Performance", p.168. Chatham House Publishers, Third edition.



o, cuanto menos, a minimizar los riesgos. La idea de una evaluación multinivel podría estar representada por la siguiente figura:

Figura 3:

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

La figura muestra cómo si 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 en los elementos de un programa específico. Si el proceso de toma de decisiones no responde a 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 completo 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 en donde los niveles superiores se reflejan.

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

El 29 de noviembre, solo 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)<sup>26</sup>. Este plan fue seguido seis meses después por la Ley Especial de Inscripción de Registros irregulares, Ley 169-14. el 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.

La inmigración haitiana y la situación legal de una minoría nacional descendiente de estos inmigrantes han impulsado las medidas recientes de política migratoria en el país. Sin embargo las soluciones dadas no parecen dar una solución apropiada al problema de irregularidad, falta de documentación y exclusión social y económica de estos inmigrantes 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.

De acuerdo al trabajo de campo realizado, el PNRE se ha verificado que el PNRE resultó sufrir problemas de organización en la implementación, particularmente durante la primera etapa, lo cual provocó algunos abusos durante el proceso de inscripción según algunas organizaciones civiles. Aunque se flexibilizó la carga de la prueba documental, en especial al final de plazo del plan, había unos requisitos mínimos que cumplir en cuanto a documentación que continuaron sin satisfacerse por los migrantes más vulnerables en zonas rurales principalmente, generalmente debido a falta de documentación de identidad de su país de origen, por la falta de colaboración de algunos empleadores.

En la actualidad el plan está por cumplir el segundo año desde la etapa de registro y su sostenibilidad no está garantizada. Esto es debido a la falta de una norma especial para que, en base un régimen de excepción que se pueda adaptar al perfil de los inmigrantes. El desafío normativo es por tanto el cambio de estatus migratorio de uno de no residente con un permiso

---

<sup>26</sup> Decreto presidencial 327-13 de 29 de noviembre de 2013, se instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación Migratoria Irregular en la República Dominicana.

de estadía temporal que protege contra la deportación (la gran mayoría de los registrados y documentados) a uno de residente que de estabilidad y sostenibilidad al plan.

En cuanto a la aplicación de la Ley 169-14 de acuerdo a los resultados del trabajo de campo, la ejecución ha sido compleja, por los obstáculos administrativos interpuestos por la JCE de acuerdo a las denuncias de la sociedad civil. Hasta el momento tres años después de su aprobación se han reinscrito aproximadamente en 10.000 y 15.000 de las 55.000 personas identificadas por la JCE con un registro civil irregular de acuerdo a los criterios de la sentencia 168-13 del TC. En todo caso no hay claridad sobre el número de personas realmente afectadas por esta situación ya que a pesar de lo que afirma la JCE, la sociedad civil afirma que se trata de más de 100.000 personas afectadas o potencialmente afectadas. por dicha Sentencia del TC, quienes tienen un registro civil y se les aplicó la Resolución 012, llamados del grupo A.

Existen otros problemas de ejecución de la Ley 168-14, como la duplicidad de inscripciones en el registros civil entre la antigua y la nueva inscripción, que a menudo invalida los registros, con las consecuencias que en los actos de la vida civil tiene para las personas, incluida la emisión de cédulas de ciudadanía<sup>27</sup>.

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. Estas constituyen el llamado grupo B, las cuales, después de un procedimiento probatorio complejo del nacimiento en el país, debieron inscribirse en el PNRE y después pasar a un registro civil de extranjeros, de los cientos de miles de personas potencialmente afectadas sólo se inscribieron 8.755. Estas personas, de acuerdo a lo que establecen las normas de naturalización y la normativa migratoria, deben de esperar dos años desde su estatus migratorio regular para pasar a un proceso de naturalización El desafío de nuevo es que es necesario establecer un régimen de excepción también para ellos porque en el momento es necesaria una residencia permanente por dos años para poder optar por la naturalización y la posesión de un pasaporte, requisitos que estas personas están lejos de cumplir debido a su perfil.

---

<sup>27</sup> RECONOCI-DO (2016), "Informe sobre desnacionalización y apatridia en República Dominicana hoy: análisis histórico-jurídico y diagnóstico estadístico a raíz de la sentencia TC/0168/13 y la ley 169-14", marzo 2016. Entrevista a lideresa de Reconoci-do y con abogada de derechos humanos en San Pedro de Macorís, 17 junio 2016.

## 6. Conclusiones

El mayor desafío para acogerse a una política de integración de inmigrantes en el país, lo ha constituido las decisiones públicas, el secretismo alrededor de las mismas y los derechos que afectan y cómo revertir la tendencia histórica de decisiones públicas en materia migratoria contraria a la inclusión e integración de inmigrantes y sus descendientes.

Se están poniendo en marcha algunas medidas, como hemos visto, y en la actualidad el Consejo Nacional de Migración ha resuelto la extensión, por un año más, de los permisos temporales de estadía, en lo que se encuentra una solución a esta población inmigrante o se agota el sistema<sup>28</sup>. Si lo segundo ocurre se caerá de nuevo en la irregularidad migratoria generalizada y la indocumentación de sus descendientes, pero no perdemos la esperanza.

---

<sup>28</sup> Ver <http://acento.com.do/2017/actualidad/8477340-consejo-de-migracion-extiende-por-un-ano-el-plan-nacional-de-regularizacion-de-extranjeros/>.