

## República Dominicana en la mira

*Inmigración, exclusión social y despojo ciudadano*

**WILFREDO LOZANO**

La decisión del Tribunal Constitucional dominicano de negar la ciudadanía a los descendientes nacidos en territorio nacional de migrantes indocumentados –especialmente de origen haitiano– constituye una violación de los derechos humanos y condena de hecho a muchos dominicanos a la categoría de apátridas. Esto ha puesto a la nación caribeña en la mira de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Este artículo analiza el contexto político, los antecedentes y las consecuencias del resurgimiento del nacionalismo y la xenofobia antihaitiana en República Dominicana.

El 23 de marzo de 2013, el Tribunal Constitucional de República Dominicana emitió la sentencia 168-13 como respuesta a un recurso de amparo de la señora Juliana Deguis, ante la negación de una solicitud de acta de nacimiento interpuesta por ella ante el Juzgado de Primera Instancia de Monte Plata el 10 de julio de 2012. La sentencia del Tribunal Constitucional no tiene precedentes en la historia de los

derechos humanos en República Dominicana, ni posiblemente en Latinoamérica y el Caribe. Esto es así puesto que la decisión condena explícitamente a miles de dominicanos de origen haitiano, no solo a la incertidumbre ciudadana, sino a una verdadera situación de apatridia.

¿Cuál es el significado histórico de esta sentencia? ¿Cuáles son sus consecuen-

---

**Wilfredo Lozano:** sociólogo dominicano. Es director del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana (Unibe). Entre sus últimos libros, se destacan *Después de los caudillos* (Librería La Trinitaria / Flacso, Santo Domingo, 2004); *La paradoja de las migraciones* (Unibe, Santo Domingo, 2008) y *La razón democrática* (Unibe, Santo Domingo, 2008).

**Palabras claves:** ciudadanía, exclusión, inmigración, Tribunal Constitucional, Haití, República Dominicana.

cias para el porvenir de las relaciones dominico-haitianas y para el sistema interamericano? Dada la importancia de la inmigración haitiana para República Dominicana, y el hecho de que los afectados con la sentencia son, en su inmensa mayoría, dominicanos de ascendiente haitiano, las líneas que siguen exploran la magnitud y dinámica de estas migraciones, el contexto en el que se ha producido la decisión del Tribunal Constitucional y sus significados. Asimismo, discutimos las posibles vías de evolución de la situación creada por la sentencia, tanto en el plano nacional y binacional como en el marco más amplio de las relaciones regionales en el Caribe.

### ■ El contexto histórico

Los problemas que viven hoy Haití y República Dominicana constituyen un producto histórico complejo, resultado de estilos de desarrollo diferentes que han conducido a desigualdades de crecimiento en ambas naciones, resultado, a su vez, de estilos de inserción en los sistemas mundiales que han motorizado distintas modalidades de dominación por parte de las élites dirigentes, así como culturas políticas diferenciadas, que potencian prejuicios recíprocos y habilitan manipulaciones de diversa naturaleza sobre ambas sociedades

En materia migratoria, estos problemas remiten a un largo proceso de constitución de un sistema de plantaciones

en torno de la producción azucarera que, a principios del siglo xx, articuló un mercado laboral insular y que a su vez vinculó las economías campesinas haitianas a la lógica productiva de las grandes plantaciones azucareras dominicanas. Ese sistema fue facilitado por la ocupación militar estadounidense en ambos lados de la isla La Española: entre 1915 y 1934, en territorio de Haití, y entre 1916 y 1924, en el de República Dominicana. A finales del siglo xx, la crisis de la economía azucarera dominicana y la crisis política en Haití abrieron las puertas a la expansión de la inmigración haitiana a la economía agrícola no azucarera dominicana, al sector informal y a las construcciones urbanas. Pero el punto que vincula los actuales problemas insulares, que tienen como telón de fondo esos procesos económicos de «larga duración», es fundamentalmente político y se relaciona con los esfuerzos de construcción de un orden democrático en ambos países.

El proceso de construcción democrática dominicano hizo más abierta la sociedad y, por tanto, ayudó decisivamente al proceso de integración de los inmigrantes haitianos a la comunidad nacional –y ya no solo a nuevos sectores de su economía–, pese a las exclusiones que padecían y a las constantes violaciones a sus derechos de que eran víctimas. La democratización hizo más visible la inmigración y la convirtió en objetivo de la política de los partidos y en tema

de debate en los medios de comunicación. Con ello, paradójicamente, al tiempo que se verificaba una mayor integración económica de los inmigrantes, su suerte política los hacía más vulnerables, lo mismo que a sus descendientes, y los convertía en objetivos de las disputas políticas. Esto fue muy visible en el caso del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), liderado por Joaquín Balaguer<sup>1</sup>, que manipuló ese proceso para aumentar su caudal de votos, pero también como reacción a las simpatías que en la población de migrantes y descendientes haitianos ganaba la figura de José Francisco Peña Gómez (1937-1998), líder popular socialdemócrata y referente del Partido Revolucionario Dominicano (PRD).

Ya en 1990, Peña Gómez abrió una brecha para agrietar la tradicional política de exclusión de la participación social y el autoritarismo político. Al fortalecerse desde el Estado una serie de alianzas conservadoras, como la que reunió el Frente Patriótico Nacional (FPN) en 1996, la cuestión de la inmigración devino el foco articulador de un discurso político autoritario y fue adquiriendo presencia en la arena política, pero sobre todo un gran poder ideológico en el partido que estaba alcanzando la hegemonía en el Estado: el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), parte del FPN.

En paralelo al proceso democratizador que se iba abriendo paso en Re-

pública Dominicana, en la vecina Haití la muerte de François Duvalier y el desencadenamiento de una tortuosa apertura democrática produjeron una crisis política que se prolonga hasta nuestros días, la cual se inició con el ascenso al poder en 1986 de Jean-Claude Duvalier, apodado «Baby Doc». La posterior llegada al gobierno del líder populista Jean-Bertrand Aristide puso al desnudo la resistencia oligárquica al cambio democrático y la endeblez institucional del Estado haitiano, a lo que siguió un golpe militar a principios de la década de 1990. La reacción internacional produjo el regreso al poder de Aristide en 1994, y esos mismos actores internacionales, sobre todo Estados Unidos, forzaron en la subsiguiente coyuntura un segundo abandono del poder (y el exilio) del presidente. El balance de estos últimos años es desalentador: dos invasiones extranjeras, ascenso al poder de René Préval –quien no logró estabilizar sus gobiernos–, crisis humana desatada por un terrible terremoto, ascenso al poder del *outsider* de la política Michel Martelly<sup>2</sup>. La creciente influencia neoduvalierista bajo su gobierno y el fortalecimiento de la figura de Aristide han creado, además, un clima propicio para la existencia de un verdadero Estado fallido en Haití.

---

1. Presidente de República Dominicana en los periodos 1960-1962, 1966-1978 y 1986-1996.

2. V. Stefanie Hanke y Arnold Antonin: «Haití: el presidente inesperado» en *Nueva Sociedad* N° 234, 7-8/2011, disponible en <www.nuso.org>.

Otra consecuencia inesperada del conflicto haitiano de 1994 fue que, junto con el incremento del comercio binacional, tras la vuelta al poder de Aristide, la cooperación internacional creció en la región fronteriza, lo que dio inicio a un largo periodo de cooperación de la Unión Europea (UE), Canadá, EEUU y otros gobiernos, que se prolonga hasta hoy. Esto último ha sido un apoyo fundamental para el fortalecimiento de las capacidades de respuesta de las poblaciones fronterizas –en ambos países– a las transformaciones que trajo el comercio y, en general, al cambio social.

El presidente dominicano Leonel Fernández heredó el acuerdo entre Préval y Balaguer de 1996, en virtud del cual Haití y República Dominicana crearon una comisión permanente para la cooperación insular, la llamada Comisión Mixta Bilateral (CMB). Para ser justos, entre 1996 y 2000, durante el primer gobierno de Leonel Fernández, dicha comisión tuvo una intensa actividad, se firmaron muchos acuerdos y se dio impulso a varios programas bilaterales, algunos aún vigentes, en materia de salud, educación, sostenibilidad ambiental, deportaciones y comercio. Sin embargo, el segundo gobierno de Préval, que en sus inicios coincidió con la administración de Hipólito Mejía, enfrentó serios problemas políticos, lo que prácticamente paralizó los trabajos de la CMB entre 2000 y 2004. Aun así, las relaciones bilaterales se mantuvieron en la buena senda.

A mitad del periodo de gobierno de Mejía (2000-2004), hubo algunos conflictos de orden comercial en la frontera que revelaron que en esa región existía un poder local establecido y que ya se había articulado un verdadero empresariado regional en torno del comercio, en la llamada Línea Noroeste. El regreso al poder de Fernández en 2004 (después de una primera gestión en 1996-2000) coincidió con la segunda mitad del segundo gobierno de Préval en Haití. Fue en ese momento cuando las relaciones binacionales comenzaron a agrietarse; sin embargo, no se sacrificaron programas de cooperación vigentes en el plano ambiental y de salud.

En este escenario optimista, en 2005 ocurrió el conflicto de Hatillo Palma<sup>3</sup>. El acontecimiento desató una verdadera crisis insular, tras las persecuciones que sufrieron en suelo dominicano ciudadanos haitianos en la Línea Noroeste. Como tal, el de Hatillo Palma, al igual que muchos otros conflictos locales, no hubiera pasado de ser un simple altercado que involucró a ciudadanos haitianos y dominicanos a propósito de problemas típicos de las relaciones interpersonales en el plano doméstico, sexual, comercial o laboral. Pero lo que condujo a la persecución masiva de ciudadanos haitianos y a la crisis bina-

3. En esas jornadas de violencia, dos haitianos fueron asesinados a machetazos. V. «Gobierno dominicano rechaza la violencia en la frontera» en *Alter Presse*, 9/6/2005.

cional fue el contexto, lo que obliga a considerar al menos dos cuestiones: el manejo del problema por la prensa y la actividad agitadora de grupos neonacionalistas.

Lo que debe llevar a la reflexión respecto al caso de Hatillo Palma, visto nueve años después, es la posibilidad de que a partir de ese acontecimiento se iniciara una onda expansiva de xenofobia y sentimientos nacionalistas a escala insular, cuyos efectos estamos viendo hoy día traducidos en acciones como la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional. Me explico: hasta Hatillo Palma, los problemas típicos de las relaciones entre los dos Estados –haitiano y dominicano– eran los tradicionales: desconfianza recíproca, choque de las agendas estratégicas de las cancillerías, prejuicios seculares de tipo historicista o nacionalista, etc. Podría decirse que, hasta ese momento, el balance de las tensiones insulares apuntaba hacia el fortalecimiento de un nuevo clima de relaciones cooperativas entre los dos países. Desde ese punto de vista, si nos atenemos al periodo de construcción democrática en la República Dominicana postrujillista (1961-2013), Hatillo Palma marca una ruptura. Pero, ¿qué provocó ese hiato?

Aun cuando Hatillo Palma no fue el resultado de una «desavenencia histórica» constitutiva de las relaciones binacionales, como pretende el pen-

samiento conservador neonacionalista, el acontecimiento tiene su historia, como producto de un proceso que puede identificarse en sus determinantes y protagonistas. Por lo pronto, si nos guiamos por los actores que hicieron de aquel un estandarte de su agitación política, la década de 1990 define su principal antecedente, su «prehistoria». Ello es así porque en esos años el antihaitianismo y la propaganda antiinmigración fueron ejes estratégicos del cerco conservador que se le tendió a Peña Gómez como principal líder nacional popular en ascenso con reales posibilidades de alcanzar el poder en el periodo 1990-1996.

Aunque el PRD ocupó el tercer lugar en las elecciones de 1990, el dato central es que ya se perfilaban sus posibilidades de estructuración efectiva como opción de poder. En tal sentido, la campaña de ese año anticipó lo que unos años después constituiría un verdadero cerco político y doctrinario contra Peña Gómez. En 1994 se cristalizó definitivamente esa estrategia y en 1996 se la continuó como programa de una alianza política. En todo ese proceso, fueron la Fuerza Nacional Progresista (FNP) de Vincho Castillo y el balaguerismo histórico, y desde 1994 el PLD, los partidos que impulsaron el antihaitianismo como recurso político. En ese lapso se armó y se dio forma básica a lo que sería el cerco conservador contra Peña Gómez, y el propio PRD quedó neutra-

lizado por el chantaje ideológico que esta estrategia produciría sobre su propia organización: el pseudonacionalismo, la supuesta invasión silenciosa de nacionales haitianos, la puesta en cuestión de la identidad nacional dominicana, el peligro de «exterminio» de nuestra cultura, entre otros de sus elementos.

En ese marco se definió el estilo de relación con la vecina Haití en el periodo subsiguiente. Lo afirmo puesto que, si bien Leonel Fernández llegó al poder bajo los condicionantes de una estrategia de alianza con la derecha más retrógrada y conservadora, a su vez heredaba compromisos definidos con Haití tras la creación de la CMB por parte de Balaguer y Préval, al final del mandato del primero. A ello debe agregarse que efectivamente en ese momento Fernández no había cristalizado una visión definida frente a Haití que lo comprometiera con un estilo autoritario o conservador a ese respecto.

El sesgo conservador de Fernández vino después de su vuelta al poder en 2004 y, a mi criterio, fue el producto de tres elementos difícilmente separables. Fernández fue asumiendo a la FNP como una organización política que le brindaba algunos servicios imprescindibles para el afianzamiento de su poder como nuevo líder de la derecha del país. De alguna manera, el presidente entendió que esa fuerza política le aseguraba la lealtad de

grupos conservadores de la alta clase media, de un empresariado temeroso de los cambios que imponía el mundo globalizado, de sectores de las Fuerzas Armadas educados en el antihaitianismo y el mostrenco nacionalismo, y finalmente, de los grupos más conservadores del alto clero católico.

A ello se añadió lo que quizás sea el asunto principal: el discurso de la FNP le brindaba a Fernández una alternativa racionalizadora de la nueva política que estaba asumiendo el PLD. En primer lugar, mantenía el perfil nacionalista que fue propio del PLD en su nacimiento, aunque ahora con un rostro reaccionario. La FNP perfilaba, además, una alternativa cohesionadora de todas las fuerzas políticas —mediante la invocación a la patria y al nacionalismo ante el enemigo externo—, que le permitía al presidente articular un discurso que aspiraba a liderar a todo el espectro político nacional (y cohesionar al ejército), sin el riesgo del nacionalismo de corte socialista del PRD. Ese discurso era militante en la defensa de la centralidad del Estado para la seguridad de la nación y el sostenimiento de la República, sin la faceta antiimperialista o antiempresarial de la vieja izquierda.

### ■ El impacto de la inmigración haitiana

República Dominicana es hoy una nación migratoria por partida doble. Más de un millón de dominicanos

viven en el extranjero, concentrados sobre todo en dos grandes ciudades de EEUU: Nueva York y Boston. A ello se suma una emigración más tardía a Puerto Rico, Venezuela y Europa, sobre todo a España. Por otro lado, el país acoge a una población inmigrante que para 2012 alcanzaba las 524.632 personas, como indica la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI). A su vez, los hijos de inmigrantes nacidos en el país sumaban 244.161 personas para el mismo año. Esto significa que 5,4% de la población que reside en el país es inmigrante y 7,9% es de origen extranjero.

La inmigración es predominantemente haitiana, alcanzando el 87,3% del total de inmigrantes (458.000 personas), y está compuesta esencialmente por jóvenes trabajadores (77%). Se trata sobre todo de trabajadores inmigrantes hombres (65%), aunque en los últimos tiempos las mujeres haitianas han venido ocupando espacios relevantes<sup>4</sup>.

Contra la opinión generalizada, la población inmigrante haitiana tiene un elevado índice de documentación: 83,4% posee algún tipo de documento de identificación (acta de nacimiento o de bautismo, pasaporte o cédula de identidad). Casi todos estos inmigrantes tienen acta de nacimiento del país de origen (92,6%) y un poco más de la mitad tiene cédula de identidad haitiana (52%), aunque solo 37,8% posee pasaporte. Es entre los jóvenes inmi-

grantes donde la indocumentación es más alta: apenas 1,8% de los jóvenes menores de 18 años tiene cédula de identidad y solo 7,7% tiene pasaporte. Esta población se concentra hoy principalmente en las grandes ciudades (Santo Domingo y Santiago), aunque las áreas rurales mantienen cierta relevancia. El índice de desempleo de la población haitiana es de 12,3%, y la cifra se eleva a 26,6% entre las mujeres<sup>5</sup>.

Entre 2002 y 2012, la población inmigrante vinculada a la actividad económica se incrementó en unas 100.000 personas, mientras que toda la población económicamente activa (PEA) aumentó en 800.000 personas, incluidos nativos e inmigrantes. Esto supuso que la población trabajadora inmigrante incrementara su presencia relativa en el volumen general de la PEA ocupada, para pasar de 6% en 2002 a 7% en 2012. Los trabajadores migratorios se concentran en cuatro sectores básicos: agropecuario (35,7%), construcciones urbanas (25,9%), comercio (16,5%) y servicios (10,4%), con un fuerte peso del trabajo informal (44,8%). En este proceso, la actividad agropecuaria ha

4. Datos tomados del *Informe general 2012* de la Encuesta Nacional de Inmigrantes en República Dominicana (ENI), estudio auspiciado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) y la Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana, Santo Domingo, 2013.

5. V. UNFPA: *Inmigración, género y mercado de trabajo en la República Dominicana. Estudio complementario ENI 2012*, Naciones Unidas, Santo Domingo, 2013.

ido perdiendo importancia relativa en la concentración del trabajo inmigrante y han ganado peso las actividades urbanas informales, sobre todo en servicios y comercio y empleos precarios.

Finalmente, deben destacarse los malos salarios de los inmigrantes. Para 2012, según la ENI 2012, el salario promedio de los inmigrantes haitianos era de 10.261 pesos dominicanos mensuales, equivalentes a 248 dólares. Sin embargo, en las actividades agropecuarias el salario mensual de los inmigrantes haitianos se reducía a 6.231 pesos dominicanos (144 dólares). Las mujeres inmigrantes haitianas eran las que tenían salarios más precarios, pues estos apenas se elevaban a 8.106 pesos mensuales (188 dólares), mientras en los hombres alcanzaban los 10.721 pesos mensuales (249 dólares). En cambio, entre los inmigrantes de otros países el salario promedio mensual ascendía a 39.317 pesos, equivalentes a 914 dólares.

### ■ La sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional

La sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional debe verse como un producto directo del proceso de pérdida de poder ciudadano y exclusión social que intenta asumir por la vía autoritaria los problemas que genera la masiva inmigración haitiana en Santo Domingo. Esta sentencia debilita las bases ciudadanas de la vida demo-

crática, ya que fortalece un nacionalismo intolerante que persigue unificar la voluntad «nacional» en torno de un esquema conflictivo y autoritario, cuyo eje articulador es el antagonismo con Haití.

Si se aprecian las cosas con calma, la política de exclusión social y de débil ciudadanía en que se ha apoyado la construcción democrática dominicana reconoce en la inmigración de jornaleros haitianos las bases de una política de costos salariales bajos, y ha encontrado en la exclusión social y política de sus descendientes las condiciones que permiten organizar un modelo de dominación en el mundo del trabajo, especialmente sobre aquellos niveles de menor demanda de calificación y formación socioprofesional, donde precisamente se concentra la inmigración de nacionales haitianos.

En efecto, lo que hizo la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional fue asumir una estrategia de exclusión ciudadana respecto a los inmigrantes para mantenerlos como grupo abiertamente fuera de la ciudadanía, y a sus descendientes, como ciudadanos de segunda, de hecho como no ciudadanos, *in extremis* como una minoría apátrida. De esa forma, podemos interpretar la sentencia como una decisión que intenta sellar el destino de los descendientes de los inmigrantes haitianos como un grupo *no nacional* y, por esta vía, producir un vuelco



hegemónico de la política dominicana hacia un esquema autoritario que se apoyaría en decisiones unilaterales de las elites dirigentes del Estado, una política de exclusión que socavaría el poder ciudadano en el Estado de derecho, una estrategia de rechazo y conflicto con Haití y un esquema aislacionista en el plano internacional.

Es en este marco donde debemos apreciar la reacción haitiana ante la sentencia. La posición tempranamente asumida por Puerto Príncipe fue beligerante. Esto se observó con claridad en las declaraciones de su delegación en la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington, convocada a petición de San Vicente y las Granadinas. En ese encuentro de embajadores, se pudo percibir claramente el perfil de la crisis. Haití asumió una posición crítica, definiendo como violatorio de derechos humanos fundamentales el contenido de la sentencia, y lo mismo manifestaron otros gobiernos caribeños. Si bien Venezuela no expresó la misma beligerancia, dejó entrever que, en efecto, la sentencia cuestionaba derechos fundamentales. Incluso el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, expresó que, si bien había que buscar un entendimiento razonable, le parecía que el asunto era un típico caso donde derechos humanos fundamentales estaban puestos en entredicho.

A partir de esa reunión se inició un fuerte cabildeo entre los países de

la Comunidad del Caribe (Caricom), orientado a hacer retroceder la sentencia. Aunque Haití mantenía su posición, fueron el primer ministro Ralph Gonzalves de San Vicente y las Granadinas y su cancillería<sup>6</sup> quienes se mostraron más duros con la medida, posición a la que se sumaron después otras naciones caribeñas, como Trinidad y Tobago. Del mismo modo, en la Caricom todo apuntaba al rechazo de plano de la posición frente a República Dominicana, lo que se plasmó en la decisión de congelar el proceso de entrada del país de la organización, con consecuencias en relación con el Acuerdo de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés) que beneficia a República Dominicana con condiciones privilegiadas para la exportación de banano al mercado europeo.

Con estos sucesos en la escena regional, Haití recrudesció su posición de rechazo a la sentencia. En este contexto, se produjo la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a República Dominicana, como consecuencia de una solicitud algo forzada que el gobierno del actual presidente dominicano, Danilo Medina, le hiciera a la Comisión.

La realidad es que Haití, más que defender a los ciudadanos de origen haitiano, parecía buscar sacar partido de una complicada situación en la

6. En el momento en que se dictó la sentencia 168/13, San Vicente y las Granadinas ocupaba la posición directiva rotativa del Caricom.

que, en efecto, República Dominicana estaba violando los derechos humanos de una significativa cantidad de sus habitantes, descendientes en su mayoría de inmigrantes haitianos, pero que habían nacido en suelo dominicano y tenían el derecho de nacionalidad. Haití lo hacía sabiendo que era a organismos como la OEA y la CIDH a quienes les correspondía en rigor asumir el rechazo regional a la sentencia. Pero también lo hacía buscando reposicionarse frente a una agenda más amplia, en la que la migración de sus nacionales fue históricamente manejada como carta negociadora ante los temas comerciales y de cooperación internacional que siempre habían distanciado a las cancillerías dominicana y haitiana.

La verdad es que Haití, como país expulsor masivo de mano de obra hacia su vecino occidental, ha hecho predominar en su agenda de relaciones bilaterales la cuestión migratoria, por encima de la agenda comercial. En la posición haitiana, no hay a mi juicio ninguna agenda oculta que pretenda imponer a República Dominicana una agenda global de fusión con Haití. En sus difíciles relaciones, ambos países simplemente reaccionan ante los hechos y tratan de sacar ventajas de las coyunturas: Haití, por el lado de las migraciones, trata de sacar ventaja en materia comercial y de desarrollo fronterizo, y República Dominicana hace lo mismo por el lado del comercio.

Lo que sí ha buscado Haití en el caso que nos ocupa, por la magnitud y naturaleza del problema que ha desatado la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional en materia de derechos humanos, es sencillamente beneficiarse de una situación creada en República Dominicana, a fin de fortalecer su posición ante EEUU, pasar a predominar en el Foro del Caribe (Cariforum) y establecer una mayor cercanía con el Caricom. Con estos pasos, debemos admitir que Haití ha recompuesto su situación respecto a la hegemonía en la isla y está obligando a renegociar relaciones comerciales y económicas dominicanas en el plano insular. Por lo demás, con el discurso defensor de los derechos humanos, el grupo en el poder en Haití ha ganado legitimidad tanto entre su diáspora como entre sectores de la población haitiana, así como ante organismos de cooperación, lo cual le facilita su batalla política local<sup>7</sup>.

Pero al asumir como suya la causa de los dominicanos desnacionalizados de origen haitiano, Haití termina identificándolos como sus nacionales en el debate público, con las consecuencias negativas que esto les acarrea a la hora de reclamar sus derechos como ciudadanos dominicanos. La posición de Haití sería inatacable si simplemente apelara a la cadena de exclusiones históricas que ha condu-

---

7. En lo que tiene que ver con el comercio y las relaciones económicas en general, Haití prohibió las importaciones de huevos y de plásticos provenientes de República Dominicana.

cido a la desnacionalización de este grupo de ciudadanos, pero Puerto Príncipe se equivoca al confundir lo que es un tema de derechos humanos fundamentales, como es la cuestión de los derechos a la nacionalidad que la sentencia 168-13 pretende negarles a los afectados, con uno de carácter internacional: el de los derechos humanos de los inmigrantes. Al pretender imponerse en la primera cuestión con argumentos y razones propias de la defensa de la segunda, ha debilitado a los dominicanos de origen haitiano que buscaba defender.

Esto plantea un problema de hondo calado: ¿tiene el Estado haitiano real interés en proteger a sus inmigrantes y a los dominicanos que descienden de estos? No es difícil ponerlo en duda, aunque es claro que en la sociedad haitiana hay grupos políticos, intelectuales y organizaciones de la sociedad civil que sí luchan por la defensa de los derechos de ambos conglomerados humanos.

Mi criterio es que, en relación con esta problemática, el Estado haitiano (no la nación haitiana) lo que ha estado haciendo es sacar ventaja de la situación de clara violación de los derechos a la nacionalidad de los dominicanos de origen haitiano, fortaleciendo de ese modo su agenda particular, que se orienta al comercio y los recursos que aporta la cooperación.

Por su parte, el Estado dominicano no pudo evadir la discusión de este

asunto. Claro está, lo correcto debió haber sido discutir el problema en el adecuado espacio regional: la CIDH. Pero era inevitable esa discusión en el marco binacional, porque de lo contrario el gobierno dominicano hubiera aparecido como intransigente y hubiera quedado mal parado ante Venezuela y el Caricom. El presidente Medina hizo sencillamente lo único que podía hacer: aceptar discutir la sentencia y recalcar que lo que se pudiera hacer para defender los derechos de los afectados correspondía exclusivamente al Estado dominicano. Pero con ello, sin embargo, dejó en el mismo sitio la discusión del problema.

Aquí se ponen en evidencia las limitaciones de la propuesta del gobierno y la propia sugerencia del ex-presidente Fernández: un plan de naturalización especial como estrategia de solución a la evidente violación de derechos de los afectados y como mecanismo de respuesta a las críticas de la comunidad internacional. El problema es que este plan es aplicable a «extranjeros» que desean hacerse dominicanos, no a personas que son precisamente dominicanas, como ya lo ha advertido la propia CIDH.

### ■ Las posibilidades del futuro inmediato

Lo discutido hasta aquí debe conducir al presidente Medina y a los responsables del Estado a pensar el fu-

turo evaluando con responsabilidad la experiencia. El primer elemento que debe asumirse es que, de seguirse la ruta de la sentencia, el Estado dominicano tendría que asumir más temprano que tarde el «choque de trenes» con el sistema internacional que salvaguarda los derechos humanos. En nuestra región, esto conduce a un enfrentamiento con la CIDH y al conflicto de jurisdicciones. En esa situación, el poder central tiene la opción de desacatar la sentencia del Tribunal Constitucional y asumir las recomendaciones de la CIDH, acogiendo al artículo de la Constitución dominicana que establece que, en lo que respecta a derechos humanos, predominan las disposiciones de los tratados internacionales por sobre la legislación interna. Pero, en la práctica, esto implicaría un desacuerdo entre los poderes del Estado, que a la larga debería resolverse en el Congreso y, en todo caso, mediante un acuerdo entre los actores políticos. El gobierno ha tratado de evadir ese choque con su propuesta de naturalización vía una ley especial que el presidente Medina ha reiterado que enviará al Poder Legislativo. Con ello intenta también conciliar los extremos, ya que su propuesta constituye simplemente una vía rápida de ciudadanía a medias, otorgada precisamente a extranjeros. Por ello, resulta difícil que esa propuesta, con todo y lo bien intencionado que parece su diseño, sea aceptada por la CIDH como fórmula de compromiso.

Por sus resultados, esta situación agrietaría las ya tensas relaciones regionales en el Caribe y, a la larga, traería problemas al país no solo con Haití, sino con Centroamérica y Venezuela, y abriría espacios de tensiones con la propia UE y con EEUU. Si el gobierno mantiene, pues, su propuesta de naturalización rápida como solución de compromiso, deberá asumir las consecuencias del aislamiento regional en el plano político y sus consecuencias económicas en un nivel más amplio (turismo, cooperación internacional, facilidades para el comercio, etc.).

Cualquiera sea la opción que finalmente tome el Estado dominicano, se producirán resultados inevitables en el marco de las relaciones de los poderes del Estado entre sí, en las relaciones de este con el sistema internacional, en las relaciones políticas que sostienen las alianzas del partido gobernante (PLD) y en el equilibrio mismo de fuerzas del gobierno. Algunas de esas consecuencias serían virtuosas: por ejemplo, el gobierno central ya se ha visto obligado a reconfigurar su política migratoria y, en la práctica, esto podría forzar al presidente Medina a llevar adelante una verdadera política exterior hacia Haití y un reordenamiento institucional que fortalezca el Estado de derecho.

Pero las consecuencias perversas que podría acarrear la situación creada parecen bastante claras: a) el forta-

lecimiento de opciones políticas de ultraderecha, como la FNP, y, en ese sentido, a partir de 2016 –cuando se elija un nuevo Congreso–, la estructuración de una fuerza congresional cohesionada y militante que amenace con un giro autoritario abierto en relación con Haití, con los previsible efectos en la sociedad civil y el sistema de partidos; b) un peligroso aislamiento del país, que difícilmente el empresariado y el gobierno central puedan soportar por mucho tiempo y que produciría efectos negativos en cuanto a los niveles de vida de la clase media y los grupos populares, pero que sobre todo crearía un clima de tensión con los principales actores regionales con los que el país mantiene relaciones necesarias para sostener el crecimiento económico: EEUU, Canadá, Venezuela y la UE; y c) mayor tensión con Haití y, por esa vía, un empeoramiento en el manejo de la política migratoria.

Todo depende de la claridad política que tengan las autoridades que hoy manejan el gobierno central, de la madurez de las fuerzas políticas internas del partido gobernante y, sobre todo, del poder de Fernández y

de Medina en el interior del PLD<sup>8</sup>. Depende, por lo demás, de la sensatez y prudencia que demuestren actores fundamentales como el alto clero católico, la prensa, el empresariado organizado y la propia sociedad civil. La prudencia e inteligencia que estos actores tienen que desplegar debe emplearse a fondo para frenar la política del miedo y el aislacionismo internacional a los que conducen la intolerancia, el ansia de poder y el autoritarismo, que hoy cuestionan los precarios logros de la vida democrática dominicana. ☐

---

8. A la hora de entrar en prensa este artículo (abril de 2014), se estaba a la espera de una propuesta de ley especial que Medina se ha comprometido a enviar al Congreso, a fin de producir una vía que no contravenga la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional y respete los derechos de los descendientes de inmigrantes irregulares. La idea es proponer un mecanismo (ley) de reconocimiento de nacionalidad a los hijos de inmigrantes irregulares nacidos en el país que tengan documentación o se les haya sustraído, al tiempo que a los propiamente indocumentados se les propone un esquema de naturalización con facilidades especiales. La propuesta parece haber encontrado aceptación en Leonel Fernández, pero aun así la resistencia conservadora en el espectro político dominicano se mantiene, sobre todo en los grupos ultranacionalistas.