



RESUMEN DE INVESTIGACIÓN:

IMPACTOS DEL COVID-19 EN LA POBLACIÓN HAITIANA Y SUS DESCENDIENTES EN LA ZONA SUR DE REPÚBLICA DOMINICANA





**Centro para la Observación Migratoria
y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA)**

RESEARCH BRIEF/RESUMEN DE INVESTIGACIÓN:

IMPACTOS DEL COVID-19 EN LA POBLACIÓN HAITIANA Y SUS DESCENDIENTES EN LA ZONA SUR DE REPÚBLICA DOMINICANA

**Bridget Wooding
Allison J. Petrozziello**

Santo Domingo, República Dominicana
Junio 2021

Research Brief/Resumen de Investigación: Impactos del COVID-19 en la población haitiana y sus descendientes en la zona sur de República Dominicana

Una publicación Research Brief del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA) www.obmica.org

OBMICA es un centro de investigación para la acción enfocado en las migraciones y el desarrollo social en el Caribe, que incide a favor de los derechos humanos de migrantes y sus familiares, como clave para el desarrollo, la consolidación democrática y una ciudadanía incluyente.

Autoras: Bridget Wooding y Allison J. Petrozziello

Traducción (del español al inglés): Charlotte Wiener

Citación sugerida:

Wooding Bridget y Allison J. Petrozziello. 2021. *Research Brief/Resumen de Investigación: Impactos del COVID-19 en la población haitiana y sus descendientes en la zona sur de República Dominicana*. Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA). Santo Domingo: Editora Búho.

Edición: Junio 2021

ISBN: 978-9945-22-119-0

Fotografía de portada: EFE/Orlando Barria “Corona o comida”: los haitianos sin trabajo ni ayudas en República Dominicana

Diagramación: Alexandra Deschamps

Impresión:

Editora Búho, S.R.L.

Tels: 809-686-2241 / 809-686-2243

Fax: 809-687-6239

E-mail: editorabuho@yahoo.com

Impreso en República Dominicana

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia del International Development Research Centre (IDRC), Ottawa, Canadá, y el COVID-19 Emergency Statelessness Fund (CESF). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de OBMICA y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista del IDRC (o su Consejo), ni del CESF.

CONTENIDO

ABREVIACIONES	7
INTRODUCCIÓN.....	11
I. ESTUDIO.....	13
II. SITUACIÓN ACTUAL DE DOCUMENTACIÓN DE IDENTIDAD	15
III. IMPACTOS DEL COVID-19	20
a) La incidencia de la enfermedad y acceso a los servicios de salud	20
b) Conocimiento sobre el virus y las medidas de prevención	21
c) Impacto económico	22
d) Acceso a la educación.....	24
e) Programas de protección social	25
f) Retornos voluntarios e involuntarios a Haití	27
g) Transnacionalismo	29
h) Acceso a la vacunación	29
i) Procesos de documentación	31
j) Diálogo y búsqueda de soluciones.....	34
IV. RECOMENDACIONES	35
REFERENCIAS.....	37



ABREVIACIONES

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR, en inglés)
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Consortio Azucarero Central
CEDESO	Centro de Desarrollo Sostenible
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESFRONT	Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLARCIEV	Consejo Latinoamericano y del Caribe de registro civil, identidad y estadísticas vitales
COVAX	El Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19
DGM	Dirección General de Migración
DTM	Displacement Tracking Matrix
EE.UU.	Estados Unidos de América
ENI	Encuesta Nacional de Inmigrantes
IOM	International Organization for Migration (OIM, en español)
ISI	Institute on Statelessness and Inclusion (Instituto sobre Apatridia e Inclusion)
JCE	Junta Central Electoral
MIP	Ministerio de Interior y Policía
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OBMICA	Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones (IOM, en inglés)
OMS	Organización Mundial de Salud
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
ONG	Organización no Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PCR	Polymerase chain reaction (técnica de prueba COVID)
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
PRM	Partido Revolucionario Moderno

PNRE	Plan Nacional de Regularización de Extranjeros
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RD	República Dominicana
REDH	Red de Encuentro Dominicano-Haitiano Jacques Viau
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
TPS	Temporary Protected Status (Estatus de Protección Temporal)
UNDP	United Nations Development Program (PNUD, en español)
UNFPA	United Nations Population Fund (Fondo de Población de las Naciones Unidas)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (ACNUR, en español)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fondo de Naciones Unidas para la Niñez)

Research Brief / Resumen de investigación

**Impactos del COVID-19 en la población haitiana
y sus descendientes en la zona sur
de República Dominicana**

En tiempos pandémicos, la inclusión social no es opcional

Bridget Wooding y Allison J. Petrozziello



INTRODUCCIÓN

El COVID ha revelado las desigualdades preexistentes en cada sociedad. El último Informe de Desarrollo Humano 2020 “La próxima frontera: El Desarrollo Humano y el Antropoceno” (PNUD 2021) destaca que el país pierde 21 puntos en la medición del desarrollo humano debido a las crecientes desigualdades. Los niveles de desigualdad social prevalentes en el país incrementan la vulnerabilidad de determinados grupos de personas, no solo por las inequidades en los ingresos, sino también por el acceso diferenciado a servicios básicos, salud y protección social. Dentro de estos grupos en situación de vulnerabilidad sobresalen las poblaciones de inmigrantes y sus descendientes, en especial aquellas que se encuentran en una situación de irregularidad migratoria o sin documentación que acredite su nacionalidad dominicana.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2016), existen tres ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina: las desigualdades étnicas y raciales y su cruce con las desigualdades de género; el encadenamiento de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida y las desigualdades territoriales. En el contexto dominicano, donde se observa una desigualdad estructural a lo largo de su población, la condición tanto de la población haitiana como la población descendiente en situación de apatridia propicia un mayor nivel de desventaja.

En la República Dominicana una dimensión importante de la desigualdad social sigue siendo el acceso a documentación de identidad para migrantes y sus descendientes nacidos en el país. La documentación de identidad facilitaría su acceso a la salud y programas

de protección social, que son servicios que salvan vidas en momentos críticos como el actual. *¿Cómo la República Dominicana puede subsanar los problemas históricos de exclusión social para construir un futuro mejor?*

Este *research brief* resume los hallazgos de un estudio sobre los impactos del COVID-19 en la población migrante haitiana y sus descendientes en la zona sur de la franja fronteriza en República Dominicana. El propósito es apostar por la reanudación del diálogo sobre el asunto urgente de regularización migratoria y acceso al registro civil para dominicanos/as que residen en las zonas más marginadas del país, no solo como tema de derechos humanos sino también como asunto pragmático de reconocimiento de la interdependencia de nuestra salud y bienestar colectivo.

Cabe notar que el 1 de abril de 2021 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió sus primeras recomendaciones hacia los Estados sobre la participación de las fuerzas militares en los procesos migratorios en las fronteras. Los instó a adoptar políticas “que estén orientadas a respetar y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y con necesidades de protección”, que respeten la unidad familiar y el principio de no devolución. Destacó una serie de medidas dispuestas por los Estados que deben cesar inmediatamente porque constituyen una amenaza para las personas migrantes y refugiadas. Estas recomendaciones son oportunas a la luz de los nuevos retos emergentes a lo largo de América Latina y el Caribe respecto a fronteras en tiempos pandémicos. Con la crisis de salud que persiste nota lo siguiente.

La Comisión reitera que los Estados deben evitar el empleo de estrategias de detención y otras medidas migratorias que aumenten los riesgos de contaminación y propagación de la pandemia y la vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad humana. Tales medidas incluyen las deportaciones o expulsiones colectivas, o cualquier forma de devolución que sea ejecutada sin la debida coordinación y verificación de las condiciones sanitarias correspondientes, garantizando las condiciones para que estas personas y sus familias puedan salvaguardar su derecho a la salud sin ninguna discriminación. Como consecuencia, los Estados deben enfocarse en su labor de protección y deber de prevención, de manera coordinada para mitigar los factores del desplazamiento y los riesgos de vulneración de derechos (CIDH 2021).

I. ESTUDIO

El Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA) realizó un estudio de carácter cualitativo para conocer los impactos del COVID-19 en la población migrante haitiana y sus descendientes que residen en comunidades que pertenecen a la subregión Enriquillo en la franja fronteriza dominico-haitiana. La subregión Enriquillo está ubicada en la parte suroeste de la República Dominicana, formada por las provincias Barahona, Pedernales, Independencia y Bahoruco. La superficie que ocupan estas cuatro provincias es de 6,961.43 km². También se caracteriza por ser una de las regiones más pobres

y con los índices de desarrollo humano, ajustados por desigualdad, más bajos del país (PNUD 2013), a pesar de la riqueza de sus aportes a la producción agrícola nacional.

En octubre del 2020, un equipo de investigación de OBMICA llevó a cabo 50 entrevistas semiestructuradas con personas de distintos perfiles de documentación, siendo todas ellas padres o madres de hijos-as nacidos en territorio dominicano en los últimos cinco años. La siguiente tabla resume el número de participantes, por perfil y género:

Tabla 1: Participantes del estudio, por perfil de documentación y género

Perfil de documentación	Mujeres	Hombres	Total
Migrantes nacidos en Haití inscritos en el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE)	5	5	10
Migrantes nacidos en Haití, no inscritos en el PNRE	6	4	10
Dominicanos de ascendencia haitiana del grupo A en la Ley 169-14 (con documentos restaurados)	3	3	6
Dominicanos de ascendencia haitiana que nunca han tenido problemas con sus documentos	3	3	6
Dominicanos de ascendencia haitiana del grupo B que no se registraron bajo la Ley 169-14	3	3	6
Dominicanos de ascendencia haitiana del grupo B que se registraron bajo la Ley 169-14 (no beneficiado por el Decreto 262-20)	3	3	6
Padre/madre de dominicanos de ascendencia haitiana del grupo B que se registraron bajo la Ley 169-14 y fueron beneficiados por el Decreto 262-20	3	3	6
TOTAL	26	24	50

Todas las entrevistas fueron hechas respetando los protocolos sanitarios de rigor. Todos los nombres utilizados en el estudio son seudónimos para proteger la confidencialidad de cada una de las personas entrevistadas, según los acuerdos de consentimiento acordados.

Además de las entrevistas, se realizaron dos grupos focales: uno con 8 madres de niños/as sin registro civil que corren el riesgo de permanecer apátridas; y el otro con 8 promotores y personal de la organización de sociedad civil Centro de Desarrollo Sostenible (CEDESO) con sede en Tamayo, Bahoruco, mismo que brinda orientación, asistencia humanitaria y acompañamiento legal a la población a partir del 2002.

Se entrevistaron a varios actores clave, tanto en la región Enriquillo como en Santo Domingo, incluyendo a representantes de las oficinas de registro civil, hospitales de la zona y el consulado haitiano; organizaciones internacionales, tales como la OIM y el ACNUR; así como profesionales que laboran con organizaciones defensoras de los derechos humanos de las personas migrantes en otras zonas del territorio nacional.

La presentación de los hallazgos se enfoca principalmente en la población descendiente de migrantes que todavía se encuentra en situación de apatridia. Eso, a pesar de los esfuerzos en 2014 y 2015 de regularización de extranjeros, por un lado, y naturalización

de sus descendientes, por el otro, que desafortunadamente no han surtido los resultados esperados en tanto soluciones sostenibles a través del tiempo. La inclusión de la población nacida en Haití en el estudio fue una decisión estratégica debido a la relación que guarda la migración histórica y contemporánea con la generación del riesgo de apatridia y la resultante exclusión social de sus descendientes nacidos en el país.

Como todo estudio, el presente tiene sus limitaciones. Se trata de una muestra relativamente pequeña que fue entrevistada en un momento dado dentro de un contexto político y epidemiológico en plena evolución. Recién se había producido un cambio del gobierno central tras 16 años de gobernanza por parte del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), un cambio que todavía estaba surtiendo efectos en cuanto a los cambios de personal en las instituciones públicas. La administración del Presidente Luis Abinader del Partido Revolucionario Moderno (PRM) tomó el poder el 16 de agosto de 2020. Aunque se trata de una fotografía tomada en el tiempo, el análisis lo vuelve una radiografía de lo que ocurre cuando una población que ha sido sistemáticamente excluida de la sociedad sufre los múltiples shocks de una pandemia global.

Los hallazgos de la investigación y las recomendaciones consecuentes fueron validados en un taller en Tamayo en mayo de 2021 en que participaron actores clave de la región.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE DOCUMENTACIÓN DE IDENTIDAD

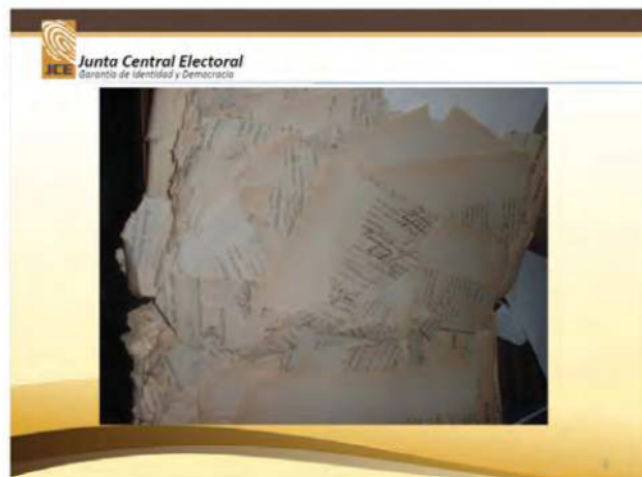
A pesar de los esfuerzos recientes de modernización de su registro civil, regularización migratoria y naturalización, todavía la República Dominicana enfrenta desafíos importantes en la garantía del derecho humano a la identidad y nacionalidad para la población descendiente de migrantes. Antes de presentar los impactos del COVID-19 en los procesos concurrentes de registro y documentación, conviene recordar cuáles son estos procesos y en qué momento nos encontrábamos cuando entró el nuevo coronavirus al país en marzo del 2020.

‘Modernización’ del registro civil

En los años 1990 se encontraba en un estado de “virtual abandono” el sistema de registro civil y cedulação, tal como se puede apreciar en las fotos publicadas por

la Junta Central Electoral en su informe “Avances tecnológicos Registro Civil y Cedulação” (JCE 2012). Las Oficialías del Estado Civil funcionaban de forma nominalmente estatal, aunque *“en realidad respondían a una iniciativa personal y conservaban las Oficialías... como una especie de fideicomiso al servicio privado”* (JCE 2012:5). Esta situación provocó que los libros y actas del estado civil estuviesen en franco deterioro y que *“las mafias traficasen impunemente con los documentos de la población”* (JCE 2012:5).

No fue hasta 2007 que la JCE asumiera el control de todas las Oficialías del Estado Civil, priorizando la modernización y securitización del sistema de gestión de la identidad. A partir del 2005 se había iniciado la digitalización de records que se encontraban en estado de deterioro. Después, en alianza con organizaciones internacionales tales como UNICEF y la OEA, se empezaron a



abrir más centros de cedulaación y otros servicios y a establecer unas 60 delegaciones de la JCE en los hospitales más importantes para facilitar el acceso al registro de nacimiento oportuno. En el 2009-2010 se empiezan las campañas de declaración tardía de nacimiento para reducir el subregistro, pues la RD tenía una de las tasas más altas de subregistro de población en toda la región de América Latina y el Caribe (Brito, Corbacho y Osorio 2013). Además, el país había comenzado a implementar varios programas de protección social que requerían subsanar el subregistro en las áreas rurales para afiliar a las personas más pobres (ver el apartado sobre Protección Social para más información).

Para el 2014 ya iba mejorándose la situación de registro, pasando de un 78 % de niños menores de cinco años que estaban inscritos en el 2009 a un 88 % (UNICEF 2016). Sin embargo, persiste el subregistro y por ende, la exclusión social de un segmento significativo de la población dominicana. A febrero del año 2020 datos de UNICEF estiman que el índice de subregistro puede ser entre 8 y 18% de la población adulta en República Dominicana (ACNUR y OEA 2020). Está claro que no todos los niños y niñas se han beneficiado de estos esfuerzos, especialmente cuando sus madres o padres sean de origen extranjero y/o con estatus migratorio irregular.

Coinciden en el tiempo los procesos de modernización del registro civil y las prácticas de suspensión arbitraria de documentos de identidad y desnacionalización de personas de ascendencia haitiana, las cuales han sido visibilizadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y ampliamente documentadas (Riveros 2014; Wooding 2018; Petrozziello 2014/2017; Hayes 2021). Existe un patrón importante en las prácticas de exclusión del registro civil: cada iniciativa para ampliar la cobertura del registro civil y por extensión, el padrón electoral, conlleva la exclusión de miembros de este colectivo que ciertas élites políticas han designado inconveniente.¹ Dicho de otra manera, los mecanismos que se han creado para modernizar el registro civil—unidades móviles, unidad de declaraciones tardías, digitalización y documentación biométrica—son los mismos que se han utilizado

¹ Las organizaciones de sociedad civil en República Dominicana, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, han documentado la exclusión sistemática de la población de ascendencia haitiana en momentos claves, tales como el reemplazo del plástico de las cédulas previo a los comicios electorales del 2016, hecho que violó los derechos políticos de la población.

para identificar y desnacionalizar a quienes durante décadas se habían considerado dominicanos, según la Constitución vigente en el momento de su nacimiento en el territorio dominicano.

En estudios anteriores, documentamos cómo las campañas de declaración tardía que la JCE había realizado en conjunto con el Ministerio de Educación, por ejemplo, no habían logrado subsanar todas las prácticas informales e irregularidades que han venido obstaculizando el acceso al registro civil para esta población (Petrozziello et al. 2014/2017). Otras han observado que ha sido precisamente en el contexto de fortalecimiento de la política social a través de programas como la tarjeta de Solidaridad, que el Estado dominicano haya buscado excluir a la población descendiente de migrantes (Hayes de Kalaf 2019, 2021). En contraste con el uso de violencia u prácticas discriminatorias contra migrantes y sus descendientes, se dio un giro biopolítico en el modo de exclusionismo anti-haitiano dentro de las estructuras estatales (Martínez y Wooding 2017), incluyendo la cancelación de actas de nacimiento y cédulas y/o la negación de emitir documentación que acreditase la nacionalidad dominicana de descendientes de migrantes.

Implementación de la Ley 169-14 de Naturalización

Antes del inicio de la pandemia de COVID-19, se estaba implementando paulatinamente la Ley 169-14. La referida ley se promulgó en el 2014 tras la crisis de apatridia provocada por la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional que mandó a borrar del registro civil todas aquellas personas cuyo nacimiento se había registrado a padres migrantes sin estatus migratorio regular entre 1929 y 2007. La Ley 169-14 estableció un régimen especial para facilitar el reconocimiento de algunos y la eventual naturalización de otros, dividiendo así la población afectada en dos grupos:

Grupo A: Hijos/as de padres y madres extranjeros no residentes nacidos en el territorio nacional durante el periodo comprendido entre el 16 de junio de 1929 al 18 de abril de 2007 inscritos en los libros del Registro Civil dominicano en base a documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción; y

Grupo B: Hijos/as de padres y madres extranjeros en situación irregular nacidos en la República Dominicana y que no figuran inscritos en el Registro Civil.

La implementación de la Ley 169-14, que supuestamente vendría a resolver la situación de apatridia, ha sido lenta, parcial y llena de obstáculos administrativos. Las prácticas de obstaculización han sido bien documentadas por varios organismos internacionales (CIDH 2015:47-144). De acuerdo con un estudio regional reciente:

En República Dominicana se ha dado a conocer que a partir de la proclamación de la Ley 169-14, la inscripción de nacimientos de hijos nacidos en suelo dominicano de progenitores extranjeros o parejas mixtas han presentado varios desafíos para poder cumplir con la exigencia de diversos requisitos que se solicitan y que en algunos casos se han considerado extralegales (ACNUR y OEA 2020a: 86).

Junto a la sociedad civil dominicana, organismos internacionales (incluyendo ACNUR, UNFPA, UNICEF) y regionales (OEA, CIDH) siguen apostando por el diálogo con el Estado dominicano para concluir la implementación e identificar soluciones para quienes no pudieron acogerse a los procedimientos establecidos por la Ley.

Del **grupo A**, unas 34,947 personas aún no han recuperado su nacionalidad dominicana como se había ordenado en la Ley 169-14. Además, hay personas con documentos suspendidos que no figuran en la lista producida por la JCE.

Del **grupo B**, ni una sola persona registrada bajo el régimen especial establecido por la Ley 169-14 ha sido naturalizada a pesar de los decretos presidenciales que se explicarán a continuación. Gran parte de este grupo ha permanecido con cédulas de extranjero o carnet de regularización que ya se ha caducado, sin que las instituciones competentes hayan definido los procedimientos para la renovación y eventual naturalización.

Durante sus últimos días en la presidencia en julio del 2020 el anterior presidente Danilo Medina autorizó la naturalización de 749 niños/as y adolescentes (NNA) mediante el Decreto 262-20, casi todos acompañados por el ACNUR y las organizaciones de sociedad civil asociadas. Para mayo del 2021 aún no se había implementado el Decreto, y se habían interpuesto unas tres acciones de inconstitucionalidad contra el Decreto 262-20, todas presentadas por individuos que pertenecen a un grupo reducido de nacionalistas que han objetado toda acción de regularización y naturalización desde sus inicios. Además de los 749 NNA, al menos

1,829 personas habían depositado sus solicitudes de naturalización ante el MIP. El 30 de abril de 2021, el actual presidente, Luis Abinader, firmó el Decreto 297-21 concediendo la nacionalidad dominicana mediante naturalización a 50 personas que aplicaron al procedimiento de la Ley 169-14.

Sin embargo, la misma Ley 169-14 y su reglamento de aplicación 250-14 han creado una calle sin salida para la población interesada, dado que remiten al procedimiento ordinario de naturalización (establecido por la Ley 1683, de 1948, modificada por la Ley 4063 de 1955) el cual requiere pasaporte del país de origen, entre otros requisitos que son imposibles de cumplir. Se considera necesario aclarar de forma transparente los términos en los que los Decretos 262-20 y 297-21 serán implementados, y que el Poder Ejecutivo instrumente la naturalización del resto del grupo B registrado.

Además de los grupos A y B, existen por lo menos dos colectivos más que no gozan de su derecho a la identidad y nacionalidad: **grupo B2 y descendientes de parejas mixtas**. El ACNUR utiliza el término “grupo B2” para referirse al universo poblacional compuesto por aquellas personas que, cumpliendo con los requisitos establecidos en el literal B del artículo primero de la Ley 169-14, no pudieron o no quisieron acogerse al procedimiento de registro durante los 180 días que el mismo permaneció abierto², y para las cuales, actualmente no existe una vía legal de acceso a la nacionalidad dominicana.

Parejas mixtas es un término acuñado por OBMICA en nuestra publicación *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de República Dominicana* (Petrozziello et al. 2014 y 2017), para identificar a las y los descendientes que tienen al menos un progenitor dominicano y uno extranjero. Cuando la madre es extranjera indocumentada, se le dificulta el acceso al registro civil dominicano aunque el padre sea nacional con cédula (OBMICA 2018).³ Hoy día esta casuística es ampliamente tomada en cuenta por los actores nacionales e internacionales que trabajan la temática; sin embargo, aún no se

² La ley estableció un periodo de 90 días para el registro, pero en la práctica se extendió por 90 días más.

³ Para conocer más acerca de la problemática y los esfuerzos en curso para resolverla, ver el video “Libertad: la historias de las y los hijos de parejas mixtas” (OBMICA 2019), <https://youtu.be/NPy98MEZtU>

Tabla 2: Grupos poblacionales en riesgo de apatridia en República Dominicana, 2021

Perfil	Número de personas	Número de personas que ha logrado readquirir su nacionalidad dominicana	Número de personas que aún no ha recuperado su nacionalidad dominicana
Grupo A	61,049 ⁴	26,102 ⁵	34,947
Grupo B	7,147 ⁶	799 ⁷	6,348
Grupo "B2" ⁸	23,700 ⁹	0	23,700
Descendientes de parejas mixtas, con un progenitor dominicano y otro con ascendencia haitiana, sin acta de nacimiento de ningún país	25,645 ¹⁰	0	25,645
Total	117,541	26,901	90,640

observan esfuerzos por parte del Estado dominicano en esclarecer los procedimientos para facilitar el acceso a su documentación nacional.

En resumidas cuentas, la población en riesgo de apatridia en el año 2021 en República Dominicana está compuesta por varios grupos poblacionales. Como se puede apreciar en la tabla a continuación, se estima que aproximadamente 90,640 personas permanecen en esta condición.

Lejos de haber resuelto la crisis de apatridia, la implementación tímida de la Ley 169-14 y aplazamiento indefinido de decisión sobre los expedientes pendientes amenazan con profundizar la crisis. Los bebés siguen naciendo, y las madres en situación de indocumentación y/o apatridia no podrán declararlos,

produciendo así la transmisión intergeneracional de la apatridia de forma matrilineal (Petrozziello 2019). En el estudio complementario de la ENI-2017 sobre descendientes de inmigrantes en la RD, se resume la situación así:

Si bien las leyes dominicanas son actualmente claras en cuanto al derecho o no a la nacionalidad dominicana de los descendientes de inmigrantes, la realidad social es otra; y la posibilidad de que aumente significativamente la cantidad de niños nacidos y criados en la República Dominicana que nunca tendrán documentación dominicana por ser descendientes de padres en condición migratoria irregular es muy real (UNFPA 2018: 43).

Además de violar el derecho del niño a un nombre y una nacionalidad, también impide que el país cumpla con la meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que promete “proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”.

⁴. Fuente: Lista de la JCE, agosto del 2020. Es importante mencionar que existen personas del Grupo A cuyos registros de nacimiento aún no han sido auditados por la JCE y, por ende, aún no forman parte de este listado oficial. También puede que se hayan fallecido algunas personas.

⁵. Fuente: Cifra actualizada por la JCE en agosto del 2020.

⁶. Fuente: Información publicada por el Ministerio de Interior y Policía (MIP) del número de personas aprobadas. Esta cifra incluye las 588 personas observadas que lograron completar sus expedientes antes del 30 de septiembre de 2019.

⁷. Fuente: Decreto No. 297-21 que concede la naturalización dominicana ordinaria a varios extranjeros. G. O. No. 11018 del 30 de abril de 2021 Y el Decreto 262-20 de julio del 2020.

⁸. La categorización se refiere al grupo de personas apátridas, con el mismo perfil del llamado grupo B, que no se registraron durante el período de 180 días en que se permitía el registro en el 2014 y 2015.

⁹ Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, Encuesta Nacional de Inmigrantes 2017 (ENI-2017). La encuesta estimó que la población descendiente de ambos padres nacionales haitianos, nacida en el país antes de la entrada en vigor de la Constitución el 26 de enero del 2010, ascendía a 86,769 personas, de las cuales más de 23,700 carecen de acta de nacimiento. Entre el 2015 y 2019 el ACNUR llevó a cabo un ejercicio de registro biométrico de la población que no se había acogido a la Ley 169-14, logrando identificar unas 11,100 personas de este perfil.

¹⁰. Fuente: Proyecciones estadísticas basadas en la ENI-2017

Plan Nacional de Regularización de Extranjeros

Así como la falta de documentación nacional tiene un impacto directo en la ayuda que reciben las personas, también lo tiene la falta de documentación que dé cuenta de regularidad migratoria para personas migrantes (Morales 2020).

“Ninguna sociedad civilizada puede permitirse tener ciudadanos indocumentados en su territorio”.

**Presidente Luis Abinader,
El País (26/12/2020)**

A siete años de la implementación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) en República Dominicana y ante un nuevo gobierno instalado a partir de agosto de 2020: ¿Cuál es el estatus migratorio actual de las personas que fueron acogidas por el Plan, sobre todo en el caso del colectivo de personas migrantes haitianas? Un estudio realizado por OBMICA a finales de 2020 subrayó los desafíos que persisten para la regularización de personas migrantes con un estatus migratorio irregular (OBMICA 2020).

El referido estudio demuestra que su implementación no ha respondido a sus objetivos planteados de dar un estatus regular a los que se inscribieron en el mismo. Al mismo tiempo da constancia de un esfuerzo que se debe valorar, dándole sostenibilidad y procurando la estabilidad de los inmigrantes en el país mediante el otorgamiento de residencias, sean temporales o permanentes e involucrar en todo este proceso a los actores que inciden en el sistema migratorio, es decir las instituciones gubernamentales, los empresarios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Cabe notar que las autoridades competentes estaban llevando a cabo de manera simultánea la operación del PNRE y la Ley 169-14 de Naturalización dirigida a personas dominicanas desnacionalizadas por la sentencia 168-13, hecho que pudiera haberse prestado a la confusión para los beneficiarios putativos de los dis-

tintos procesos. A partir del 21 de septiembre de 2020 se autorizó la reanudación de las deportaciones por vía terrestre, de personas sospechadas de no tener un estatus migratorio positivo, dando fin a una moratoria bajo la pandemia.

Un poco menos de la mitad de las personas elegibles aplicaron para el Plan (tomando como punto de referencia la ENI 2012), aunque fueron mayormente aprobados, con énfasis en el colectivo mayoritario de las personas migrantes haitianas. En este colectivo el porcentaje de mujeres inscrito en el Plan corresponde aproximadamente a su porcentaje (35%) dentro del colectivo haitiano, según la ENI 2012.

Pocas personas recibieron la residencia, el documento más común siendo de trabajadores temporeros, de manera que a fines de 2019 fuentes oficiales dan cuenta de aproximadamente 200 mil personas que iban a tener que renovar su documentación (o cambiar de estatus si procede) en 2020 (OBMICA 2020a). Destaca la poca claridad en cuanto al tipo de documento otorgado y los procesos a llevar a cabo para su renovación o cambiar de categoría migratoria, notablemente en 2019. Muchas organizaciones sociales y sus redes representativas emprendieron un proceso de judicialización para la reconsideración de casos emblemáticos pero no han sido respondidas por el Ministerio de Interior y Policía (MIP). Aunque la Dirección General de Migración hizo un esfuerzo importante en 2020 para dirigirse al tema de la renovación de documentos, apoyado por la OIM RD, no dio abasto en el contexto desafiante de la pandemia.

De no encontrar soluciones sostenibles que alinean el Plan con la Ley de Migración (o la modificación de la misma y/o su reglamento), las ganancias tímidas en acceso a la seguridad social, promovido en el marco de la implementación del Plan, podrían esfumarse. En el peor de los casos, se podría retroceder a una situación de irregularidad generalizada, tal y cual fue la norma antes de lanzar el Plan. Cabe notar que muchos países están desafiados por temas similares en el contexto de la pandemia y existen algunas buenas prácticas de flexibilización de que se puede aprender en la región de América Latina y el Caribe y en Europa.

III. IMPACTOS DEL COVID-19

La precariedad estructural en la que se encuentra la población migrante y sus descendientes los deja expuestos a múltiples impactos del COVID-19. Este apartado resume los hallazgos de investigación en cuanto a los siguientes temas:

- La incidencia de la enfermedad y acceso a los servicios de salud
- Conocimiento sobre el virus y las medidas de prevención
- Impacto económico
- Acceso a la educación
- Programas de protección social
- Retornos voluntarios e involuntarios a Haití
- Transnacionalismo
- Acceso a la vacunación
- Procesos de documentación
- Diálogo y búsqueda de soluciones

a) Incidencia de la enfermedad y acceso a los servicios de salud

Según Boletín #397, con la fecha tope del 19 de abril de 2021, El Ministerio de Salud Pública, había registrado 261,848 casos confirmados del COVID-19 y 3,426 muertes desde el primer caso el 1 de marzo 2020. Haití reporta 12,918 casos y 251 muertes, para la fecha del 18 de abril de 2021.

A escala global, la República Dominicana (RD) ha tratado COVID-19 relativamente bien en la medida en que el número de muertes es menor que algunos otros países. Para la fecha 19 de abril Worldometer cifra las muertes por 1 millón de habitantes en 313. De acuerdo con estas mismas estadísticas ha habido menos muer-

tes en RD que en Italia (1,948), Reino Unido (1,867), EE.UU. (1,749), Brasil (1,754), Francia (1,547), Colombia (1,340), Argentina (1,306), Alemania (964), Rusia (728) y Canadá (624), que son todos mercados importantes para el turismo en RD con sistemas de salud más robustos que el dominicano.

Sin embargo, hacia fines de abril de 2021, los EE.UU. habían puesto a RD en un nivel 4, desaconsejando viajar al país en virtud del supuesto alto nivel de COVID-19 (travel advisory, 21 de abril de 2021). Además, en el contexto del Caribe insular, RD es el epicentro de la pandemia ya que tiene más muertes per cápita respecto a otras islas del archipiélago, en un contexto en que el Caribe es la región más dependiente del turismo en el mundo.

La República Dominicana sigue bajo un estado de excepción, decretado para extenderse hasta el 30 de mayo de 2021 (Decreto 319-21). Las aglomeraciones urbanas principales del país (alrededor de Santo Domingo y Santiago) cuentan con los índices más altos de COVID-19 y las provincias fronterizas, incluyendo la subregión Enriquillo, cuentan con una tasa de positividad por debajo del 5%. Al 19 de abril de 2021, los casos en las cuatro provincias que conforman la subregión ascienden a: Barahona (2,727), Bahoruco (1,401), Independencia (1,022) y Pedernales (653). Cabe notar que, igual que el Gran Santo Domingo, la región Enriquillo se encuentra en mayo con un rebrote de COVID-19, que en el caso estas provincias fronterizas del sur disponen de menos acceso a servicios de salud que la zona capitalina por los niveles de pobreza que ostentan.

Dentro de las medidas sanitarias las de mayor impacto han sido las de control sanitario y epidemiológico,

cuyo cumplimiento se ha logrado con la implementación de los estados de excepción; las limitaciones a la movilidad y las reuniones se consideran han sido decisivas para disminuir la tasa de infecciones del virus. Por otra parte, la ampliación de los servicios de consulta a través de la formación de redes, el acceso a pruebas (PCR y rápidas), el aseguramiento del suministro de medicamentos, la habilitación de hospitales y clínicas, junto a las intervenciones puntuales del Ministerio de Salud Pública para la detección de casos en las comunidades forman parte de la provisión de servicios de salud directamente relacionados con la respuesta a la pandemia.

En el marco del presente estudio, muchas personas entrevistadas reportan actitudes discriminatorias de proveedores de servicios de salud, puesto que tienen quedarse en una segunda categoría de cara a personas aseguradas quienes reciben atención prioritaria. Los relatos coinciden con la investigación de Martínez sobre todo en lo que se refiere a la discriminación sentida por las mujeres migrantes y descendientes de migrantes en su acceso a servicios de salud (Martínez 2018).

La retórica nacionalista anti migrante en auge está impidiendo los servicios de salud sexual y reproductiva para mujeres, cuestionando el costo al estado de proveer servicios a mujeres migrantes haitianas (en la práctica descendientes se confunden con migrantes indocumentados). Esto ha conducido a una propuesta de política de la *Sociedad Dominicana de Obstetricia y Ginecología* a cobrar por servicios de esta índole. En noviembre de 2020 el presidente Luis Abinader se dirigió al tema en su discurso de los primeros 100 días en el poder, alegando que el sistema de salud dominicano no puede sostener el costo de ayudar a tantas mujeres haitianas embarazadas (Listín Diario 2020), que se entiende incluye a personas apátridas descendientes de migrantes haitianos.

En años recientes, en la frontera se ha llevado a cabo una fiscalización de hospitales por parte de funcionarios fronterizos y militares para buscar a mujeres embarazadas que pueden estar utilizando “ilegalmente” servicios (OBMICA 2018a: 254-255).

Aunque las personas entrevistadas no han reportado abusos relacionados con COVID-19 dirigidos a ellas, el discurso oficial de excluir a personas indocumentadas de la campaña nacional de vacunas (EFE 2021), tiende a crear un ambiente hostil que propicia reticencia ha-

cía vacunarse para una población que ya tiene ciertos tabúes sobre el proceso de la vacunación, como es el caso en muchas poblaciones con bajos niveles de educación.

b) Conocimiento sobre el virus y las medidas de prevención

En general, las personas entrevistadas han recibido los mensajes sobre la prevención de COVID-19, recordando que las autoridades, el Sistema de las Naciones Unidas y las ONG han hecho un esfuerzo especial para llegar a la población migrante a través de mensajes orales en kreyol y español, mediante emisoras locales entre otros. La difusión de información con base en evidencia científica para disminuir las especulaciones e informaciones erróneas que la Organización Mundial de Salud (OMS) ha denominado como ‘infodemia’ ha sido importantizada por el estado dominicano. Parecería que la elaboración de spots de radio y televisión, material impreso, uso de redes sociales, y comunicación permanente a través de una plataforma de internet y boletines diarios (inicialmente televisados) ha rendido frutos.

Así es que las personas consultadas entienden bien los temas de lavado de manos frecuente, el uso de mascarillas y el mantenimiento de distancia social. No obstante, existe desinformación también en una población rural con niveles bajos de educación. Por ejemplo, algunas personas afirman que se puede curar coronavirus con tisanas herbales o creencia en Dios. A veces confunden otros mensajes de salud pública con la prevención de COVID-19. Algunas personas entrevistadas hicieron hincapié en no acumular basura o la necesidad de mantener a los niños/as limpios.

La dependencia en ganarse la vida de manera informal implica que es imposible para las personas mantenerse en casa. La mayor parte de las personas entrevistadas viven por debajo de la línea de pobreza y trabajan informalmente, como es la norma en América Latina en que más de la mitad de la población trabaja de esta manera. Al tener que salir a la calle para trabajar y ganarse la vida, es difícil, por ejemplo, respetar el confinamiento y toque de queda. Algunas personas han podido acceder al equipo apropiado para sus ocupaciones (sobre todo en la agricultura) pero no todas las personas entrevistadas tuvieron este acceso. Muchas personas no pueden contar con agua potable en sus propias casas, obstaculizando el lavado frecuente de manos.

Solamente una persona entrevistada reconoce que ha conocido el impacto de coronavirus íntimamente en el círculo familiar inmediato. Marcia, una joven dominicana de ascendencia haitiana del grupo A con documentos restaurados, habla así de su esposo (y a la vez explica que ella misma no fue contagiada, según la prueba negativa que ella recibió):

“Ahí, ya la situación como quien dice, ya yo vivía con él en la casa, pero su té yo le hacía su té activamente. Él tenía los síntomas y después a lo mucho fue que le detectaron eso en el trabajo, tú sabes que él trabaja en el consorcio”.¹¹

c) Impacto económico

Las personas apátridas y la población migrante haitiana vivían en una situación económica precaria antes de la pandemia. El confinamiento y las medidas de toque de queda han tenido efectos sobre su capacidad para ganarse la vida. Durante muchos meses ha habido menos trabajo disponible (ebanistería, construcción, servicios de transporte y trabajo doméstico remunerado, entre otros). Mismo para estas personas en trabajo informal como las ventas ambulantes (boletos para la lotería, comida) que no pueden circular o ganarse la vida como antes porque hay menos dinero circulando en la comunidad. Para las mujeres en el sector de trabajo doméstico remunerado, muchas fueron enviadas a sus casas durante varios meses, sin forzosamente un pago compensatorio, reconociendo que los contratos son mayormente orales en este sector. Otras personas siguieron trabajando y, aunque con equipo preventivo, expuestas al contagio en su lugar de trabajo. Algunas personas reportan salarios más bajos en la agricultura y en la venta de boletos de lotería aunque se les exige la misma cantidad de horas que antes de la pandemia.

Como resultado, muchas familias tienen dificultades para comprar necesidades básicas. A finales de 2020 la canasta básica mensual nacional costaba RD\$36,936.17, de acuerdo al Banco Central. Como lo expresa Pierre, un migrante haitiano, de 34 años, inscrito dentro del PNRE, al responder sobre el impacto de COVID-19: *“Uno coge lucha para trabajar y comprar comida. Ahora todo está caro y casamente no hay trabajo”*.

¹¹ El consorcio azucarero central (CAC), de gerencia guatemalteca, es un empleador significativo en la zona y utiliza medidas para detectar y controlar COVID-19 dentro del ámbito laboral.

Las restricciones de movimiento han tenido impactos más severos en relación con los derechos económicos de personas apátridas o migrantes en situación irregular, puesto que la manera de ganarse la vida ha sufrido contratiempos.

Varios hombres entrevistados trabajan en la industria azucarera, empleados por el consorcio central azucarera. Los inicios de la pandemia en el país tuvieron un traslape con el llamado “tiempo muerto,” al terminar la zafra, de manera que es este tiempo en que los trabajadores-as están obligados a buscar otro medio de sustento o tal vez regresar a Haití si son “congos” (o sea personas migrantes de recién llegada que no tienen tanto arraigo en el país). Todas las entrevistas fueron hechas en el mes de octubre antes del comienzo de la próxima zafra a finales de 2020. Como explicó Alberto, uno de los trabajadores entrevistados, un dominicano de ascendencia haitiana del grupo B que se registró en el PNRE cuando la Ley 169-14 se lo permitió:

“No. Ese cultivo tiene su tiempo. Cortan hasta llegar a ese tiempo y ahí paran. Ellos no se pararon por el COVID, ellos se pararon porque llegaron a la meta que tenían que llegar. Porque los demás siguen trabajando.”

Otro trabajador, Roberto, también dominicano de ascendencia haitiana del grupo B que se registró en el PNRE cuando la Ley 169-14 se lo permitió, coincide:

“Ahora mismo no estoy trabajando porque es temporal. Entro el 28 de noviembre para la zafra. Pero sí nos daban equipo de protección: guante, mascarilla, lentes y botas..... Fue prácticamente en la zafra que se declaró el COVID y terminamos la zafra en mayo. La terminamos bien. Ningunos de nosotros nos enfermamos, siempre nos manteníamos a distancia.”

Los relatos dan cuenta de poco movimiento en la construcción y la gente entrevistada apoyándose más bien en agricultura de subsistencia, como nos narra Jean, un migrante nacido en Haití inscrito en el Plan Nacional de Regularización para Extranjero (PNRE), que tiene 48 años.

“Yo trabajo en construcción, pero en este momento la cosa está un poco dura, tú sabes que uno va avanzando en la edad y yo sufro de azúcar también [diabetes] eso me ha impedido hacerlo... Bueno, cuando me ceden el conuquito¹² yo siembro.”

¹² En RD, es una pequeña parcela de terreno dedicado a cultivos, mayormente para el auto consumo.

Las narrativas de las personas entrevistadas también dan cuenta de la inmovilidad laboral por cuestiones de documentos, en parte agravadas por la pandemia.

Pablo, un hombre dominicano de ascendencia haitiana de 20 años de edad del Grupo B que se registró bajo la operación de la ley 169-14 pero no beneficiado por el decreto de julio de 2020, manifestó que está estancado laboralmente. Actualmente vive del conuquismo pero aspira a ser sanatero con el Consorcio Azucarro Central (CCA) con miras a ascender a ser monitor. Explica que es con el carnet del PNRE que le están haciendo una diligencia para trabajar en el consorcio como sanatero. Sin embargo, no le permite progresar, al narrar que el oficio de sanatero es:

“Recoger los pedazos de caña que se quedan en el suelo cuando el tractor pasa y echarlo al tractor. Pero si yo tenía cédula me iban a poner de monitor... El monitor cuida a los picadores que están cortando la caña. Los picadores tienen protectores para los pies porque cuando están cortando la caña y tiran el machete, el machete se puede zafar y cortarle un pie a ellos. Entonces yo como monitor si ellos no quieren ponerse el protector tengo que llamar al jefe si ellos no se lo quieren poner. Y el jefe es que sabe lo que va a hacer con esa gente.”

Sylvie, una mujer haitiana, madre de una beneficiaria del decreto de julio de 2020, describe la dificultad que tiene para ponerse en regla con el PNRE:

“El problema que yo tengo es que no están cambiando el carnet, solamente. Para yo caminar igual como yo caminaba antes, antes yo compraba plátano y lo vendía en el mercado, pero ahora uno no puede comprar la cosa ajena para vender, migración [Dirección General de Migración] corre detrás de uno, uno no puede vender así, eso es un atraso para nosotros. Bueno si no lo cambian así, yo me voy a quedar fuera porque yo no voy a sacar pasaporte porque yo no tengo cuartos¹³ para eso.”

Esta sensación de retroceder laboralmente, está reflejado en otro testimonio de Luis, un dominicano de ascendencia haitiana del grupo A, de 40 años de edad, que técnicamente ha tenido sus documentos restaurados pero en la práctica persisten problemas. Por la falta de acceso a su documentación dominicana lamenta que:

¹³ Jerga en RD que quiere decir dinero.

“Uno no puede trabajar. Mira yo tengo no sé cuánto dinero ahorrado en la AFP¹⁴ y está todo eso bloqueado. No tengo derecho absolutamente a nada, cómo uno sale sin documento, ni ahí a Barahona puede uno salir porque es un problema, no puede trabajar. Ahora yo quisiera estar en la empresa y ¿cómo? El año pasado me botaron. Hasta mucho ellos hicieron por mí, hasta mucho porque ellos se dieron cuenta de eso cuando yo estaba en la empresa. El caso mío no es un caso de ahora, tiene de cinco a seis años. Ya últimamente ellos tuvieron que salir de mí.”

En estas circunstancias ha optado por “conchar”¹⁵ por cuenta propia, con toda la inseguridad que hay en tiempos de la pandemia con este medio de ganarse la vida.

En cambio, Antoine un migrante haitiano de 39 años, se retiró voluntariamente del consorcio bajo la pandemia, por entender que su documento no fue tan robusto para poder sostener el trabajo a largo plazo. Consiguió su debida liquidación.¹⁶

Otro testimonio de Violeta, una mujer dominicana de ascendencia haitiana del grupo A con sus documentos restaurados, de 27 años, relata los problemas de la pandemia independientemente de poder contar con sus documentos dominicanos. Ella es banquera y experimenta los problemas del cierre de las loterías durante la pandemia, la reapertura a medias y la imposibilidad de seguir adelante con un trabajo de venta ambulante complementario. Relata lo siguiente:

“Al principio yo duré como tres meses sin trabajar. Yo tengo un año y siete meses con el verifone y duré como tres meses sin trabajar, eso me afectó bastante porque yo tenía que pagar banco, tenían que pagar el alquiler de la casa, comprarle leche a la niña. Después de los tres meses que duré sin trabajar, me pusieron a trabajar otra vez, me devolvieron el verifone. Me mocharon la mitad

¹⁴ AFP o administradora de fondo de pensiones es una sociedad financiera, cuyo principal objetivo es administrar las cuentas personales de los trabajadores afiliados y otorgarles una pensión cuando estos finalicen su vida laboral, ya sea por jubilación, invalidez, vejez o accidente laboral.

¹⁵ Jerga en RD para el trabajo remunerado de transportar a la gente en motocicleta.

¹⁶ El temor al despidio por el uso de documentos ajenos fue mencionado varias veces en las entrevistas.

del sueldo, o sea, que yo estaba cobrando 3,500 pesos, casamente eran la mitad, me pagaban dos mil pesos. Porque ellos decían que era una sola lotería, que las otras loterías estaban cerradas que me iban a pagar dos mil pesos así. Y yo no podía ir a vender los dulces porque yo vendía los dulces en el pago. Ya después que surgió esa enfermedad yo dije ya yo no voy a poder estar saliendo a la calle porque yo tengo una niña chiquita. Mi niña tiene dos años y mi mamá es una persona enferma y no puedo salir a la calle. Yo tuve que resignarme y cobrar los dos mil pesos del verifone que es el día entero que tengo que caminar de las 10 de la mañana hasta 3 de la tarde. Y eso ha impactado muy fuerte porque hay personas que iban a poder echar su día en los montes y no iban porque ellos decían que si hay una persona que es vulnerable en la casa no puede estar saliendo tanto así.”

Por otra parte, tuvo su impacto el cambio de gobierno de turno en plena pandemia, cuando asumió el poder el Partido Revolucionario Moderno (PRM), tomando el relevo de casi dos décadas del gobierno del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Clara, una dominicana de ascendencia haitiana con sus documentos restaurados de 36 años explicó que su trabajo como conserje/limpieza en una escuela estaba en vilo por la crisis sanitaria y el cierre de las escuelas. Además, entendía que por el cambio del partido en el poder iba a perder su trabajo al abrirse posiblemente las escuelas nuevamente en 2021. Ella reporta que:

“No, a veces llaman que tiene que ir a limpiar, pero tú sabes que eso es por los partidos. A veces tenemos que ir a limpiar, pero después que pase diciembre van a entrar a otra persona a trabajar.”

Varios/as trabajadores/as consultadas hablan de los inconvenientes por la falta de transporte, refiriéndose a los meses en que el mercadeo de sus productos fue problemático, en parte por un cierre de la frontera dominico-haitiana e interrupciones con los mercados fronterizos bi-semanales. Maxime, un migrante haitiano de 36 años inscrito en el PNRE describe el impacto negativo en esta relación con su negocio de plátanos:

“Muchísimo, duramos ahí como 4 meses sin poder salir de la casa, después le dan un chance a uno con un papel de permiso. En el camión tuvimos que salir a vender los días de mercado, duramos como 4 meses sentado ahí en la casa comiendo solamente.”

Benito, un dominicano de ascendencia haitiana del grupo B, quien no se registró bajo la operación de la ley 169-14 hace eco de la misma dificultad, al subrayar:

“El COVID paralizó todo, no había transporte ni trabajo. Si uno cortaba los víveres, naranja, lo que sea no había como llevarlo para la ciudad que es donde se venden. Y eso tenía a uno sin trabajo.”

d) Acceso a la educación

Según las entrevistas hay un acceso limitado a la educación, dependiendo de los documentos que poseen las personas y la discrecionalidad de los directores de las escuelas en algunos casos en el contexto que antecede la crisis sanitaria. Aunque las autoridades dominicanas intentaron nivelar los problemas de acceso para los alumnos en las escuelas públicas, pocas personas han podido dar continuidad a los estudios de sus hijos/as o de sus propios estudios, según el caso, bajo la pandemia.

Excepcionalmente, Margarita, una dominicana de ascendencia haitiana que tiene 39 años y nunca ha tenido problemas con sus papeles, pudo organizarse para la continuidad de los estudios de su hija. Es licenciada en educación y reporta que:

“Le mandaban la clase por WhatsApp y la niña mía para poder terminar el año escolar yo le ayudaba. Hacíamos las tareas juntas y se la reenviábamos a la maestra.”

Pero para la mayor parte de las personas entrevistadas, las ofertas por televisión y radio de las autoridades fueron mitigadas por las dificultades en el acceso a la electricidad y/o al internet. Algunos progenitores consultados no entendieron bien la oferta educativa, en parte por obstáculos idiomáticos para las personas migrantes, ni se sintieron en condiciones forzosamente para ayudar a sus hijos/as por las limitaciones en su propia educación.

Se prevé que las desigualdades existentes podrían ensancharse, en la medida en que las escuelas públicas no abrieron nuevamente sus puertas en 2020 y en abril de 2021 la situación sigue incierta. Tampoco hay claridad en cuantos a las instrucciones para la reapertura de las escuelas privadas.

e) Programas de protección social

Bien antes de la pandemia, los estudiosos-as habían comenzado a examinar el tema de la posible exclusión de poblaciones marginalizadas en programas innovadores de protección social. En el caso que nos ocupa, Eve Hayes subraya las posibles deficiencias en cuanto a prácticas de identidad legal, promovidas por el Banco Mundial el sistema de Naciones Unidas y por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID (Hayes 2021). Advierte que las políticas que estimulan el registro en masse de poblaciones nativas descendientes de migrantes pueden también traer a colación el asunto espinoso de nacionalidad, desestabilizando identidades de larga data de personas con derechos adquiridos a la nacionalidad del país donde nacieron.

Esta tendencia a la exclusión de ciertas poblaciones de la protección social que Hayes retrata en el caso de RD podría verse agravada bajo la pandemia, tal y como se manifiesta en muchas entrevistas realizadas en el marco del presente estudio.

Tanto las personas migrantes como las personas apátridas que carecen de documentación dominicana se han quedado fuera de los programas ampliados de protección social ejecutados para mitigar el impacto de la pandemia.

En el caso de las medidas económicas, estas han estado vinculadas principalmente con estímulos que mitiguen la pérdida de ingresos de empresas y personas físicas, en especial para la protección del empleo. En el caso de las empresas, se puede observar en el listado de las medidas principalmente la flexibilización del pago de impuestos al estado producto de sus operaciones, así como de otras responsabilidades financieras. En el caso de las medidas orientadas a las personas físicas, estas incluyen los programas que aseguran una parte del ingreso de los trabajadores formales a partir de subsidios estatales (Programa “FASE I y II”) y aquellos orientados a los trabajadores informales (“Quédate en Casa” y “Pa’ Ti”).

Algunas medidas que pueden considerarse como transversales incluyen aquellas relacionadas con los servicios de protección social y humanitaria, como es la ampliación de los beneficios derivados por los programas “Solidaridad”, la entrega de raciones alimentarias en las comunidades, entre otras. También los protocolos sanitarios que resguardan la salud de los trabajadores en la fase de desescalada del cese o

disminución de las actividades económicas; y aquellos estímulos a sectores esenciales como la producción alimentaria.

“Con las medidas tomadas en marzo para enfrentar al COVID-19 el 75% de la población del PNRE ha perdido sus ingresos. El 25 % restante, corresponde al sector alimentario en toda su cadena de producción y distribución, como el del servicio doméstico que se han visto menos afectados. Tres de cada cuatro migrantes del PNRE, cerca de 144,413, han perdido sus ingresos... La población del PNRE que ha perdido ingresos y trabajos no está cubierta por las medidas de mitigación del impacto económico. Quédate en Casa, FASE y PATI van dirigidos a población dominicana en condición de pobreza y a quienes han perdido sus empleos formales.”

Fuente: Jefe de Misión de la OIM, Santo Domingo en País Dominicano Temático, julio de 2020.

Entre las personas entrevistadas, **su inclusión en las medidas dirigidas a paliar los efectos de COVID-19 depende crucialmente del tipo de documentación y estatus legal que tenga.** En el caso de las personas inelegibles, las ONG y organizaciones internacionales humanitarias ayudan una parte de las personas en estos grupos marginalizados, aunque no de manera comprensiva. Parece que el gobierno confía en este tipo de ayuda extra oficial, complementaria para personas apátridas o en la condición de migrantes para eximirle de responsabilidades estatales hacia personas que residen en su territorio pero que no ostentan documentación dominicana en la actualidad.

Nadia, una mujer apátrida de 25 años, con tres hijos apátridas, lamenta la exclusión de personas indocumentadas de los programas gubernamentales para mitigar el impacto económico de COVID-19. A pesar de haber registrado para naturalizarse como dominicana bajo la operación de la Ley 169-14 en 2014 y haber recibido el documento de la regularización, no figura en la lista de 50 personas que el presidente ha autorizado naturalizarse, entre los 7,147 descendientes de migrantes haitianos quienes se registraron y fueron aprobados en 2014/2015. El estatus de Nadia se ha caducado y no queda claro cómo renovar su estatus con miras a proceder a naturalizarse como dominicana. Se siente discriminada al no recibir ayuda oficial durante la crisis del coronavirus:

“En esta pandemia el gobierno ha ayudado a muchas personas. Muchas personas que tienen su cédula le bajan la comida mensual y le ponen fondos. Y cualquier cosa que llega se les da a ellos porque ellos son los que tienen documentos. Y el que no tiene documento nada. A la suegra mía [dominicana] le ponen fondos en la tarjeta. Y a los vecinos también. Cuando van a dar algo por ahí dicen que es para los que tienen documentos, el que no tiene documentos no vengán. Y me siento mal. Algunas veces me siento pesar también. A veces digo mira cómo están bajando la gente que tienen cédula con comida y si yo tuviera cédula también me hubiera bajado fondos también y yo hubiera despachado para mis hijos.”

Jean, un hombre migrante de 48 años en el PNRE y con su residencia en el país tiene la decepción de no estar recibiendo ayuda gubernamental. Describe su situación de la siguiente manera:

“Nosotros que estamos en el Plan [PNRE]...nosotros que tenemos la residencia yo pensé que nos ayudarían, pero no nos han ayudado...yo creía que por lo menos un día te dirían toma una libra de azúcar, pero no...No, porque mi cédula es cédula de extranjero. Se lo mandan directamente a su cédula, hay quienes tienen la tarjeta “comer es primero”, esas personas están beneficiando, pero nosotros como extranjeros...”

En cambio, Margarita una dominicana de ascendencia haitiana que nunca ha tenido problemas con sus documentos, de 39 años, ha experimentado más bien el lado positivo de la ayuda gubernamental al notar que:

“El programa ‘quédate en casa’ ha ayudado bastante a alguna gente en la comunidad. Mi mamá no tiene, pero yo sí tengo. Entonces con la mía compramos y compartimos aquí en la casa de mi mamá porque mi esposo está en la capital. El ‘pa ti.’ Ese le salió a mi mamá. Le dan cinco mil pesos en el mes. Y alguna gente también de la comunidad los que no tienen ‘quédate en casa’ le salió el ‘pa ti’ mensual le sale sus cinco mil pesos. Y otra ayuda más a las personas mayores de 60 años que estaban en ‘Quisqueya Aprende Contigo’¹⁷ le salió una pensión de seis mil pesos mensual.”

¹⁷ Plan nacional de alfabetización: <https://minpre.gob.do/transparencia/proyectos-y-programas/plan-nacional-de-alfabetizacion-quisqueya-aprende-contigo/>

Las personas beneficiadas fuera de los programas gubernamentales a veces no tienen claridad en cuanto a la fuente de la ayuda externa, aunque varias personas mencionan a CEDES0 en colaboración con Oxfam¹⁸, a Vision Mundial¹⁹ sobre todo para apoyo mediante niños/as patrocinados, y el programa de Compassion International que también trabaja con el patrocinio de niños/as²⁰. Otras personas hicieron mención de una ayuda puntual por parte de alguna iglesia.

Por otra parte, Jean un hombre migrante de 48 años en el PNRE expresó que el estado dominicano no toma muchas cartas en el asunto con ciertos grupos en la sociedad. Explicó que la poca ayuda que aparece de la manera siguiente:

“A veces cuando papá Dios pasa por alguna institución puede que nos ayude a comer, pero directamente por parte de las autoridades de aquí... bueno solamente en la escuela. Cuando cocinan, vienen la reparten a los niños, le dan comida cocinada a los niños.”

Las personas que sí tienen su documentación y obtienen los beneficios estatales en el marco de la pandemia ponderan positivamente esta ayuda alternativa caritativa. Como opina Mateo un hombre dominicano de ascendencia haitiana que nunca ha tenido problema alguno con sus documentos:

“Yo vi hace como un mes que CEDES0 hizo una ayuda para las personas que no tienen documentos. Es una buena iniciativa porque la verdad no tienen los mismos privilegios que los que tenemos documentos que algunos participamos en ‘fase’, otros en ‘quédate en casa.’ Ellos como no tienen ningún tipo de protección yo creo que es algo bueno que ha hecho CEDES0 con eso.”

El gobierno dominicano se comprometió a principios de 2007 a reformas importantes a sus programas de asistencia social. Fue clave un esfuerzo para ubicar y dotar de documentación a personas pobres que habían sido excluidas de servicios sociales por carecer de documentos de identidad legal. El fortalecer los blancos de los programas sociales, especialmente las transferencias de dinero, fue otra meta. El gobierno

¹⁸ <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/donde-trabajamos/paises/república-dominicana>

¹⁹ <https://www.worldvision.org.do/>

²⁰ <https://www.compassion.es/república-dominicana.php>

identificó aproximadamente 400,000 individuos pobres que serían elegibles para programas de asistencia social (seguro de salud subvencionado, transferencias de dinero, entre otros) pero que habían sido excluidos en virtud de no contar con documentos de identidad legal (Banco Mundial 2017).

El objetivo del Proyecto de Inversión en Protección Social fue mejorar la cobertura, el alcance y la efectividad de programas de protección social en RD. Sin embargo, en este mismo año de 2007 se emprendió un proceso de desnacionalización incipiente de muchos dominicanos de ascendencia extranjera (mayormente haitiana), en base a resoluciones de la Junta Central Electoral (JCE 2007a, JCE 2007b). Es decir, las autoridades se aprestaron a suministrar la identidad legal dominicana a algunas personas por primera vez mientras que aprovecharon el ejercicio para excluir a otros ciudadanos dominicanos de ascendencia haitiana que ya habían adquirido su nacionalidad dominicana bona fide se encontraron bajo la amenaza de estar despojados de su nacionalidad. Este proceso fue rematado con la Sentencia 168-13. Estas desigualdades preexistentes han sido agravadas bajo la pandemia como se ha demostrado en el presente estudio, poniendo de relieve lo que ya Hayes había conceptualizado mediante su investigación (Hayes 2021).

Este señalamiento coincide con lo que se está observando en otros países, durante la pandemia, notablemente en Kenia, Uganda y la India donde la digitalización de la identidad puede tener efectos sobre la distribución de la ayuda humanitaria en virtud de la exclusión de ciertas poblaciones, incluyendo su acceso a vacunas en respuesta a COVID-19 (Privacy International 2021). También es congruente con un estudio anterior, llevado a cabo por OBMICA en Santo Domingo (Morales 2020), que examina la situación de desventaja en que se encuentra la población haitiana y venezolana cuando se trata de reducción de riesgo de desastres, tanto de origen natural como de tipo sanitario en un contexto urbano de Santo Domingo Norte.

Por otro lado, hay países que se han abocado a la regularización de migrantes en plena pandemia precisamente por la urgencia de facilitarles el acceso a la protección social. En la región, contamos con el ejemplo de Uruguay que ha integrado un enfoque de derechos humanos en su política migratoria, y que recién aprovechó los operativos de entrega de ayuda humanitaria para facilitar la regularización de migrantes sin docu-

mentación nacional. Cuando el Ministerio de Desarrollo Social estaba entregando canastas de alimentos a personas en situación de vulnerabilidad, se sorprendieron por la cantidad de migrantes que no contaban con cédula de identidad por no haber iniciado el trámite de residencia. En vez de negarles la asistencia, armaron un plan conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores para documentar a todos.²¹

Volviendo al contexto insular, a veces las personas fuera de los programas de asistencia social formales, pueden optar por no visibilizarse por temor a la posible detención y/o deportación (o hasta expulsión “de su propio país” en el caso de personas nacidas en territorio dominicano) hacia Haití si no cuentan con documentación que les acreditan su estatus en el territorio nacional. Hubo una moratoria parcial de las deportaciones durante el inicio de la pandemia. Al tomar el poder el nuevo gobierno de turno a mediados de agosto, se ordenó la reanudación de las deportaciones por vía terrestre, oficialmente a partir del 21 de septiembre de 2020. En la próxima sección se discute lo expuesto por las personas entrevistadas sobre este cambio y su propia experiencia en esta relación.

f) Retornos voluntarios e involuntarios a Haití

La frontera no es del todo impermeable en esta crisis sanitaria. De hecho, las pautas de la Organización Mundial de Salud (OMS 2020) dan la razón a la República Dominicana y Haití en su mantenimiento de cierta apertura de la frontera, diferente a algunas otras fronteras en la región con consecuencias negativas para migrantes de bajos recursos, sobre todo para las personas que quieren regresar a “casa.” Cifras oficiales, reportadas por la OIM Haití en apoyo a funcionarios en la frontera haitiana, dan cuenta de más de 200,000 retornos espontáneos durante el periodo 17 de marzo de 2020 al 15 de noviembre de 2020 (IOM Haití 2020). Además, las estadísticas oficiales de la DGM (Dirección General de Migración), reportan 23,664 eventos de deportación por vía terrestre en 2020, presumiblemente en su gran mayoría cuando se reanudaron las deportaciones a finales de septiembre de 2020 (Listín Diario 2021a). Por otra parte, el Ministerio de Defensa de RD informa que 31,116 personas (mayormente haitianas) fueron detenidas en la frontera en 2020, de-

²¹. Comunicación personal entre la autora y una funcionaria del gobierno uruguayo, octubre del 2020.

bido al trabajo del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre, CESFRONT²².

A pesar de este flujo importante de migración de retorno debido a la pandemia, dentro del grupo de migrantes entrevistados apenas una persona migrante, Olivier de 55 años, no inscrito en el PNRE, había regresado a su país por un tema de salud puntual, observando protocolos sanitarios limitados en la frontera. Olivier cuenta lo siguiente:

“Gracias a Dios, yo fui porque tenía un problema de una enfermedad en la barriga, Dios me mandó y me trajo de regreso.... Sí, hay agua, alcohol para lavarse las manos y tienen mascarillas las daban gratis [en la frontera].”

No obstante, muchas personas migrantes narran experiencias de detenciones arbitrarias y deportaciones en que han sido víctimas y/o han visto, sobre todo antes de la pandemia y lo que pueden prever por la caducidad de su documentación actual. Los testimonios indican que puede haber cierta discrecionalidad por parte de las autoridades en cuanto a deportar a personas con documentos caducados. Martine, una mujer migrante, de 26 años inscrita en el PNRE, comparte la siguiente reflexión:

“Dicen que si no tienes los papeles te mandan para Haití y si los papeles están vencidos también te mandan. Yo he visto que los que no tienen documentos lo deportan, pero no he visto que las personas que tienen el carnet vencido que lo recojan”.

Otra madre haitiana entrevistada en el marco de un grupo focal no se muestra tan tranquila y recuerda lo que ha enfatizado el Presidente Abinader al notar:

“Yo creo que viene más duro porque él dice que el que no tiene documentos todos se van para Haití, nadie sin documentos en esta tierra.”

También trae a colación el irrespeto que puede haber para las necesidades específicas de la mujer migrante cuando habla de otro momento duro del pasado:

“Una señora que es haitiana, ella estaba parida, ella se fue para el mercado y dejó el niño con el niño recién nacido en la casa y pasó Migración [Dirección General de Migración] y se llevó esa señora, esa

señora lloraba, aun así no dejaron a esa señora y se la llevaron.”

En el presente estudio tanto los funcionarios del consulado de Haití en Barahona como las organizaciones sociales que acompañan a las personas migrantes nos han dado testimonios de que en el mes de octubre mujeres haitianas embarazadas han sido deportadas y hasta mujeres migrantes a punto de dar a luz en establecimientos públicos de salud se han sentido con temor ante una posible deportación después del alumbramiento. La legislación dominicana prohíbe la detención (que puede conducir a la deportación) de mujeres embarazadas o madres lactantes.

No es uniforme el tratamiento de la documentación por parte de oficiales de migración u otras fuerzas de seguridad. Varias personas del grupo B quienes se registraron bajo la operación de la Ley 169-14 como si fueran extranjeros para luego naturalizarse dominicanos, reportan un irrespeto de los documentos emitidos por el Estado en este proceso. Alberto, un dominicano de ascendencia haitiana del grupo B de 46 años que se registró cuando la Ley 169-14 lo permitió, no beneficiado por los decretos recientes, comparte sus vivencias al respecto:

“La documentación es importante para muchas cosas: para uno andar libre. A veces uno anda como los ladrones, anda como si fuera prófugo, tiene que estar asechando para arriba y para abajo para ver si viene Migración [Dirección General de Migración] y te echa mano a uno. Porque si te echa mano a uno, como en el caso de nosotros nos llevan y vamos a pasar las mil y una porque nosotros no sabemos para dónde vamos. Nosotros nacimos aquí y nos criamos aquí. Nosotros nunca hemos ido para Haití.”

Muchas de las personas entrevistadas aluden a una suerte de identificación por perfil racial que opera a nivel de ciertos agentes de las fuerzas de seguridad, en la medida en que detienen las personas y/o les interrogan en función de un presunto estatus documental que ellos basan sobre el color de piel de la persona. Una madre participante en el grupo focal de madres afirma:

“Yo creo que aquí todo el que es moreno se discriminan, aquí hay mucho racismo porque yo he ido mucho a la capital porque tengo allá a mi hermana y tengo familiares y yo veo que a veces pasan muchos morenos que son nacionales haitianos, pero por el color de piel a ellos nadie lo paran por el color de piel no le dicen nada y ellos no saben nada de espa-

²² Ministerio de la Defensa a OBMICA el 21 de mayo de 2021

ñol y ellos siguen derecho, ellos van para encima del moreno, 'Dame tus papeles, moreno' simplemente por el color de piel."

En general la gente entrevistada y sus familias han vivido los primeros meses de la pandemia como una tregua, al decir de Edwige, una mujer migrante en el PNRE, de 46 años: *"Lo que nos ha dado un respiro ha sido el coronavirus que ellos [Dirección General de Migración y las instituciones castrenses auxiliares] se han parado un poco."*

Desafortunadamente, la moratoria de deportaciones no ha sido prolongada a pesar de las demandas de organizaciones de sociedad civil, ya que la pandemia persiste con todas las secuelas que ha traído (REDH Jacques Viau 2020). En los últimos tres meses de 2020 CEDES0 informó que había podido intervenir, en diálogo con las autoridades locales y organizaciones internacionales, en 49 eventos en que personas migrantes o descendientes de migrantes estaban enfrentando el control migratorio de manera indebida en la subregión Enriquillo.²³

Las deportaciones de personas haitianas desde EE.UU a Haití en los primeros meses de la administración Biden han excedido las deportaciones del último año de la administración Trump en 2020 (Prospect 2021). El 22 de mayo de 2021 EE.UU. ha redesignado Estatus Temporal de Protección (TPS por sus siglas en inglés) para personas haitianas durante un periodo de 18 meses, en virtud de una situación de inseguridad grave en Haití. Potencialmente allana el camino para una reconsideración del régimen de deportaciones continuo para personas haitianas de la administración Biden, recordando que se ha incluido por lo menos una persona apátrida en las deportaciones desde EE.UU. a principio de 2021. Tanto las deportaciones por vía terrestre como las personas haitianas deportadas que llegan por vía aérea ponen presión sobre la administración Moïse en Haití que está muy desafiada por una crisis política, social y económica sin precedentes desde la caída del régimen de los Duvalier en 1986.

g) Transnacionalismo

La circulación de personas, bienes y dinero en el contexto fronterizo son importantes como estrategias para ganarse la vida. Debido a la crisis, las personas mi-

grantes entrevistadas dan cuenta de menos dinero enviado en transferencias o nada durante la pandemia, aunque reconocen la situación difícil por la que está atravesando sus familias en Haití. El Banco Mundial ha explicado que las remesas desde RD hacia Haití son aún más importantes que las remesas enviadas desde los EE.UU, en la medida en que llegan al quintil más pobre de la población en Haití (Banco Mundial 2012).

Claire, una mujer migrante de 50 años inscrita en el PNRE, que vive en RD desde 2004, da cuenta de los efectos económicos de la crisis sanitaria y su imposibilidad de ayudar a su familia en Haití:

"Yo tengo 3 hermanas, 4 hermanos en Haití, ellos no pueden [ganarse la vida], pero cada cierto tiempo le envío un dinerito, pero en este año ya, no he podido eso me ha dado muchos problemas. Ellos me llaman para decirme que la situación está dura. Ellos saben que estoy en otro país, debería trabajar para ayudarlo. Este año es peor, no puedo y eso me duele."

Esta situación se contrasta con la situación de remesas enviadas por migrantes dominicanas y dominicanos en EE.UU. a sus familiares en RD durante la pandemia. A pesar de las proyecciones de una merma en las remesas a escala global, algunos países no han sentido esta tendencia. Por ejemplo, el Banco de México (2020) informa que el mes de julio de 2020 vio el nivel más alto de remesas que jamás se ha reportado. Algo similar pasa en RD que reporta recibir hasta 0.5 por ciento más remesas en los primeros seis meses de 2020 que en el mismo periodo en 2019 (Pew Research Center 2020). En parte, puede ser que las personas migrantes en el norte global hayan tenido acceso a medidas gubernamentales para paliar los efectos de COVID-19, diferente a la exclusión de las personas migrante de tales medidas en RD. Por otro lado, se ha observado el carácter contra cíclico de las remesas cuando la población migrante toma en consideración las penurias de sus familias en el país de origen; aunque se reduzcan inicialmente, se recuperan y hasta rebasan los flujos de remesas registrados en el 2019 (PNUD 2020).

h) Acceso a la vacunación

Para comprender la manera en que la población migrante haitiana y la población apátrida han estado tomadas en cuenta en la respuesta a la pandemia por COVID-19 en la República Dominicana, deben tomarse en consideración tres elementos.

²³ Proyecto Trato Digno <http://tratodigno.obmica.org/>

En primer lugar, las condiciones estructurales de la República Dominicana, donde por varias décadas la inversión en salud ha sido limitada y afecta la preparación para la pandemia. En segundo lugar, la irregularidad del estatus migratorio. La ENI-2017 arroja que entre la población extranjera residente en el país solamente el 27.7% cuenta con carnet o estíquer del Plan Nacional de Regularización; 8.4% con carnet de la Dirección General de Migración; 3.8% con cédula dominicana para extranjeros; y el 2.3% con cédula dominicana (ONE 2018). Estos datos muestran como la irregularidad es el estatus predominante entre la población extranjera en la República Dominicana. Por último, la cobertura de la seguridad social de los/as inmigrantes en la República Dominicana es baja. Según datos de la ENI-2017, el 86.9% de la población inmigrante no contaba con seguro de salud, cifra que aumenta al 95% entre aquellos nacidos en Haití (ONE 2018).

La situación de la población descendiente de nacionales haitianos/as es parecida, donde según la ENI-2017 un 80.9% no tiene seguro de salud. La protección a las personas migrantes y apátridas dentro de la respuesta dominicana ante la pandemia por COVID-19 ha estado reducida a la atención dentro del sistema de salud, con las limitaciones que derivan de que miembros de los colectivos no estén cubiertos por las aseguradoras de salud; las pruebas y referimientos realizados en el marco de las intervenciones del Ministerio de Salud Pública en sectores con alta incidencia de casos; y la recepción de ayudas alimentarias o medicamentos mediante apoyo humanitario extra oficial.

Se entiende que tiempos excepcionales requieren de medidas especiales como algunos países de la región han mostrado hacia la migración forzada desde Venezuela (OBMICA 2021: 4). Hay una gama de prácticas en América Latina y el Caribe pero a continuación se destacan dos ejemplos en que hay más holgura con la protección de cara a esta población en movimiento.

En resumidas cuentas, la política innovadora colombiana, inaugurada en 2021, contempla la regularización de una cohorte de 800,000 migrantes venezolanos con estatus irregular, otorgando un Estatus Temporal de Protección (ETP) de 10 años, incluyendo la residencia. El llamado ETP como prueba de domicilio puede servir para prevenir la apatridia, ayudando a los hijos de progenitores venezolanos nacidos en Colombia adquirir la nacionalidad colombiana. Diferente a otros países de la región, Brasil ha desarrollado una política de reconocimiento a un volumen significativo de venezolanos-as

como refugiados-as *prima facie* en los últimos años. En efecto, cabe preguntar por qué más países de la región no han hecho lo mismo, recordando que la región tiene una trayectoria de interpretación expansiva de la definición de refugiado/a que se plasmó en la “Declaración de Cartagena” (1984) y que ciertos países han incorporado en sus leyes domésticas.

Con este trasfondo, hay que apreciar los esfuerzos importantes que RD ha emprendido en 2021 para normalizar el estatus de la población venezolana, aunque distan de las medidas aprobadas por Brasil y Colombia en cuanto a su alcance temporal. Cabe recordar que las personas venezolanas de recién llegada no pudieron aplicar para el Plan de Regularización (2014/2015) que tuvo como requisito el haber llegado al país antes de octubre de 2011. Además, las cifras oficiales muestran un auge en la llegada de personas venezolanas que las autoridades dominicanas calcularon a fines de 2019 en más de 100,000 personas con un estatus migratorio irregular. Actualmente hay un plan especial en curso para la migración venezolana con estatus irregular y se espera que puede cambiar el estatus positivamente para estas personas aunque no otorga la residencia y es un permiso de apenas un año. Es oportuno llevar a cabo este programa en esta coyuntura para visibilizar estas personas y vencer cualquier vacilación que puede haber por parte de las autoridades o las mismas personas migrantes de cara a su inclusión en el plan nacional de vacunación contra COVID-19.

Sin embargo, en la medida en que las autoridades dominicanas determinan una hoja de ruta para la sostenibilidad del PNRE en curso desde 2014/2015 en lo que se refiere a la población afectada, mayormente haitiana, hay información sobre cómo gobiernos locales están adoptando medidas pragmáticas para maximizar la cobertura de la vacunación en RD. A partir del 10 de mayo de 2021 un plan local busca incluir a toda persona adulta, sin importar su situación de documentación. En lugares en el sur de la República Dominicana,²⁴ con una certificación de las autoridades locales sobre la residencia de facto de la persona y su edad, se busca incluir a todas las personas adultas, independientemente de su estatus documental, en el espíritu de la consigna de la OIM: “Todos afectados por la COVID-19. Todos Movilizados para la recuperación. Todos vacunados equitativamente.”

²⁴. Información proporcionada por CEDES, el 3 de mayo de 2021.



A pesar de las iniciativas de inclusión o “equidad vacunal” a nivel local, la exclusión oficial de la población indocumentada del plan de vacunación marca un contraste chocante con los discursos que circulaban a inicios de la pandemia que reconocían “todos estamos juntos en esto”. Deja claro que las fronteras sociales persisten, y que además se corre el riesgo de exacerbar las desigualdades preexistentes. **En vez de reconocer nuestra humanidad mutua e interdependencia colectiva en lo que la salud pública se refiere, la oportunidad de vencer el virus mediante la vacunación masiva se torna otro ejercicio de control migratorio y exclusión social de la población descendiente.**

Además, limitar el acceso a la vacunación por cuestiones de documentación o estatus migratorio contraviene las recomendaciones de las organizaciones competentes en la materia, tales como las Naciones Unidas y el Instituto sobre Apatridia e Inclusión (ISI 2020).

i) Procesos de documentación

En la República Dominicana los servicios del Registro Civil fueron suspendidos durante el primer periodo del estado de emergencia entre marzo y mayo del 2020. Se volvieron a abrir en junio del 2020 con los nuevos protocolos de higiene y prevención. También fueron cerradas las delegaciones de la JCE ubicadas en hospitales (ACNUR y OEA 2020b:17). La JCE informó al público acerca de los planes de reanudar los servicios

a través de su página web y redes sociales institucionales, pero en contraste con otros países de la región no se comunicó mediante WhatsApp, líderes comunitarios o nota de prensa (ACNUR y OEA 2020b). Los cierres aplazaron el registro de nacimiento para bebés nacidos durante el estado de emergencia, generando así una acumulación de expedientes por procesar.

El plan del gobierno dominicano para abordar el atraso existente implica ofrecer servicios en ubicaciones descentralizadas y extender las horas de operación (ACNUR y OEA 2020: 27). Una buena práctica es la extensión del tiempo permitido para registrar eventos vitales de manera oportuna. El Decreto Presidencial 137-20 modificó las asignaciones de tiempo para que cualquier evento vital que ocurriera entre el 21 de enero y el 3 de julio de 2020 pueda registrarse sin penalización por demora hasta 60 días después del 3 de julio de 2020. Sin embargo, la extensión de los tiempos no aplica cuando se trata de personas que no han podido naturalizarse, y más bien siguen siendo sujetas a la desnacionalización.

Consideremos el ejemplo de Marcos, un joven del grupo B registrado quien se convirtió en padre durante la pandemia. Él tenía ganas de ver si podía usar los documentos que había adquirido cuando se registró para la Ley 169-14 (acta de nacimiento, cédula de extranjero y carné de regularización que ahora está vencido) para fines de la declaración de su hijo, pero “al empezar la pandemia todas las cosas estaban cerradas”. Aunque

viven en un batey que pertenece a Independencia, su esposa se tuvo que trasladar a Barahona para dar a luz en el Hospital Jaime Sánchez debido a la pandemia. Tampoco pudieron registrar el nacimiento de su hijo de 9 meses, porque la oficialía civil cuestionó la validez de la cédula de su esposa. Aparentemente el sistema de registro civil cuestiona la situación migratoria de la bisabuela por la línea materna, demostrando como la desnacionalización continua de forma matrilineal (Petrozziello et al. 2014/2017).

También fueron afectados los procedimientos para la renovación de documentos de regularización para padres y madres migrantes que podrían eventualmente favorecer la naturalización de sus hijos/as apátridas. Los cierres, toques de queda y otras limitaciones a la movilidad han impedido que los migrantes haitianos y sus descendientes puedan recuperar los documentos de registro civil para ellos y sus hijos. Según un participante, *“Después que entró el coronavirus la gente no sale, es por eso que no he podido ir a la Junta [Junta Central Electoral] a buscarlo.”*

Los nuevos protocolos de prevención del COVID limitan la cantidad de personas que pueden congregarse, lo que complica el proceso de prestación y recepción del servicio. Los padres migrantes haitianos informan que tienen dificultades para obtener pasaportes y renovar el estado de regularización debido al cierre de oficinas relacionado con la pandemia. A su vez, esto afecta negativamente su capacidad para cumplir con los requisitos de documentación para registrar el nacimiento de sus hijos.

El impacto económico de la pandemia sobre los padres migrantes haitianos y las personas apátridas que ya viven en la pobreza pone el registro civil fuera de alcance. Los costos relacionados con el transporte local han aumentado en un momento en que muchos están desempleados y no pueden acceder a los programas de asistencia del gobierno debido a sus propios problemas de documentación. Según una persona entrevistada: *“Por el momento el problema del dinero es peor que el problema del Covid-19 porque si yo tuviera dinero yo pudiera ir a la oficina [Oficialía]”*. Otra afirmó lo mismo: *“Si la oficina [Oficialía] abriera no me lo impediría, pero es el dinero que no tengo para hacer las diligencias. Estaría contenta si los niños tuvieran papeles para poder andar, para que estén libre en el país, ellos están en este país”*.

Además, **este estudio encontró que continúan las investigaciones arbitrarias y prácticas de cancelación de documentos y desnacionalización, bajo el pretexto de modernización y securitización del registro civil.**

Abundan los errores ortográficos, duplicaciones, cédulas de cartón regadas por el campo en épocas electorales de antaño (Riveros 2014). Sin embargo, cuando de personas racializadas y étnicamente haitianas se tratan, los errores se vuelven insuperables porque las autoridades los tachan de “fraude” y justifican la suspensión de documentos como si fuera un “saneamiento del Registro Civil” (JCE 2009: 25).

Consideremos el ejemplo de la Señora Angelina, descendiente del grupo A, y madre de 9 hijos que no había declarado. A través del acompañamiento de una de las organizaciones sociales, logró obtener su acta de nacimiento y cédula a través de un proceso de declaración tardía en el 2016 e inició los trámites para la declaración tardía de sus hijos, algunos de los cuales habían alcanzado la mayoría de edad. Los mismos acudieron para que les tomaran los datos biométricos, supuestamente para cerciorarse de que no hubieran obtenido ningún otro documento anteriormente, datos que pasarían a formar parte de un expediente que no procedería. Para el 2019 ya la cédula de la Señora Angelina estaba cancelada con todo el proceso de sus hijos. La reacción de quienes le acompañaron fue de sorpresa:

“...entonces uno dice, pero qué fue, no es un acta del 2000 que se hizo con la Sentencia, sino que fue posterior a la Sentencia. Ya cumplió con el procedimiento y la prueba y resulta que vienen a cancelarle el acta. Todo se concretiza en el momento que ella intenta declarar a sus hijos y así sucede, inclusive yo le dije, ‘Mira tú te vas a someter a esto, pero tienes que saber que hasta los hijos que tú tienes vas a someterlos a esa tortura dentro de la Junta’”.

Así, en vez de identificar soluciones que velen por el interés superior del niño y protejan el derecho humano a la identidad, en consonancia con lo recomendado por los Comités de los Derechos del Niño y Trabajadores Migrantes,²⁵ siguen primando las prácticas de exclusión.

²⁵. Ver la Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23). <https://digitallibrary.un.org/record/1323015?ln=en>

Otra novedad ocurrida durante la pandemia, al final del mandato del Presidente Danilo Medina, fue la emisión del Decreto 262-20 en julio del 2020 que autoriza la naturalización de unos 749 niños/as y jóvenes del grupo B registrado. Casi todas las personas beneficiadas por el decreto recibieron el acompañamiento de varias organizaciones sociales que trabajan la temática, incluyendo nuestra contraparte en este estudio, CEDES- SO. Sin embargo, tanto la organización como las familias beneficiadas no tenían conocimiento de cuándo ni cómo recibirían la documentación para acreditar su estado como personas naturalizadas.

Antoine, por ejemplo, es migrante haitiano de 39 años, 21 de los cuales ha laborado en el sector agrícola en el país, e inscrito en el PNRE. Es padre de seis hijos nacidos en República Dominicana, tres con registro de nacimiento y tres sin registro. Su esposa también es de Haití y cuenta con pasaporte y esticker del PNRE. Los tres hijos sin registro nacieron entre 2010 y 2012, después de la entrada en vigor de la nueva Constitución que restringe el jus soli y antes del PNRE. Antoine y su esposa lograron inscribir al más pequeño, nacido en el 2017, cuando estaba vigente el esticker de regularizado en sus pasaportes, y gracias al acompañamiento de CEDES- SO, pudieron inscribir a los hijos nacidos en el 2004 y 2008 para la naturalización mediante la Ley 169-14. Fueron estos últimos los que figuran nombrados como beneficiarios del Decreto 262-20. Al respecto a su situación actual, Antoine comenta:

“Yo tengo el acta ahí para cuando me la pidan, yo no sé si la van a cambiar para darle los documentos verdaderos del país [se refiere al acta de nacimiento de extranjero instrumentada por las autoridades dominicanas]. Me dijeron que se lo dieron y que uno puede sacar los papeles del niño, pero que no van a tener el mismo derecho que aquellos niños que sus padres tienen cédula de la Rep. Dom. Pero me dijeron que es un acta de nacimiento, está en la casa. Ahora no sé lo que vendrá más adelante para ellos, pero los más pequeños aún no están declarados, pero los que se beneficiaron [del Decreto 262-20] yo no sé si le van a dar otro papel, si van a venir con otro mejor”.

La incertidumbre sobre los procedimientos para implementar el Decreto 262-20 se evidencia desde la misma Junta Central Electoral. La JCE recibió el listado de los 749 beneficiarios del Decreto el 4 de agosto de 2020, del entonces Viceministro de Gestión Migratoria

y Naturalización del MIP, el señor Luis Fernández. A la fecha de esta publicación, la JCE no había recibido directrices sobre el procedimiento a seguir en estos casos, aunque anticipan seguir con la práctica de transcripción a un registro especial. Así, los beneficiarios del decreto que hayan alcanzado la mayoría de edad recibirían una cédula de extranjero vigente por un año, para luego renovarlo una vez, para luego ser transcritos a un registro especial, para después otorgarles la cédula de identidad dominicana. **Nuevamente se observan los procesos engorrosos a través de los cuales se aplaza de forma indefinida en el tiempo la entrega de la documentación que acredite su nacionalidad dominicana.**

A finales de abril de 2021, el nuevo presidente Luis Abinader emitió otro Decreto Presidencial, no. 297-21 que concede la naturalización dominicana a unas 50 personas más que se habían inscrito como parte del grupo B bajo la operación de la Ley 169-14. En el momento de escribir, las organizaciones de la sociedad civil que acompañan a la población estaban analizando cuáles de las personas en la lista del decreto correspondían a los casos que llevan, y cuáles serían los próximos pasos.

Conviene recordar que la Ley 169-14 estipula que las personas que se registraron del llamado grupo B podrían optar por la naturalización transcurrido un periodo de dos años (hubiera tocado iniciar el trámite en el 2016). Sin embargo, ya transcurridos 7 años no se ha definido ningún procedimiento administrativo para hacerlo efectivo.

Además, se observa una continuidad en las posiciones encontradas entre actores gubernamentales sobre la forma de proceder. El nuevo viceministro de Interior y Policía para la Gestión Migratoria, Juan Manuel Rosario, manifestó ante la prensa el 20 de mayo de 2021 su oposición a que los 750²⁶ niños del Decreto 262-202 se naturalizaran sin que sus padres lo hicieran. Asimismo denunció la labor de identificación de personas del “grupo B2” que han venido haciendo varias organizaciones después del cierre de la Ley 169-14. Según lo expresado por el Sr. Rosario:

“Nosotros jamás en la vida aprobaríamos que a un extranjero se le otorgue un estatus por mucha presión que haya a nivel internacional y se le otorgue un

²⁶. En realidad, se trata de 749 personas, al encontrarse una de ellas duplicada en el listado.



Grupo focal con equipo de CEDES, y facilitadora de OBMICA, Tamayo, 28 de octubre de 2020.

*estatus migratorio que no sea conforme al derecho y los intereses de la República Dominicana”.*²⁷

En la misma conferencia, el Sr. Rosario, que lo considera un asunto de seguridad y soberanía nacional, explica que ha ordenado una auditoría procesal de los expedientes depositados para el PNRE, con miras a dejar sin efecto el gran esfuerzo del país por regularizar a la población migrante y crear una vía para la naturalización de sus descendientes.

j) Diálogo y búsqueda de soluciones

Entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que acompañan la población, existe la percepción de que se ha reducido el espacio para la incidencia política y el diálogo con el gobierno de turno. Durante la pandemia, las OSC han estado enfocadas en canalizar la ayuda de organizaciones internacionales a las comunidades afectadas, operando de forma paraestatal para suplir las necesidades de esta población socialmente excluida. **Por ello, las OSC conocen de forma cercana las**

necesidades de esta población, y están dispuestas a reanudar el diálogo en busca de soluciones que valoren el bienestar colectivo en tiempos pandémicos.

Es menester recordar que varias mesas de diálogo entre sociedad civil y el gobierno operaron sobre temas de migración y nacionalidad en 2017/2018 pero que las deliberaciones fueron inconclusas y no se dio continuidad por parte del Estado desde bien antes de la pandemia. El Estado emprendió estos gestos importantes de colaboración con la CIDH y la sociedad civil mediante mesas de trabajo que contribuyeron a que se removiera a RD del capítulo V (países que menos cumplen con los derechos humanos) de los informes anuales que publica la Comisión entre 2017 y 2019. Sin embargo, la sociedad civil dominicana ha observado que estos intercambios no han derivado en respuestas concretas a los distintos problemas planteados por la sentencia 168-13 y la implementación de la Ley 169-14. En 2020 no fueron reanudados los trabajos de las mesas y tampoco en 2021 hasta la fecha.

A continuación, se propone una serie de recomendaciones para la consideración de actores gubernamentales, internacionales y no gubernamentales de la sociedad civil.

²⁷ <https://hoy.com.do/mip-audita-regularizacion-extranjeros-por-irregularidades/>

RECOMENDACIONES

Al gobierno

1. Restituir plenamente la nacionalidad dominicana para todas las personas nacidas en el territorio antes del 26 de enero del 2010, dado que eran y son ciudadanos según la Constitución vigente en el momento de su nacimiento.
2. Proceder a naturalizar todos los descendientes de migrantes haitianos quienes se registraron de manera oportuna y deben de haber podido optar por la naturalización dentro de dos años bajo la operación de la Ley 169-14 (grupo B). Cesar toda práctica de obstaculización de la debida aplicación de la Ley.
3. Entregar los documentos de identidad a todas las personas del grupo A bajo la Ley 169-14 y cesar la práctica de transcripción.
4. Identificar procedimientos de naturalización para las 11,000 personas biométricamente identificadas después de terminar el periodo de registro bajo la operación de la Ley 169-14.
5. Adoptar medidas flexibles para la renovación de los carnets de regularización dentro del marco del PNRE, mientras que se trabaja por asegurar la sostenibilidad del Plan. Seguir implementando medidas flexibles de registro civil, tales como declaraciones tardías sin multas durante la pandemia.
6. Considerar el establecimiento de un grupo de trabajo gobierno-sociedad civil para evaluar los casos individuales de personas excluidas del registro civil quienes están recibiendo acompañamiento legal desde ONG.
7. Propiciar un cruce de información actualizada de las personas beneficiarias de la Ley 169-14, del Grupo A, documentadas con cédula de identidad y electoral, con otras bases de datos estatales como las de SIUBEN, a fines de garantizar la inclusión de aquellas que cumplan con los criterios de vulnerabilidad establecidos en los programas de protección social que resulten adecuados.
8. Ofrecer la vacunación a todas las personas que residen en el país, independientemente de su estatus documental, para contener y controlar el COVID-19. Sopesar, de ser necesario, el fortalecimiento del uso de la facilidad COVAX ya en curso para vacunar todas las personas residiendo en el territorio nacional.
9. Propiciar canales legales para tener acceso a soluciones de nacionalidad, basada sobre políticas y prácticas no discriminatorias (ODS 10.3), garantizando que el gobierno promueva mayor inclusión de dominicanos-as afectados por la sentencia 168-13 en programas de protección social para dirigirse a las consecuencias presentes y futuras de COVID-19.
10. Fortalecer el Registro Civil (ODS 16.9) para lograr el registro universal de nacimientos. Robustecer los sistemas de estadísticas vitales mediante la inclusión de preguntas clave y variables proxy en el cuestionario del Censo pautado para 2022 con el objetivo de producir información más precisa sobre las condiciones de documentación y socioeconómicas de los diversos colectivos que habitan el país.

11. Acceder a las Convenciones sobre la Apatridia de 1954 y 1961, allanando el camino para el desarrollo de un encuadre nacional legal para prevenir y reducir la apatridia.
12. Aclarar de forma transparente ante las instituciones competentes y las personas afectadas los términos en los que los Decretos 262-20 y 297-21 serán implementados. Que el Poder Ejecutivo instrumente la naturalización del resto del grupo B registrado.

A organizaciones internacionales

13. Incluir en la visión de desarrollo de la zona fronteriza el fortalecimiento de las instituciones con el mandato de garantizar los derechos a la identidad, salud y protección social.
14. Seguir colaborando con las ONG en cuanto a ayuda humanitaria a grupos de migrantes y personas apátridas que pueden resultar excluidos de las medidas oficiales para enfrentar los efectos de la pandemia, abogando por la inclusión justa y necesaria de estos segmentos de la población dentro de planes de reducción del riesgo a desastres tanto de origen natural como de tipo sanitario.
15. Seguir colaborando con el gobierno en el mejoramiento de su régimen de protección social, con mi-

ras a que sea más incluyente de las personas más necesitadas, notablemente estas personas afectadas por la lenta aplicación de la Ley 169-14.

16. Seguir colaborando con el gobierno en el fortalecimiento del registro civil, bajo la condición de que todo aporte financiero o técnico se instrumente de manera tal que respete el principio de la no discriminación.

A organizaciones de la sociedad civil

17. Seguir trabajando con otros actores clave para facilitar acceso a grupos difíciles de alcanzar en el marco de la respuesta a COVID-19.
18. Redoblar los esfuerzos de sensibilización con estos grupos de cara a su posible reticencia a visibilizarse para la vacunación. Trabajar en particular para vencer la resistencia de ciertos grupos, incluyendo adultos mayores y personas con bajos niveles de educación dentro de los grupos de migrantes y sus descendientes, favoreciendo un ambiente de mayor cumplimiento y menos hostil a la vacunación.
19. Dar seguimiento a la propuesta de modificación del Registro Civil por parte de la Junta Central Electoral, circulada en febrero de 2021, entendiendo que es oportuno llevar a cabo cambio siempre y cuando se hace a base de la no discriminación.

REFERENCIAS

- ACNUR y OEA (2020a) Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia <https://www.clarciev.com/Estudio-Regional-sobre-inscripcion-tardia-de-nacimientos-otorgamiento-de.html>
- ACNUR y OEA (2020b) Respuesta de Emergencia de las Oficinas de Registro Civil e Identificación durante la Pandemia del COVID-19: Impacto, buenas prácticas e iniciativas innovadoras implementadas en América Latina y el Caribe. <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/puica/docs/Respuesta-emergencia-RC-pandemia-COVID-19.pdf>
- Banco Mundial (2012) Haití, República Dominicana: Más que la suma de las partes. Un estudio sobre las relaciones económicas bilaterales. Oficina Santo Domingo.
- Brito, Steve, Ana Corbacho y René Osorio (2013) El registro de nacimientos: la llave para la inclusión social en América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Económica para América Latina. (2016) La matriz de la desigualdad social en América Latina. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015) Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana. www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Republica-Dominicana-2015.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2021) La CIDH llama a los Estados de la región a adoptar políticas migratorias y de gestión de fronteras que incorporen un enfoque de derechos. 1 de abril. www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/082.asp
- EFE (2021) Excluidos de las vacunas, los haitianos sufren un nuevo estigma en República Dominicana. 11 de marzo. Santo Domingo. <https://www.efecom.com/efe/america/sociedad/excluidos-de-las-vacunas-los-haitianos-sufren-un-nuevo-estigma-en-republica-dominicana/20000013-4485548>
- Hayes de Kalaf, Eve (2019) "Making foreign Legal identity, social policy and the contours of belonging in the contemporary Dominican Republic" in Cruz-Martínez, Gibrán, ed. *Welfare and social protection in contemporary Latin America*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- Hayes de Kalaf, Eve (2021) *Legal Identity, Race and Belonging in the Dominican Republic: From Citizen to Foreigner*. [Forthcoming] Anthem Press London
- Institute on Stateless and Inclusion (2020) Statelessness in a Global Pandemic: Impact Report 2020. https://files.institutesi.org/Covid19_Stateless_Impact_Report.pdf
- IOM (2020) Displacement Tracking Matrix (DTM). https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/IOM_Flow%20Monitoring_COVID-19_Bi-Monthly%20SitRep%20No.%2027.pdf?file=1&type=node&id=10399

- Junta Central Electoral (2009) Líneas Estratégicas Registro Civil Identidad Ciudadana, <https://issuu.com/publicacionesjce/docs/lineasestrategicasregistrocivilidentidadciudadana>
- Junta Central Electoral (2007a) 'Estricto cumplimiento a la Ley No. 659 sobre Actos del Estado Civil y sus modificaciones al firmar las Actas de Nacimiento o Cualquier documento', Circular No.017 a los Oficiales del Estado Civil, 29 de marzo. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8902.pdf>
- Junta Central Electoral (2007b) 'Resolución que establece el Procedimiento para Suspender Provisionalmente la Expedición de Actas del Estado Civil Viciadas o Instrumentadas de Manera Irregular', 10 de diciembre. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8899.pdf>
- Junta Central Electoral (2012) Avances tecnológicos Registro Civil y Cedulación https://issuu.com/publicacionesjce/docs/avances_tecnologicos_registro_civil
- Listín Diario (2020) Luis Abinader: "La salud dominicana no puede y no soporta la cantidad de (parturientas) haitianas". 25 de noviembre. <https://listindiario.com/la-republica/2020/11/25/645670/luis-abinader-la-salud-dominicana-no-puede-y-no-soporta-la-cantidad-de-parturientas-haitianas>
- Listín Diario (2021a) "Más de 20 mil extranjeros fueron repatriados en 2020". 3 de febrero. <https://listindiario.com/la-republica/2021/02/03/655454/mas-de-20-mil-extranjeros-fueron-repatriados-en-2020>
- Listín Diario (2021b) "Abinader sobre vacunación a migrantes: 'El compromiso del país es vacunar a dominicanos'". 8 de enero. <https://listindiario.com/la-republica/2021/01/08/651599/abinader-sobre-vacunacion-a-migrantes-el-compromiso-del-pais-es-vacunar-dominicanos>
- Martínez, Cristian (2018) "Caminando sobre mis pies: discriminación en el acceso a servicios de salud para las mujeres en los bateyes" en *Estudios Sociales*, Vol. 41 Núm. 156 (2018): Migración, Convivencia y Justicia. República Dominicana, <https://estudiossociales.bono.edu.do/index.php/es/article/view/29>
- Martínez, Samuel y Bridget Wooding (2017) "El anti-haitianismo en la República Dominicana: ¿un giro biopolítico?" *Migración y Desarrollo* 28 (15): 95–123
- Morales, Marcos A. (2020) Estudio sobre migraciones, vulnerabilidad y reducción de riesgos de desastres con énfasis en colectivos en situación de mayor vulnerabilidad (migración haitiana y migración venezolana con enfoque de género y niñez). OBMICA. http://obmica.org/images/OBMICA_Policy_Brief_cerrando_brechas_Octubre_2020-comprimido.pdf
- OBMICA (2018) Facilitando el acceso al registro civil dominicano a descendientes de parejas mixtas: protocolo para su acompañamiento legal. Santo Domingo: Editora Búho. <http://obmica.org/images/Publicaciones/Libros/Protocolo-2018-FINAL.pdf>
- OBMICA (2018a) *Estado de las Migraciones que Atañen a la República Dominicana 2017*. Santo Domingo. <http://obmica.org/images/Publicaciones/Informes/2017--FINAL-Estado-de-las-migraciones-RD-2017--digital.pdf>
- OBMICA (2020) "Sacando balance: La regularización de migrantes en RD" Boletín, Diciembre 2020 Año 10 - Número 4. http://obmica.org/images/Boletin_Obmica_dic-2020_compressed.pdf
- OBMICA (2020a) "Gobernanza de las migraciones en República Dominicana", cap. 4 en Estado de las migraciones que atañen a República Dominicana 2019, Santo Domingo. <https://docdro.id/43Dm5sG>
- OBMICA (2021) "Uno de los gestos humanitarios más importantes de la última década. Acogiendo la población venezolana." Boletín. Marzo 2021. Año 11 - Número 1. Santo Domingo. http://obmica.org/images/Boletin_Obmica_Marzo_2021.pdf
- Oficina Nacional de Estadística. (2018). Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana (ENI-2017).
- Organización Mundial de Salud (OMS) (2020) *Handbook for public health capacity-building at ground crossings and cross-border collaboration*, Marzo.
- País Dominicano Temático (2020) *Impacto de la COVID-19 en los sistemas sanitarios, económicos*

- y políticos. Año 3, Número 9, Julio 2020. RD. <https://paisdominicanotematico.com/wp-content/uploads/2020/09/Pais-Dominicano-Ed-9-Digital-OK-1.pdf>
- Petrozziello, A.J. et al (2014/2017) *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Búho. OBMICA. 2ª edición: <http://obmica.org/index.php/publicaciones/libros/192-genero-y-el-riesgo-de-apatridia-para-la-poblacion-de-ascendencia-haitiana-en-los-bateyes-de-la-republica-dominicana-segunda-edicion>
- Petrozziello, A.J. (2019) "(Re)producing Statelessness via Indirect Gender Discrimination: Descendants of Haitian Migrants in the Dominican Republic." *International Migration*, vol. 47 no. 1, pp. 213-228, DOI: 10.1111/imig.12527.
- Pew Research Center (2020) "Amid COVID-19, remittances to some Latin American countries fell sharply in April, then rebounded." 31 de Agosto de 2020. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/31/amid-covid-19-remittances-to-some-latin-american-nations-fell-sharply-in-april-then-rebounded/>
- PNUD (2020) INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2020 PANORAMA GENERAL. La próxima frontera El desarrollo humano y el Antropoceno. Nueva York. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_spanish.pdf
- PNUD (2020) Cuenta Conmigo: COVID-19 y la Resiliencia de los Flujos de Remesas hacia ALC, 2 de diciembre. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/stand-by-me--covid-19-and-the-resilience-of-remittance-flows-to-.html>
- PNUD RD (2013) Mapa de desarrollo humano de la República Dominicana. <https://dipecholac.net/docs/files/530-pnud-do-mapadhrd.pdf>
- Privacy International (2021) Exclusion by design: How national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations. 29 de marzo. London. <https://privacyinternational.org/long-read/4472/exclusion-design-how-national-id-systems-make-social-protection-inaccessible>
- Prospect (2021) "Deportation as usual as Biden struggles to reshape Immigration Policy." 18 de febrero. <https://prospect.org/justice/deportation-as-usual-biden-struggles-to-reshape-immigration-policy/>
- REDH-JV (2020) Urge prorrogar las deportaciones. 22 de septiembre <http://tratodigno.obmica.org/index.php/2020/09/>
- UNFPA (2018) Descendientes de Inmigrantes en la República Dominicana. Estudio Complementario ENI-2017, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, escrito por Rosario Espinal para el Fondo de Población de las Naciones Unidas, República Dominicana.
- WHO (2020) Handbook for public health capacity building at ground crossings and cross-border collaboration. <https://www.who.int/publications/i/item/handbook-for-public-health-capacity-building-at-ground-crossings-and-cross-border-collaboration>
- Wooding, Bridget (2018) "Haitian immigrants and their descendants born in the Dominican Republic", *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199366439.013.474>
- World Bank (2017) Including the Excluded: Improving Social Protection Services in the Dominican Republic. April 17th 2017. Washington. <https://www.worldbank.org/en/results/2017/04/10/improving-social-protection-services-dominican-republic>

Esta edición de
*Research Brief/Resumen de Investigación: Impactos del COVID-19 en la población
haitiana y sus descendientes en la zona sur de República Dominicana*
de Bridget Wooding y Allison J. Petrozziello del OBMICA
se terminó de imprimir en el mes de junio de 2021,
en los talleres gráficos de Editora Búho,
Santo Domingo, República Dominicana.



RESEARCH BRIEF:

COVID-19 IMPACTS ON HAITIAN MIGRANTS AND THEIR DESCENDANTS ON THE SOUTHERN BORDER OF THE DOMINICAN REPUBLIC



**Centro para la Observación Migratoria
y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA)**

RESEARCH BRIEF/RESUMEN DE INVESTIGACIÓN:

**COVID-19 IMPACTS ON HAITIAN MIGRANTS
AND THEIR DESCENDANTS ON THE SOUTHERN
BORDER OF THE DOMINICAN REPUBLIC**

**Bridget Wooding
Allison J. Petrozziello**

Santo Domingo, Dominican Republic
June 2021

Research Brief: COVID-19 Impacts on Haitian Migrants and their Descendants on the Southern Border of the Dominican Republic

A Research Brief publication of the Caribbean Migrants Observatory (OBMICA) www.obmica.org

OBMICA is a center for applied research focused on migration and social development in the Caribbean which advocates for the rights of migrants and their families as a cornerstone for development, democracy building, and inclusive citizenship.

Authors: Bridget Wooding and Allison J. Petrozziello

Translation (Spanish to English): Charlotte Wiener

Suggested citation:

Wooding, Bridget and Allison J. Petrozziello. 2021. *Research Brief: COVID-19 Impacts on Haitian Migrants and their Descendants on the Southern Border of the Dominican Republic*. Caribbean Migrants Observatory (OBMICA). Santo Domingo, DR: Editora Búho.

Edition: June 2021

ISBN: 978-9945-22-119-0

Cover photograph: EFE/Orlando Barria "Corona or food": Haitians without work or aid in the Dominican Republic.

Layout: Alexandra Deschamps

Printing: :

Editora Búho, S.R.L.

Tels: 809-686-2241 / 809-686-2243

Fax: 809-687-6239

E-mail: editorabuho@yahoo.com

Printed in Dominican Republic

This publication was supported by the International Development Research Centre (IDRC), Ottawa, Canada, and the COVID-19 Emergency Statelessness Fund (CESF). The views expressed herein do not necessarily represent those of IDRC or its Board of Governors, nor those of CESF.

CONTENTS

ABBREVIATIONS	7
INTRODUCTION	11
I. STUDY	13
II. CURRENT SITUATION OF IDENTITY DOCUMENTATION	15
III. IMPACTS OF COVID-19	20
a) Prevalence of the disease and access to health services	20
b) Knowledge about the virus and prevention measures	21
c) Economic impact	22
d) Access to education	24
e) Social protection programs	24
f) Voluntary and involuntary returns to Haiti	27
g) Transnationalism	28
h) Access to vaccination	29
i) Documentation processes	30
j) Dialogue and search for solutions	33
IV. RECOMMENDATIONS	35
REFERENCES	37

LIST OF ABBREVIATIONS

AFP	<i>Administradora de Fondo de Pensiones</i> (Pension Fund Administrator)
CAC	<i>Consortio Azucarero Central</i> (Central Sugar Consortium)
CEDESO	<i>Centro de Desarrollo Sostenible</i> (Center for Sustainable Development)
CESFRONT	<i>Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre</i> (Specialized Land Border Security Corps)
CLARCIEV	<i>Consejo Latinoamericano y del Caribe de registro civil, identidad y estadísticas vitales</i> (Latin American and Caribbean Council for Civil Registration, Identity and Vital Statistics)
COVAX	COVID-19 Vaccines Global Access initiative
DGM	<i>Dirección General de Migración</i> (General Directorate of Migration)
DR	Dominican Republic
DTM	Displacement Tracking Matrix
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL, in Spanish)
ENI	<i>Encuesta Nacional de Inmigrantes</i> (National Immigrant Survey)
IACHR	Inter-American Commission on Human Rights (CIDH, in Spanish)
IADB	Inter-American Development Bank
IACtHR	Inter-American Court of Human Rights
ID	identification document
IOM	International Organization for Migration (OIM, in Spanish)
ISI	Institute on Statelessness and Inclusion
JCE	<i>Junta Central Electoral</i> (Central Electoral Board)
MIP	<i>Ministerio de Interior y Policía</i> (Ministry of Interior and Police)
NGO	non-governmental organization
OAS	Organization of American States (OEA, in Spanish)
OBMICA	Caribbean Migrants Observatory
ONE	<i>Oficina Nacional de Estadísticas</i> (National Statistics Office)
PCR	Polymerase chain reaction (testing technique)
PLD	<i>Partido de la Liberación Dominicana</i> (Dominican Liberation Party)
PRM	<i>Partido Revolucionario Moderno</i> (Modern Revolutionary Party)
PNRE	National Regularization Plan for Foreigners (<i>Plan Nacional de Regularización de Extranjeros</i>)

REDH	<i>Red de Encuentro Dominico-Haitiano Jacques Viau</i> (Jacques Viau Dominico-Haitian Network)
SDG	Sustainable Development Goals
SIUBEN	<i>Sistema Único de Beneficiarios</i> (Unique Beneficiary System)
TPS	Temporary Protected Status (ETP, in Spanish)
UNDP	United Nations Development Program (PNUD, in Spanish)
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (ACNUR, in Spanish)
UNICEF	United Nations Children's Fund
US	United States
WHO	World Health Organization

Research Brief

**COVID-19 Impacts on Haitian Migrants
and their Descendants on the Southern
Border of the Dominican Republic**

In pandemic times, social inclusion is not optional

Bridget Wooding and Allison J. Petrozziello

INTRODUCTION

COVID-19 has revealed the pre-existing inequalities in every society. The latest Human Development Report 2020 “The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene” (UNDP 2021a) highlights that the Dominican Republic (DR) has lost 21 points on the Human Development Index due to growing inequalities. The prevailing levels of social inequality in the country increase the vulnerability of certain groups of people, not only due to income inequalities, but also due to differentiated access to basic services, health and social protection. Among these groups in vulnerable situations are Haitian migrants and their descendants, especially those whose migration status is irregular or who lack documentation proving their Dominican nationality.

According to the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC 2016), there are three structural axes of social inequality in Latin America: ethnic and racial inequalities as they intersect with gender inequalities; the accumulation of inequalities throughout the life cycle; and territorial inequalities. In the Dominican context, where structural inequality is observed throughout its population, the condition of both the Haitian population and their stateless descendants contributes to a higher level of disadvantage.

In the DR, an important dimension of social inequality continues to be access to identity documentation for migrants and their descendants born in the country. Identification facilitates access to health and social protection programs, which, in turn, are services that

save lives in critical times like the current one. *How can the Dominican Republic address the historical problems of social exclusion to build back better?*

This research brief summarizes the findings of a study on the impacts of COVID-19 on the Haitian population and their descendants who live in the southern border region of the Dominican Republic. The purpose is to advocate for the resumption of dialogue on the urgent matter of migrant regularization and access to civil registration for Dominicans of Haitian descent who reside in the most marginalized areas of the country. This is understood not only as a human rights issue, but also as a pragmatic concern in recognition of the interdependence of our collective health and well-being.

It should be noted that on April 1, 2021, the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) issued its first recommendations to the States on the participation of military forces in migration procedures at the borders. It urged the adoption of policies “that are oriented toward respecting and guaranteeing the human rights of migrants, refugees, and those in need of protection,” which respect family unity and the principle of non-refoulement. It highlighted a series of measures ordered by governments that must cease immediately because they constitute a threat to migrants and refugees. These recommendations are timely in light of the emerging challenges throughout Latin America and the Caribbean regarding borders in times of pandemic. Given the persistent health crisis, the following is worth noting:

The Commission reiterates that States must avoid the use of detention strategies and other migration measures that increase the risks of contamination and spread of the pandemic and the vulnerability of people in situations of human mobility. Such measures include deportations or collective expulsions, or any form of return that is executed without due coordination and verification of the corresponding sanitary conditions, guaranteeing the conditions so that these people and their families can safeguard their right to health without any discrimination. As a consequence, States must focus on their protection work and the duty of prevention, in a coordinated manner to mitigate the factors of displacement and the risks of violation of rights (IACHR 2021).

I. STUDY

The Caribbean Migrants Observatory (OBMICA, in Spanish) carried out a qualitative study on the impacts of COVID-19 on the Haitian migrant population and their descendants who live in border region communities belonging to the Enriquillo sub-region. The subregion is located in the southwestern part of the Dominican Republic, and comprises the provinces of Barahona, Pedernales, Independencia, and Bahoruco. Together these four provinces cover an area of 6,961.43 km². It is also one of the poorest regions in the country, with the lowest human development indi-

cators (adjusted for inequality) in the country (UNDP 2013), despite the wealth it produces in terms of its contributions to national agricultural production.

In October 2020, an OBMICA research team carried out 50 semi-structured interviews with people of seven different documentation profiles, all of them parents of children born in Dominican territory in the last five years. The following table provides an overview of study participants, by documentation profile and gender.

Table 1: Study Participants by Documentation Profile and Gender

Documentation Profile	Women	Men	Total
Migrants born in Haiti who are registered in the National Regularization Plan for Foreigners (PNRE, in Spanish)	5	5	10
Migrants born in Haiti without PNRE registration	6	4	10
Dominicans of Haitian descent in Group A of Law 169-14 (with restored documents)	3	3	6
Dominicans of Haitian descent who have never had problems with their documents	3	3	6
Dominicans of Haitian descent in Group B who did not apply under Law 169-14	3	3	6
Dominicans of Haitian descent in Group B who applied under Law 169-14 (non-beneficiaries of Decree 262-20)	3	3	6
Parent of Dominicans of Haitian descent in Group B who applied under Law 169-14 and are beneficiaries of Decree 262-20	3	3	6
TOTAL	26	24	50

All of the interviews were completed respecting the health protocols in place at the time. Pseudonyms are used in this research brief to protect the confidentiality of interviewees, in accordance with agreed consent protocols.

In addition to the interviews, two focus groups were held: one with 8 mothers of children without civil registration who run the risk of remaining stateless; and the other one with 8 promoters and staff from the Center for Sustainable Development (CEDESO, in Spanish), a civil society organization based in Tamayo, Bahoruco, which has been providing orientation, humanitarian assistance, and legal assistance to the population since 2002.

Various stakeholders were interviewed in the Enriquillo sub-region as well as in Santo Domingo, including representatives of the local civil registry offices, hospitals and the Haitian consulate; international organizations, notably the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR); as well as professionals who work with organizations that defend the human rights of migrants in other parts of the country.

The brief focuses mainly on the population that is descendant from migrants who remain stateless. Statelessness persists, despite the efforts in 2014-2015 to

regularize foreigners, on the one hand, and naturalize their descendants, on the other, which unfortunately have not produced the expected results nor sustainable solutions over time. The inclusion of Haitian-born migrants in the study was a strategic decision given the relationship between historical and contemporary migration and the risk of statelessness and resulting social exclusion of their descendants born in country.

Like any study, this one has its limitations. It is based on a relatively small sample of interviews conducted at a point in time within a rapidly evolving political and epidemiological context. There had recently been a change in the central government after 16 years of rule by the Dominican Liberation Party (PLD, in Spanish). The administration of President Luis Abinader of the Modern Revolutionary Party (PRM, in Spanish) was inaugurated on August 16, 2020, a change that was still taking effect in terms of personnel rotation in public institutions. Though akin to a photograph taken at one point in time, the analysis turns it into an X-ray of what happens when a population that has been systematically excluded from society suffers the multiple shocks of a global pandemic.

The findings of the study and the ensuing recommendations were validated in a workshop in Tamayo in May 2021, in which key regional actors participated.

II. CURRENT SITUATION OF IDENTITY DOCUMENTATION

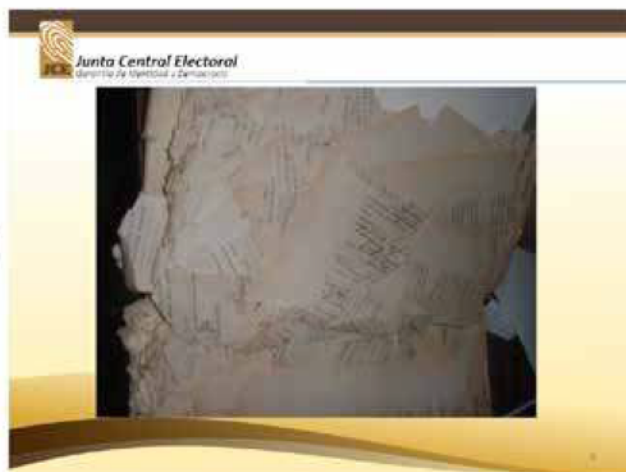
Despite recent efforts to modernize its civil registry, regularize migrants, and naturalize their descendants, the Dominican Republic still faces significant challenges in guaranteeing the human right to an identity and a nationality for the descendants of Haitian migrants. Before presenting the impacts of COVID-19, it is fitting to remember what these processes are and what point we had reached when the novel coronavirus entered the country in March 2020.

“Modernization” of the Civil Registry

In the 1990s, the civil registration and identification system was in a state of “virtual abandonment,” as can be seen in the photos published by the Central Electoral Board (JCE, in Spanish) in its report “Tech-

nological Advances in Civil Registry and Identification” (JCE 2012). The Civil Registry Offices functioned in a seemingly state-like manner, although “in reality they responded to personal initiatives and used the Civil Registry Offices ... as a kind of trust for private services” (JCE 2012:5). This situation led to the manifest deterioration of books and records of civil status and allowed for “the mafias to traffic with impunity with the documents of the population” (JCE 2012:5).

It was not until 2007 that the JCE assumed control of all Civil Registry Offices, prioritizing the modernization and securitization of the identity management system. As of 2005, the digitization of records that were in a state of deterioration had begun. Later, in alliance with international organizations, such as UNICEF and the OAS, it began to open more civil registration centers



and other services, and to establish some 60 JCE delegations in the main hospital maternity wards to facilitate access to timely birth registration. In 2009–2010, late birth declaration drives were launched in order to address the problem of chronic under-registration, given that the DR had one of the highest rates of under-registration of its population in all of Latin America and the Caribbean (Brito, Corbacho, and Osorio 2013). In addition, the country had begun to implement various social protection programs that required correcting under-registration in rural areas in order to reach the poorest people (see the section on Social Protection for more information).

By 2014, the registration situation was already improving, increasing from 78% of *children under the age of five* who were registered in 2009, to 88% (UNICEF 2016). However, under-registration persists and, therefore, so does the social exclusion of a significant segment of the Dominican population. As of February 2020, data from UNICEF estimated that the under-registration rate may be between 8 and 18% of the *adult population* in the Dominican Republic (UNHCR and OAS 2020). It is clear that not all children have benefited from these efforts, especially when their mothers or fathers are of foreign origin and/or have irregular migration status.

The civil registry modernization efforts coincide in time with the practices of arbitrary suspension of identity documents and denationalization of people of Haitian descent, which have been made visible before the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) and widely documented (Riveros 2014; Wooding 2018; Petrozziello 2014/2017; Hayes 2021). There is a noticeable pattern in the practices of exclusion from the civil registry: each initiative to expand the coverage of the civil registry and by extension, the electoral roll, entails the exclusion of members of this group, which certain political elites have designated as undesirable.¹ In other words, the same mechanisms that have been created to modernize the civil registry — mobile units, late birth declaration unit, digitization and biometric registration — have been used to identify and denationalize those who for decades had considered themselves Domini-

cans, in accordance with the Constitution in force at the time of their birth in the Dominican territory.

In previous studies, we documented how the late declaration campaigns carried out by the JCE in conjunction with the Ministry of Education, for example, had not managed to correct all the informal practices and irregularities that have been hindering access to civil registration for this population (Petrozziello et al. 2014/2017). Others have observed that it has been precisely in the context of strengthening social policy, through programs such as the Solidarity Card that the Dominican State has sought to exclude the descendants of migrants (Hayes de Kalaf 2019, 2021). In contrast to the use of violence or discriminatory practices against migrants and their descendants, there was a bio-political turn in the mode of anti-Haitian exclusionism within state structures (Martínez and Wooding 2017), including the cancellation of birth certificates and identification cards and/or the refusal to issue documentation proving Dominican nationality for descendants of migrants.

Implementation of Naturalization Law 169-14

Before the COVID-19 pandemic began, Law 169-14 was being implemented gradually. The aforementioned law was enacted in 2014 subsequent to the statelessness crisis caused by Sentence 168-13 of the Constitutional Court, which ordered the erasure from the civil registry of all those whose births had been registered to migrant parents without regular immigration status between 1929 and 2007. Law 169-14 established a special regime to facilitate the recognition of some and the eventual naturalization of others, thus dividing the affected population into two groups:

Group A: Children of non-resident foreign parents born in the national territory between June 16, 1929 and April 18, 2007, whose birth was registered in the Dominican Civil Registry using documents not recognized by the applicable regulations for those purposes at the time of registration; and

Group B: Children of foreign parents in an irregular situation, who were born in the Dominican Republic and whose birth is not registered in the Civil Registry.

The implementation of Law 169-14, which allegedly would resolve the statelessness situation, has been slow, partial, and full of administrative obstacles.

¹ Civil society organizations in the Dominican Republic, as well as the National Human Rights Commission, have documented the systematic exclusion of the Haitian descended population at key moments, such as during the replacement of plastic ID cards prior to the 2016 elections, an event that violated the political rights of the population.

Obstructive practices have been well documented by various international organizations (IACHR 2015: 47-144). According to a recent regional study:

In the Dominican Republic, it is known that ever since the proclamation of Law 169-14, the registration of births of children born on Dominican soil to foreign parents or mixed couples have presented several challenges in complying with the demands of the varied requirements that are requested and that in some cases have been considered extra-legal (UNHCR and OAS 2020a: 86).

Jointly with Dominican civil society, international organizations (including UNHCR, United Nations Population Fund, UNFPA, and United Nations Children's Fund, UNICEF) and regional organizations (Organization of American States, OAS and IACHR) continue to support dialogue with the Dominican State to conclude the implementation and identify solutions for those who could not avail themselves of the procedures established by the law.

From **Group A**, some 34,947 people have yet to recover their Dominican nationality as ordered by Law 169-14. In addition, there are people with suspended documents who do not appear on the list of affected persons produced by the JCE.

From **Group B**, not a single person registered under the special regime established by Law 169-14 has been naturalized despite the presidential decrees that will be explained below. A large part of this group has remained with foreign identity cards or regularization cards that have already expired, since the competent institutions have not defined the procedures for renewal and eventual naturalization.

During his last days in office in July 2020, former President Danilo Medina authorized the naturalization of 749 children and adolescents through Decree 262-20, almost all of them cases accompanied by UNHCR and associated civil society organizations. In May 2021, the Decree had still not been implemented, and three injunctions on the grounds of alleged unconstitutionality had been filed against it by individuals belonging to a small group of nationalists who have long objected to any regularization or naturalization action. In addition to the 749 children and adolescents, at least 1,829 people had submitted their naturalization applications with the Ministry of Interior and Police (MIP). On April 30, 2021, the current president, Luis

Abinader, signed Decree 297-21 granting Dominican nationality through naturalization to 50 people who had applied for the Group B regime under Law 169-14.

However, the same Law 169-14 and its Implementation Act 250-14 have created a dead end for the concerned population, since they refer to the ordinary naturalization procedure (established by Law 1683 of 1948, modified by Law 4063 of 1955) which requires a passport from the country of origin, among other requirements which are impossible to meet. Greater transparency regarding the implementation procedures of Decrees 262-20 and 297-21 is needed, as are Executive decisions regarding naturalization solutions for the rest of the registered Group B.

In addition to groups A and B, there are at least two other groups without access to their right to an identity and a nationality: **Group B2** and **descendants of mixed couples**. UNHCR uses the term "Group B2" to refer to the population comprising those people who, complying with the requirements established in paragraph B of the first article of Law 169-14, were unable or did not want to avail themselves of the registration procedure during the 180 days that it remained open², and for whom, currently, there is no legal pathway to access Dominican nationality.

Mixed couples is a term coined by OBMICA in our publication *Gender and the Risk of Statelessness for the Population of Haitian Descent in the Bateyes of the Dominican Republic* (Petrozziello et al. 2014 and 2017), to identify descendants who have one Dominican parent and one foreign parent. When the mother is an undocumented foreigner, it is difficult for her to access the Dominican civil registry even if the father is a documented national (OBMICA 2018).³ Today, while this profile is widely taken into account by national and international actors working on the issue, the Dominican State has yet to make any efforts to clarify the procedures to facilitate access to national identity documentation for children of mixed couples.

² The law established a 90-day period for registration, but in practice it was extended for an additional 90 days.

³ To learn more about the problem and the ongoing efforts to resolve it, watch the Spanish-language short film "Freedom: Stories of the children of mixed couples" (OBMICA 2019), <https://youtu.be/NPy98MEZtU>

Table 2: Population Groups at Risk of Statelessness in the Dominican Republic, 2021

Profile	Number of people	Number of people who have managed to reacquire their Dominican nationality	Number of people who have still not managed to reacquire their Dominican nationality
Group A	61,049 ⁴	26,102 ⁵	34,947
Group B	7,147 ⁶	799 ⁷	6,348
Group “B2” ⁸	23,700 ⁹	0	23,700
Descendants of mixed couples, with one Dominican progenitor and the other of Haitian descent, without a birth certificate from any country	25,645 ¹⁰	0	25,645
Total	117,541	26,901	90,640

In sum, the population at risk of statelessness in 2021 in the Dominican Republic is made up of various population groups. As can be seen in the table below, it is estimated that approximately 90,640 people remain in this condition.

Far from having resolved the statelessness crisis, the timid implementation of Law 169-14 and indefinite deferral of decision on pending applications threaten to deepen the crisis. Babies continue to be born, and undocumented and/or stateless mothers will not be able to obtain birth registration for them, perpetuating the intergenerational transmission of statelessness along the matrilineal line (Petrozziello 2019).

The National Immigrant Survey ENI-2017’s complementary study on descendants of immigrants in the DR summarizes the situation as follows:

Although Dominican laws are now clear regarding the right or not to Dominican nationality of the descendants of immigrants, the social reality is different; and the possibility of a significant increase in the number of children born and raised in the Dominican Republic who will never have Dominican documentation because they are descendants of parents with irregular immigration status is very real (UNFPA 2018: 43, our translation from the Spanish).

In addition to violating the child’s right to a name and a nationality, this prevents the country from meeting target 16.9 of the Sustainable Development Goals, which promises to “provide legal identity for all, including birth registration.”

National Regularization Plan for Foreigners

Just as the lack of national documentation has a direct impact on the assistance that people receive, so does

⁴ Source: JCE list, August 2020. It is important to mention that there are people from Group A whose birth records have not yet been audited by the JCE and, therefore, are not yet part of this official list. Some people may also have died.

⁵ Source: Statistic provided by the JCE as of August 2020.

⁶ Source: Information published by the Ministry of the Interior and Police (MIP) on the number of people approved. This figure includes the 588 people reported to have completed their applications before September 30, 2019.

⁷ Source: Decree No. 297-21 that grants ordinary Dominican naturalization to several foreigners. G. O. No. 11018 of April 30, 2021 and Decree 262-20 of July 2020.

⁸ The categorization refers to the group of stateless people, with the same profile as group B, who did not apply during the 180-day period in which application was allowed in 2014 and 2015

⁹ Source: National Statistics Office, National Survey of Immigrants 2017 (ENI-2017). The survey estimated that the descendant population with both parents of Haitian origin, born in the country before the entry into force of the Constitution on January 26, 2010, amounted to 86,769 people, of which more than 23,700 lack a birth certificate. Between 2015 and 2019, UNHCR carried out a biometric registration exercise of the population that had not applied under Law 169-14, managing to identify some 11,100 people with this profile.

¹⁰ Source: Statistical projections based on ENI-2017.

the lack of migration documentation demonstrating regular status (Morales 2020).

“No civilized society can afford to have undocumented citizens on its territory.”

***-President Luis Abinader,
País (26 December 2020)***

Seven years after the Dominican government's implementation of the National Plan for the Regularization of Foreigners (PNRE, in Spanish) and given the August 2020 change in government: What is the current immigration status of the people who were admitted into the Plan, in particular the majority of Haitian migrants? A study carried out by OBMICA at the end of 2020 highlighted the challenges that persist in the regularization of migrants with an irregular immigration status (OBMICA 2020).

The aforementioned study shows that its implementation has not responded to its stated objectives of granting regular status to those who applied. At the same time, it provides evidence of an important undertaking whose sustainability must be upheld by adjudicating a resident status, whether temporary or permanent, and continuing to involve multiple stakeholders, including government institutions, employers, unions and civil society organizations, among others.

It should be noted that the competent authorities were simultaneously carrying out the PNRE and registration for the Naturalization Law 169-14 directed at the Dominicans who were denationalized by Sentence 168-13. This may have caused confusion for the putative beneficiaries of the different regimes. As of September 21, 2020, deportations (by land) of people suspected of not having a regular immigration status

had resumed, ending the moratorium that was in place under the pandemic.

Slightly less than half of the eligible people applied for the Plan (using the 2012 National Immigrant Survey ENI-2012 as a benchmark), although they were for the most part approved, with an emphasis on the majority group of Haitian migrants. In this group, the percentage of women enrolled in the Plan roughly corresponds to their percentage (35%) within the Haitian population, according to the ENI-2012.

Few people were granted residency, the most common document issued being that of temporary workers. At the end of 2019 official sources anticipated that approximately 200,000 people were going to have to renew their documentation (or change their status if necessary) in 2020 (OBMICA 2020a). There was a notable lack of clarity regarding the type of document granted and the procedures to be carried out for its renewal or to change one's immigration category in 2019. Many social organizations and their representative networks undertook legal action for the reconsideration of emblematic cases, but the Ministry of the Interior and Police (MIP) has not answered them. Although the General Directorate of Migration (DGM, in Spanish) made a noteworthy effort in 2020 to address the issue of document renewal, supported by the IOM RD, it could not cope in the challenging context of the pandemic.

If sustainable solutions that align the Plan with the Migration Law (or modify the Law and/or its regulations) are not found, the timid gains in access to social security, promoted within the framework of the Plan's execution, could disappear. In the worst case scenario, the situation could revert a generalized situation of irregularity, as was the norm before launching the Plan. It should be noted that many countries in Latin America and the Caribbean face similar challenges, not least in the context of the pandemic. Some good flexible practices are discussed in the section on Access to vaccination.

III. Impacts of COVID-19

The structural precarity in which the migrant population and their descendants find themselves exposes them to multiple impacts of COVID-19. This section summarizes the research findings on the following topics:

- Prevalence of the disease and access to health services
- Knowledge about the virus and prevention measures
- Economic impact
- Access to education
- Social protection programs
- Voluntary and involuntary returns to Haiti
- Transnationalism
- Access to vaccination
- Documentation process
- Dialogue and search for solutions

a) Prevalence of the disease and access to health services

According to Public Health Bulletin # 397, as of April 19, 2021 the Ministry of Public Health had registered 261,848 confirmed cases of COVID-19 and 3,426 deaths since the first case on March 1, 2020. Haiti had reported 12,918 cases and 251 deaths, as of April 18, 2021.

On a global scale, the Dominican Republic (DR) has managed COVID-19 relatively well, given that the number of deaths is lower than many other countries. As of April 19, 2021 Worldometer reports the country as having 313 deaths per 1 million inhabitants. According to these same statistics, there have been fewer deaths in the DR than in Italy (1,948), the United Kingdom (1,867), the United States (1,749), Brazil (1,754), France

(1,547), Colombia (1,340), Argentina (1,306), Germany (964), Russia (728) and Canada (624), which are all important markets for tourism in the DR and countries with more robust health systems.

Nonetheless, by the end of April 2021, the US had classified the DR as level 4, advising against travel to the country due to the alleged high levels of COVID-19 (US consulate travel advisory, April 21, 2021). Furthermore, in the context of the insular Caribbean, the DR is the epicenter of the pandemic since it has more deaths per capita than other islands in the archipelago. This has important impacts on the national economy, given the Caribbean countries' reliance on tourism.

The Dominican Republic remains under a state of exception, decreed to extend until May 30, 2021 (Decree 319-21). The main urban centers around Santo Domingo and Santiago have the highest rates of COVID-19, while the border provinces, including the Enriquillo subregion, have a positivity rate below 5%. On April 19, 2021, cases in the four provinces that make up the subregion numbered: Barahona (2,727), Bahoruco (1,401), Independencia (1,022) and Pedernales (653). It should be noted that, similarly to Greater Santo Domingo, the Enriquillo subregion experienced another surge in cases of COVID-19 in May 2021. However, in the case of these southern border provinces there is lower access to health services than the capital area, due to the levels of poverty and relative underdevelopment.

The public health measures with greatest impact in terms of epidemiological control have been implemented through a series of states of exception and limitations on mobility and gatherings. In addition, pandemic public health response has involved the creation of

networks to expand access to consultation services, access to testing (PCR and rapid), assured supply of medicines, equipping of hospitals and clinics, along with targeted Public Health interventions for the detection of cases in communities.

In this study, many interviewees reported having experienced discriminatory attitudes from healthcare service providers, leading to second-class treatment in comparison to insured persons who receive priority care. These reports coincide with Martínez' findings regarding the discrimination felt by migrant women and descendants of migrants in their access to healthcare services (Martínez 2018).

Access to sexual and reproductive health services for women is becoming hindered by nationalist, anti-Haitian rhetoric raising concerns about the cost to the state of providing service to Haitian migrant women (in practice, stateless descendants are grouped in with undocumented migrants). This has led to a policy proposal of the Dominican Society of Obstetricians and Gynecologists to charge for services. In November 2020 President Luis Abinader addressed the issue in his 100-days-in-office speech, claiming the Dominican health care system cannot sustain the cost of attending so many pregnant Haitian women (again, this includes stateless descendants).¹¹ In recent years, there have also been military and border security inspections of hospitals in the border region searching for pregnant women who may be "illegally" using services (OBMICA 2018a: 254-255).

Although study participants have not reported any personal experiences of abuse related to COVID-19, the official discourse of excluding undocumented people from the national vaccination campaign (EFE 2021) tends to create a hostile environment. In turn, this fosters vaccine hesitancy among a population that already has certain misconceptions, as is common among populations with low education levels.

b) Knowledge about the virus and prevention measures

In general, study participants had received messaging about the prevention of COVID-19. This is likely due to

efforts by the authorities, the United Nations System and NGOs to reach the migrant population with oral messages in Kreyol and Spanish, using local radio stations, among other means. The Dominican state's dissemination of information based on scientific evidence aimed at reducing speculation and misinformation, which the World Health Organization (WHO) has called an 'infodemic,' has been important. It seems that the production of radio and television spots, printed material, use of social networks, and permanent communication through an internet platform and daily bulletins (initially televised) has produced some positive outcomes.

As a result, study participants demonstrate understanding of the importance of frequent hand washing, mask use, and social distancing. At the same time, misinformation is present in rural populations with low education levels. For example, some people claim that the coronavirus can be cured with herbal teas or belief in God. They sometimes confuse other public health messaging with COVID-19 prevention. For example, some interviewees emphasized not accumulating garbage or the need to keep children clean. Dependence on informal livelihoods makes it impossible for people to stay home. Most study participants live below the poverty level and work informally, as is the norm in Latin America where more than half of the population works this way. This means that they must go out to work in order to earn their livelihood, making it difficult to respect the lockdown and curfew measures in place. Some people have been able to access the appropriate personal protective equipment for their occupations (especially in agriculture), but many interviewees had not. Many do not have reliable running water in their own homes, making frequent hand washing difficult.

Only one participant acknowledged a known case of coronavirus in her immediate family circle. Marcia, a young Dominican of Haitian descent from Group A with restored documents, shared the following about her husband, while also clarifying that she was not infected, according to the negative test she received:

*"So, the situation as they say, was that I was already living with him in the house, but I would make him his tea. He had the symptoms and after a certain time, they detected it at work. You know that he works in the [Central Sugar Cane Consortium]."*¹²

¹¹ See <https://listindiario.com/la-republica/2020/11/25/645670/luis-abinader-la-salud-dominicana-no-puede-y-no-soporta-la-cantidad-de-parturientas-haitianas>

¹² The Central Sugar Consortium (CAC, in Spanish), run by Guatemalan investors, is an important employer in the area and uses measures to detect and control COVID-19 within the workplace.

c) Economic impacts

Stateless persons and Haitian migrants were already in a precarious economic situation prior to the pandemic. The lockdown and curfew measures have impacted their livelihoods in a number of ways. For many months less work has been available (carpentry, construction, transportation service, domestic work). Even those in informal work, such as itinerant sales (lottery tickets, food), are not able to circulate as freely or make a living because there is less money circulating in the community. Those working in domestic work were sent home temporarily without necessarily receiving compensation, a common practice in an informalized sector with predominantly verbal contracts. Other people continued working and, although they had protective equipment, some were exposed to contagion in their workplace. Salaries have been cut for some working in agriculture and selling lottery tickets, though they are expected to work the same number of hours as before the pandemic.

As a result, many families unable to buy basic provisions. At the end of 2020, the monthly cost of a basic national food basket was 36,936.17 Dominican pesos, according to the Central Bank. As Pierre, a 34-year-old Haitian migrant registered in the PNRE, puts it when responding about the impact of COVID-19: *"You struggle to work and buy food. Now everything is expensive and there is almost no work."*

Movement restrictions have had more severe impacts on the economic rights of stateless persons and migrants in an irregular situation, because of the effects on their livelihoods.

Several male participants work in the sugar industry and are employed by the Central Sugar Consortium. The beginnings of the pandemic in the country overlapped with the so-called "dead time" at the end of the harvest, which is when workers are forced to seek another means of livelihood or sometimes return to Haiti if they are "Congos" (that is, newcomer migrants who are not as established in country). All of the interviews were completed in October before the beginning of the following harvest at the end of 2020. Alberto, a Dominican of Haitian descent who registered as part of Group B under Law 169-14, explained the following:

"No. That crop has a season. They cut [the sugarcane] until they reach that time and then they stop. They didn't stop it [operations] because of COVID,

they stopped because they reached the goal they had to reach. Because the others keep working."

Another worker, Roberto, who is also a Dominican of Haitian descent who registered as part of Group B under Law 169-14, agreed:

"Right now I'm not working because it's seasonal. I go back on November 28 for the harvest. But they did give us protective equipment: gloves, mask, glasses and boots ... It was almost the harvest by the time COVID was declared and we ended the harvest in May. We finished it well. None of us got sick, we always kept our distance."

Interviewees' experiences underscore the relatively low activity in the construction industry, and increasing reliance on subsistence agriculture. Jean, a 48-year-old Haitian migrant registered in the PNRE, tells us:

"I work in construction, but right now things are a bit hard. You know I'm getting old and I suffer from sugar too [diabetes] so I have not been able to do it ... Well, when they let me use the 'conuquito'¹³ I sow [some crops]."

Participants' experiences also reveal an inability to advance on the job due to documentation issues, which were exacerbated in part by the pandemic.

Pablo, a 20-year-old Dominican man of Haitian descent who registered as part of Group B under Law 169-14 but has yet to receive naturalization, stated that he is stuck workwise. He currently lives off "conuquismo" [subsistence farming], but aspires to be a "sanatero" [sanitation technician] with the Central Sugar Consortium (CAC, in Spanish), with an eye towards being promoted to the position of monitor. He explains that they are using the PNRE card to allow him to work in the Consortium as a sanatero worker. However, it leaves no room for advancement, as demonstrated in his explanation of what a sanatero does:

"Picking up pieces of cane left on the ground after the tractor passes and throwing them onto the tractor. But if I had an ID, they would have me work as a monitor ... The monitor takes care of the 'picadores' [cutters] who are cutting the sugarcane. The 'picadores' have foot protectors because when they are

¹³ In the DR, it is a small plot of land dedicated to crops, mostly for subsistence.

cutting the cane and swinging the machete, the machete can come loose and cut off their foot. So, as a monitor, if they don't want to wear the protectors, I have to call the boss. And the boss is the one who knows what he's going to do with those people."

Sylvie, a Haitian woman and mother of a Dominican beneficiary of the July 2020 Decree, describes the difficulties that she has had conforming with the PNRE:

"The problem I have is that they are just not changing the card. Me, I used to walk. Before I'd buy bananas and sell them in the market, but now you can't buy stuff far away to sell. Migration [General Directorate of Migration] runs after you, so you can't sell like that, that holds us back. Well, if they don't change it, I'm going to be left out. I'm not going to get a passport because I don't have 'cuartos'¹⁴ for that."

Yet another testimony of moving backwards work-wise is that of Luis, a 40-year-old Dominican of Haitian descent from Group A, who technically should have had his documents restored yet is still experiencing problems. Due to the lack of access to his Dominican documentation, he regrets that:

"One can't work. Look, I don't know how much money I have saved in the AFP¹⁵ and all that is blocked. I have absolutely no right to anything. How does one go outside without a document? Not even to Barahona because it's a problem when one can't work. I'd like to work in the company now, but how? Last year they fired me. They did a lot for me, a lot because they found out about it [his documentation problems] when I was in the company. My case is not a current case; it's five to six years old. They finally had to let me go."

Given these circumstances, Luis has resorted to driving a motor taxi to support his children, despite the health risks this entails during a pandemic.

In contrast, Antoine, a 39-year-old Haitian migrant, voluntarily left his job at the Consortium during the pandemic because he realized that his document was not

reliable enough to keep his job in the long term. He received the compensation that was owed to him.¹⁶

Another testimony, from Violeta, a 27-year-old Dominican woman of Haitian descent from Group A with her documents restored, exposes the impact of the pandemic even for those in possession of Dominican documents. She is a lottery ticket saleswoman, whose work was affected by the lottery closing during the pandemic, then half-reopening, and the inability to get by with a side job street vending. She explains the following:

In the beginning I spent like three months without working. I had been with Verifone for one year and seven months and I spent about three months without working. That affected me a lot because I had to pay the bank, pay rent, buy milk for my girl. After the three months when I didn't work, they put me back to work at VeriFone. They paid me half my salary, that is, I was getting 3,500 pesos, and they started paying me almost half of it, 2,000 pesos. They said it was because it was a single lottery, and that the other lotteries were closed so they were going to pay me two thousand pesos. And I couldn't go out to sell the sweets because I used to sell sweets to make the payments. After that disease appeared, I said I wouldn't be able to go out anymore because I have my little girl. My daughter is two years old and my mom is a sick person and I can't go out on the street. I had to resign myself to collecting the two thousand pesos from VeriFone, for walking around a whole day from 10 in the morning until 3 in the afternoon. And that had a big impact because there are people who were going to work as day laborers in the countryside and did not go because they said that if there is a single person who's vulnerable in the house, one cannot be going out so much like that."

Another intervening factor was the change of administration amid the pandemic, when the Modern Revolutionary Party (PRM) assumed power, taking over after almost two decades of rule by the Dominican Liberation Party (PLD). Clara, a 36-year-old Dominican of Haitian descent with her documents restored, explained that her job as a caretaker/janitor at a school was on standby due to the health crisis and the closure of schools.

¹⁴ Slang word in the DR meaning money.

¹⁵ AFP [Spanish acronym] or Pension Fund Administrator is a financial company, whose main objective is to manage the personal accounts of affiliated workers and grant them a pension when they end their working life, whether due to retirement, disability, old age or work accident.

¹⁶ The fear of dismissal due to the use of other people's documents was mentioned several times in the interviews.

In addition, she understood that due to the political party change, she was going to lose her job when the schools eventually reopened in 2021. In Clara's words:

"Sometimes they call to have me go clean, but you know it's because of the political parties. Sometimes we have to go clean, but after December is over someone else will come in to work."

Several study participants spoke of the inconveniences caused by a lack of transportation. Market vendors' work was disrupted for months due in part to the closure of the Dominican-Haitian border and cancellation of the bi-weekly border markets. Maxime, a 36-year-old Haitian migrant registered in the PNRE, described the negative impact with regards to his plantain business:

"We held out for a long time, like 4 months without being able to leave the house. Then they gave you a chance with a permission slip. In the truck we'd go out to sell on market days, but we spent about 4 months sitting there at home just eating."

Benito, a Dominican of Haitian descent from Group B2, who did not apply for Law 169-14, echoes the same difficulty when highlighting that:

"COVID paralyzed everything. There was no transport or work. If you cut the root vegetables, oranges, whatever, there was no way to take it to the city where it is sold. And that had us out of work."

d) Access to education

The interviews show that access to education is limited for this population, with varying situations according to documents held and discretion exercised by school directors in certain cases, prior to the pandemic. Although the Dominican authorities tried to address access issues for public school students during the prolonged school closures, few people have been able to continue their children's or their own studies, during the pandemic.

Exceptionally, Margarita, who has never had problems with her papers and holds a degree in education, was able to arrange for continuity of her daughter's studies. Margarita reports that:

"They sent the class to her on WhatsApp and I helped my daughter in order for her to finish the school

year. We did the homework together and sent it back to the teacher."

But for most of the people interviewed, the authorities' television and radio options were compromised by difficulties accessing electricity and/or the internet. Some parents did not understand the educational options very well, in part due to language obstacles for migrants, nor did they necessarily feel in a position to help their children due to limitations in their own education.

Existing inequalities are expected to widen, as public schools did not reopen in 2020 and as of April 2021 the situation remains uncertain. No clear guidance regarding the plans for reopening of private schools has been issued either.

e) Social protection programs

Well before the pandemic, scholars had begun to study the issue of the possible exclusion of marginalized populations from innovative social protection programs. In the case at hand, Eve Hayes highlights the possible deficiencies in terms of legal identity practices, promoted by the World Bank, the United Nations system and by the Inter-American Development Bank, IADB (Hayes 2021). She cautions that policies that encourage en masse registration of native populations descended from migrants can also bring up the thorny issue of nationality, destabilizing long-standing identities of people with vested rights to the nationality of the country where they were born.

This trend towards the exclusion of certain populations from social protection, which Hayes portrays in the case of the DR, could be aggravated under the pandemic, as demonstrated in many interviews conducted as part of this study.

Both migrants and stateless people who lack Dominican documentation have been left out of the expanded social protection programs that the government rolled out to mitigate the impact of the pandemic.

Economic measures have mainly consisted of economic stimulus packages to mitigate the loss of income for companies and individuals, with the aim of protecting employment. Companies have seen tax requirements flexibilized as well. Programs targeting individuals include income protection subsidies to supplement for-

mal workers' income (FASE I and II Programs) and subsidies for informal workers ("Quédete en casa" [Stay at Home] and "Pa 'Ti" [For you]).

Some social protection and humanitarian services have been cross-cutting, such as the expansion of "Solidarity" program benefits and delivery of food rations in the communities. Moreover health protocols are in place to protect workers as they reincorporate into the workplace or remain in partial work mode, and stimuli have been offered to essential sectors like food production.

"With the measures taken in March to confront COVID-19, 75% of the PNRE population [regularized migrants] had lost their income. The remaining 25% corresponds to the food sector all throughout its production and distribution chain, and domestic services, which have been less affected. Three out of every four PNRE migrants, about 144,413, have lost their income ... The PNRE population that has lost income and jobs is not covered in the measures to mitigate the economic impact. 'Quédete en casa', 'FASE' and 'PA'TI' are aimed at the Dominican population living in poverty and those who have lost their formal jobs."

Source: Chief of Mission of the IOM, Santo Domingo as quoted in País Dominicano Temático, July 2020.

Among study participants, their ***inclusion in COVID-19 relief social protection measures fundamentally depends on their type of documentation and legal status***. Those who are ineligible may be able to access assistance from NGOs and international humanitarian organizations, although coverage is not universal. It appears that the government has come to rely on NGOs filling in the gaps to provide emergency aid for the stateless or migrants, sidestepping state responsibilities towards people residing in its territory but who do not currently have Dominican documentation. Nadia, a 25-year-old stateless woman and mother of three stateless children, laments the exclusion of undocumented people from government programs to mitigate the economic impact of COVID-19. Despite having registered for naturalization following the passage of Law 169-14 in 2014 and receiving a regularization card, she does not appear on the list of the 50 people that the president authorized for naturalization, among the 7,147 descendants of Haitian migrants who

were registered and approved in 2014/2015. Her naturalization card is now expired, with no procedures in place for renewal or naturalization as Dominican citizens. She feels discriminated against by not receiving official assistance during the coronavirus crisis.

"In this pandemic the government has helped many people. Those who have an identity card are getting food and monthly deposits of funds. Any kind of help goes to those with documents, and those without get nothing. My [Dominican] mother-in-law and neighbours receive funds on their card [government social assistance programme]. Whenever they are going to distribute something, they say it's for people with documents and those without shouldn't come. I feel so bad. Sometimes it really weighs on me. Sometimes I say, look how the people with identity cards are getting food, and if I had gotten my ID, I would be getting funds and food for my children."

Jean, a 48-year-old migrant in the PNRE who has residency in the country, is disappointed that he is not receiving government assistance. He describes his situation as follows:

"We who are in the [PNRE] Plan ... we who have residence, I thought they would help us, but they have not helped us ... I thought that at least one day they would tell you: take a pound of sugar, but no ... No, because my ID is a foreigner's ID. They send it directly to those with their [national] identity card. There are those who have the 'Eat first' card, those people are benefiting, but we as foreigners are not..."

In contrast, Margarita, a 39-year-old Dominican woman of Haitian descent who has never had problems with her documents, has experienced much more of the positive side of government assistance. She notes that:

"The 'Quédete en Casa' program has helped some people in the community a lot. My mom doesn't have it, but I do. So with mine we buy and share here at my mom's house because my husband is in the capital. The 'Pa'Ti' one worked out for my mom. They give you five thousand pesos a month. And some people from the community, too, those who don't have 'Quédete en Casa', got the monthly 'Pa'Ti', and they get five thousand pesos. And there was other aid for people over 60 years of age who

were part of ‘*Quisqueya Aprende Contigo*’¹⁷ [*Quisqueya learns with you*] and they got a pension of six thousand pesos a month.”

People receiving benefits outside of government programs are sometimes unclear as to the source of this external aid. Nonetheless, several participants mentioned CEDES0 in collaboration with Oxfam¹⁸, and child sponsorship programs offered by World Vision¹⁹ and Compassion International.²⁰ Others mentioned sporadic assistance from a church.

Jean, a 48-year-old migrant man in the PNRE, explained that the Dominican State does not take much initiative with certain groups in society. He explained the scant assistance available as follows:

“Sometimes when God the Father passes through an institution He may help us eat, but directly from the authorities around here? ... Well, only at school. When they cook, they come and distribute it to the children, they give cooked food to the children.”

People who do have their documentation and obtain state benefits during the pandemic deem this charitable alternative aid to be positive. Mateo, a Dominican man of Haitian descent who has never had any problems with his documents, made the following observation:

“I saw that about a month ago, CEDES0 helped people who do not have documents. It’s a great initiative because the truth is that they do not have the same privileges as those who have documents, those of us who participate in ‘Fase’, others in ‘Quédate en Casa’. Since they don’t have any kind of protection, I think it’s a good thing that CEDES0 has done this.”

In early 2007, the Dominican government committed to major reforms to its social assistance programs. An effort to locate and provide documentation to poor people who had been excluded from social services due to the lack of legal identity documents was key.

Strengthening the ability for the social programs to reach their target population, especially through cash transfers, was another goal. The government identified approximately 400,000 poor individuals who would be eligible for social assistance programs (subsidized health insurance and cash transfers, among others) but who had been excluded by virtue of not having legal identity documents (World Bank 2017).

The objective of the Social Protection Investment Project was to improve the coverage, scope and effectiveness of social protection programs in the DR. However, in that same year of 2007, the Central Electoral Board’s resolutions (JCE 2007a, JCE 2007b) launched a process of incipient denationalization of many Dominicans of foreign descent (mostly Haitian). That is to say, the authorities arranged to provide legal Dominican identity to some people for the first time, while concurrently taking advantage of the exercise in order to exclude other Dominican citizens of Haitian descent who had already acquired their bona fide Dominican nationality but then found themselves under the threat of being deprived of their citizenship. This process was compounded by Sentence 168-13. This study has found these pre-existing inequalities, as conceptualized by Hayes’ research (2021), have been exacerbated under the pandemic.

This observation coincides with findings from other countries during the pandemic. In Kenya, Uganda and India, the digitalization of identity can have negative effects on the distribution of humanitarian aid and vaccination campaigns, as it allows for exclusion of certain populations from the response (Privacy International 2021). This is also consistent with a study carried out by OBMICA in Santo Domingo (Morales 2020), which reveals the relative disadvantage of the Haitian and Venezuelan populations in disaster risk reduction efforts, both for natural and health emergencies.

On the other extreme, some countries have endeavored to regularize migrants in the midst of a pandemic precisely because of the urgent need to facilitate their access to social protection. In the region, we have the example of Uruguay, which has integrated a human rights-based approach into its migration policy. There, authorities recently took advantage of humanitarian aid delivery operations to facilitate the regularization of migrants without national documentation. When the Ministry of Social Development was delivering food baskets to people in vulnerable situations, they were surprised by the number of migrants without a national

¹⁷ National literacy plan: <https://minpre.gob.do/transparencia/proyectos-y-programas/plan-nacional-de-alfabetizacion-quisqueya-aprende-contigo/>

¹⁸ <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/donde-trabajamos/paises/república-Dominicana>

¹⁹ <https://www.worldvision.org.do/>

²⁰ <https://www.compassion.es/república-Dominicana.php>

ID who had not started the residency application process. Instead of denying them assistance, they created a joint plan with the Ministry of Foreign Affairs to document everyone.²¹

Returning to the Caribbean context, sometimes people who are outside of formal social assistance programs may choose not to make themselves visible for fear of possible detention and/or deportation (or even expulsion “from their own country” in the case of people born in Dominican territory) to Haiti if they do not have documentation proving their status in country. There was a partial moratorium on deportations during the beginning of the pandemic. When the new government took power in mid-August, it ordered the resumption of deportations by land to begin on September 21, 2020. The next section discusses study participants’ views on this change and their own experiences of voluntary or involuntary return.

f) Voluntary and involuntary returns to Haiti

The border is not entirely impermeable in this health emergency. In fact, the World Health Organization’s guidelines (WHO 2020) concur with the Dominican Republic and Haiti in maintaining a certain kind of opening of the border, as opposed to the absolute closure of other borders in the region, which has adverse effects for low-income migrants wanting to go “home.” Official figures reported by IOM Haiti (which is supporting the work of Haitian border officials) account for more than 200,000 spontaneous returns between March 17, 2020 and November 15, 2020 (IOM Haiti 2020). In addition, the official statistics of the DGM (General Directorate of Migration) report 23,664 deportation events by land in 2020, presumably the vast majority occurring when deportations resumed at the end of September 2020 (Listín Diario 2021a). Moreover, the DR Ministry of Defence reports that 31,116 people (mostly Haitians) were detained at the border in 2020 by the Specialized Land Border Security Corps (CESFRONT, in- Spanish).²²

Despite this significant return migration flow due to the pandemic, only one study participant had traveled to Haiti during the pandemic. Olivier, a 55-year-old migrant, who was not registered in the PNRE, had

returned to his country for a specific health issue. He recalls observing the limited health protocols at the border:

“Thank God I went back because I had an issue with a stomach disease. God sent me and brought me back.... Yes, there is water, alcohol to wash your hands and they have masks, they gave them for free [at the border].”

However, many migrants shared experiences of arbitrary detentions and deportations in which they have been victims and/or they have seen, especially before the pandemic. Their testimonies also speak to broader concerns about deportability due to the expiration of their current documentation, and the discretionality with which authorities sometimes treat those with expired documents. Martine, a 26-year-old migrant woman registered in the PNRE, shared the following:

“They say that if you don’t have papers they will send you to Haiti and if your papers are expired they will also send you. I’ve seen those who don’t have documents deported, but I haven’t seen them picking up people who have an expired document.”

Another Haitian mother interviewed during a focus group was not as relaxed as she recalled recent declarations by President Abinader:

“I think it’ll be harder because he says that all those who don’t have documents have to go to Haiti. No one without documents should be on this land.”

She also mentioned having witnessed disrespect for the specific needs of migrant women when recounting a difficult moment in her past:

“A Haitian lady, she had a baby. She went to the market and left her child with the newborn baby in the house and Migration [General Directorate of Migration] went by and took that woman away. That woman was crying, even so, they didn’t leave that lady, they took her away.”

In the present study, both Haitian consulate officials in Barahona and the social organizations that accompany migrants stated that in October 2020 pregnant Haitian women had been deported. They also said migrant women about to give birth in public hospitals had felt fearful of possible deportation after childbirth. Dominican law prohibits the detention of pregnant

²¹ Personal exchange between the author and a Uruguayan government civil servant, October 2020.

²² Exchange between Ministry of Defence and OBMICA on May 21, 2021.

women and nursing mothers, which could lead to their deportation.

Migration and other security agency officials' consideration of documentation held is not uniform. Several people from Group B who applied for naturalization under Law 169-14 as if they were foreigners, reported a lack of respect for the State documents they received in this process. Alberto, a 46-year-old Dominican man of Haitian descent who registered from Group B and has yet to receive authorization to naturalize, shares his lived experiences:

"Documentation is important for many reasons: firstly, to walk freely. Sometimes you have to walk like a thief, you walk as if you were a fugitive, you have to be creeping all around to see if Migration [Directorate General of Migration] will come and grab you. Because if they grab you, as in our case, they will take us and we'll spend forever trying to find our way because we don't know where we're going. We were born and raised here. We've never been to Haiti."

Many study participants alluded to the fact that some security agents engage in racial profiling, insofar as they detain and/or interrogate people based on alleged documentation status, which they presume based on the person's skin color. One focus group participant shared the following:

*"I believe that everyone who is 'moreno' [dark-skinned] is discriminated against here. There is a lot of racism here. I go to the capital a lot because my sister is there and I have relatives. I see that sometimes many [light-skinned] morenos who are Haitian nationals walk by, and nobody stops them because of their skin color. They don't say anything to them and they don't know any Spanish and they keep moving on. They grill the [dark-skinned] moreno: **'Give me your papers, moreno'** only because of their skin color."*

In general, study participants and their families spent the first months of the pandemic as if under a cease-fire. According to Edwige, a 46-year-old migrant woman in the PNRE: "What's given us a break has been the coronavirus, which stopped them [General Directorate of Migration and the auxiliary military institutions] a bit."

Unfortunately, the moratorium on deportations has not been prolonged, despite calls by civil society organiza-

tions to do so given the ongoing pandemic with all of its consequences (REDH Jacques Viau 2020). In the final three months of 2020, CEDES0 reported that they had been able to intervene in 49 events where migrants or their descendants faced arbitrary immigration controls in the Enriquillo subregion.²³

Deportations of Haitians from the United States to Haiti in the first months of the Biden administration have exceeded the deportations of the last year of the Trump administration in 2020 (Prospect, 2021). On May 22, 2021, the United States re-issued Temporary Protected Status (TPS) for Haitians for a period of 18 months, because of the adverse security situation in Haiti. Potentially this could herald a reconsideration of the Biden administration's continued deportation regime for Haitians, recalling that at least one stateless person was among those deported to Haiti from the United States in early 2021. Both land deportations from the DR and deported Haitians arriving by air weigh heavily on the Moïse administration in Haiti, which is highly challenged by a political, social and economic crisis that is unprecedented since the fall of the Duvalier regime in 1986.

g) Transnationalism

In border regions, the circulation of people, money, and goods are important livelihood strategies. Due to the crisis, the migrants interviewed report less or no money being sent in transfers during the pandemic, despite their recognition of the difficult circumstances their families are experiencing in Haiti. The World Bank has explained that remittances from the DR to Haiti are even more important than remittances sent from the US, insofar as they reach the poorest quintile of the population in Haiti (World Bank 2012).

Claire, a 50-year-old migrant woman registered in the PNRE, who has lived in the DR since 2004, describes the economic effects of the health crisis which have impeded her from helping her family:

"I have 3 sisters, 4 brothers in Haiti, they can't [get by], and every so often I send a little money, but this year I've not been able to. That has been a problem for me. They call me to tell me that the situation is tough. They know that I'm in another country, I

²³. Trato Digno Project: <http://tratodigno.obmica.org/>

should work to help them. This year is worse, I can't and this hurts me."

This situation stands in contrast to remittances sent by Dominican migrants in the US to their relatives in the DR during the pandemic. Despite projections of a decline in remittances on a global scale, some countries have not felt this trend. For example, Banco de México (2020) found that July 2020 saw the highest level of remittances ever reported. Something similar happened in the DR, which reports receiving up to 0.5 percent more remittances in the first six months of 2020 than in the same period in 2019 (Pew Research Center 2020). In part, it may be that migrants in the global north have had access to government measures to mitigate the effects of COVID-19, in contrast to the exclusion of migrants from such measures in the DR. On the other hand, the countercyclical nature of remittances has been observed, as migrants take into account the hardships of their families in the country of origin; despite an initial decline in the wake of COVID-19 in many LAC countries, remittances recovered quickly and are now even outpacing remittance flows from 2019 (UNDP 2020b).

h) Access to vaccination

To understand how Haitian migrants and their stateless descendants have been considered in the Dominican COVID-19 response, three elements must be taken into consideration.

First, the structural conditions of the Dominican Republic: for several decades public investment in health has been limited, which has negatively affected pandemic preparedness. The second element is the large number of people with an irregular migration status. The 2017 National Immigrant Survey, ENI-2017, found that among the foreign population residing in the country only 27.7% have a card or sticker from the National Regularization Plan; 8.4% have a card from the General Directorate of Migration; 3.8% have a Dominican ID for foreigners; and 2.3% have a Dominican ID (ONE 2018). This data shows irregularity to be the predominant status among the foreign population in the Dominican Republic. The third factor is the relatively low social security coverage of immigrants in the Dominican Republic. According to data from the ENI-2017, 86.9% of the immigrant population did not have health insurance, a figure that increases to 95% among those born in Haiti (ONE 2018).

For stateless descendants of migrants, the situation is similar, as the ENI-2017 estimates 80.9% do not have health insurance. Migrant and stateless person protection within the Dominican COVID-19 response has been reduced to: medical attention within the [public] health system, with limitations due to their exclusion from health insurance; tests and referrals performed by the Ministry of Public Health during community health interventions in COVID-19 hot spots; and receipt of food aid or medicines through extra-official humanitarian aid.

It is understood that exceptional times require special measures, as can be seen in the stance adopted by some countries in the region towards forced migrants from Venezuela (OBMICA 2021:4). While there is an array of practices in Latin America and the Caribbean, two examples are highlighted below for the protection offered to this population.

In short, the Colombian government announced in 2021 that it would regularize a cohort of 800,000 Venezuelan migrants with irregular status, granting a 10-year Temporary Protected Status (ETP, in Spanish), including residence. The ETP as proof of residence can serve to prevent statelessness, helping the children of Venezuelan parents born in Colombia acquire Colombian nationality. Unlike other countries in the region, Brazil has developed a policy of recognizing a significant number of Venezuelans as *prima facie* refugees in recent years. Indeed, it is worth asking why more countries in the region have not done the same, recalling that historically the region has an expansive interpretation of the definition of refugee that is embodied in the "Cartagena Declaration" (1984) and that certain countries have incorporated into their domestic laws.

Set against this background, we must recognize the noteworthy efforts that the DR has undertaken in 2021 to normalize the status of Venezuelans, despite being far more limited in time than the measures approved by Brazil and Colombia. It is important to recall that newly arrived Venezuelans could not apply for the National Regularization Plan (2014/2015), which required arrival in the country before October 2011. In addition, official figures show a boom in the arrival of Venezuelans, which the Dominican authorities calculated at the end of 2019 to be more than 100,000 people with irregular status. Currently there is a special plan underway for Venezuelan migrants with irregular status, which is expected to result in positive changes, even if it does



not grant residency and is limited to a one-year permit. Carrying out this program at this juncture will help to make these people visible and overcome any hesitation that the authorities or the migrants themselves may have, with a view to including them in the national COVID-19 vaccination plan.

However, while the Dominican authorities determine a roadmap for the sustainability of the PNRE (in progress since 2014/2015 and benefiting mostly Haitians) some local governments are adopting pragmatic measures to maximize vaccination coverage in their jurisdictions. Starting on May 10, 2021, a local plan aims to include all adults regardless of their documentation status. In some places along the southern border of the DR, moves are afoot to vaccinate all adults using a certification from the local authorities regarding the person's de facto residence and age. Such initiatives are undertaken in the spirit of IOM's slogan: "Everyone is affected by COVID-19. All are mobilized for recovery. All are equally vaccinated."²⁴

Despite the initiatives for inclusion or "vaccination equity" at the local level, the official exclusion of the undocumented population from the vaccination plan stands in sharp contrast to the discourse circulating at the beginning of the pandemic about everyone being in this together. This confirms the persistence of social

boundaries and the grave risk of deepening pre-existing inequalities. *Instead of recognizing our mutual humanity and collective interdependence in terms of public health, the opportunity to defeat the virus through mass vaccination becomes another exercise in migration control and social exclusion of the descendant population.*

In addition, limiting access to vaccination based on documentation or immigration status contravenes the recommendations of the relevant organizations working on these issues, such as the United Nations and the Institute on Statelessness and Inclusion (ISI 2020).

i) Documentation processes

Civil Registry services in the Dominican Republic were suspended during the first period of the state of emergency between March and May 2020. They resumed in June 2020 with the implementation of new hygiene and prevention protocols. The JCE delegations located in hospitals were also closed (UNHCR and OAS 2020b: 17). The JCE informed the public about its plans to resume services through its website and institutional social networks, but in contrast to other countries in the region, it did not communicate through WhatsApp, community leaders or a press release (UNHCR and OAS 2020b). The closures postponed birth registration for babies born during the state of emergency, creating a backlog of files to process.

²⁴ Information provided by CEDESO, May 3, 2021.

The Dominican government's plan to address the existing backlog involves offering services in decentralized locations and extending hours of operation (UNHCR and OAS 2020a: 27). A good practice is the extension of the time allowed to register vital events in a timely manner. Presidential Decree 137-20 modified the time allotments so that any vital event that occurred between January 21 and July 3, 2020 could be registered, without a penalty for the delay, up to 60 days after July 3, 2020. However, the flexible measures did not apply when it came to people who had not been able to naturalize, and who continue to be subject to denationalization.

Let us consider the example of Marcos, who is a young man registered in Group B who became a father during the pandemic. He wanted to see if he could use the documents he had acquired when he applied under Law 169-14 (birth certificate, foreigner identification card and regularization card that is now expired) for the purposes of declaring his son, but *"at the beginning of the pandemic everything was closed."* Although they live in a batey that is part of Independencia, his wife had to go to Barahona to give birth at the Jaime Sánchez Hospital due to the pandemic. They were unable to register the birth of their 9-month-old son, because the Registry Office questioned the validity of his wife's identity card. Apparently, the civil registration system is suspicious of her maternal great-grandmother's migration status, demonstrating how denationalization continues to occur along the matrilineal line (Petrozziello et al. 2014/2017).

Documentation renewal for regularized migrant parents, which could eventually favor the naturalization of their stateless children, was also affected. Closures, curfews, and other limitations on mobility have prevented Haitian migrants and their descendants from being able to retrieve civil registration documents for themselves and their children. In the words of one participant: *"After the coronavirus started, people did not go out, that's why I've not been able to go to the Junta [Central Electoral Board] to get it."* New COVID prevention protocols limit the number of people who can congregate, complicating the process of providing and receiving service. Haitian migrant parents report difficulties obtaining passports and renewing regularization status due to pandemic-related office closures. In turn, this negatively affects their ability to meet the documentation requirements for registering their children's birth.

The economic impact of the pandemic on Haitian migrant parents and stateless people already living in poverty puts civil registration out of reach. Costs related to local transportation have risen at a time when many are unemployed and unable to access government assistance programs due to their own documentation issues. According to one participant: *"Right now, the money problem is worse than the COVID-19 problem, because if I had money I could go to the [Registry] office."* Another stated the same: *"Whether the [Registry] office opens isn't what prevents me from going. I don't have the money to do what I need to do. I would be happy if the kids had papers to be able to walk around, so that they could be free in the country. They live in this country."*

In addition, **this study found that arbitrary investigations and practices of cancellation of documents and denationalization continue, under the pretext of modernization and securitization of the civil registry.** There are many spelling errors, duplications, and cardboard identity cards scattered around the countryside during electoral campaigns of yesteryear (Riveros 2014). Yet, when it comes to racialized and ethnically Haitian people, these errors become insurmountable because the authorities label them as "fraud" and justify the suspension of documents as if it were a "cleanup of the Civil Registry" (JCE 2009:25).

Let us consider the story of Doña Angelina's, who is a descendant in the Group A category and a mother of 9 unregistered children. With the assistance of one of the social organizations, she managed to obtain her own birth certificate and ID through a late declaration process in 2016. Then she began filing for the late declaration of her children, some of whom had reached the age of majority. They went to have their biometric data taken supposedly as part of the verification to check whether they had previously obtained another document. The data became part of a file that would not end up advancing any further. In 2019, Doña Angelina's ID was cancelled along with all of her children's applications. Those who had accompanied her throughout the process were dumbfounded:

"...So we were like, 'But what happened? It's not a 2000 [birth] certificate that was issued under the Sentence. This one was issued after the Sentence. She already complied with the procedure and the test and then they come and cancel the [birth] certificate. It all comes to a head when she tries to register the birth of her children. That's how it happens."

I even told her, ‘Look, you’re going to have to bear with this, but you have to know that you’re even going to have to subject the children to the Board’s [JCE] torture.’”

Thus, instead of identifying solutions that safeguard the best interests of the child and protect the human right to an identity, in line with guidance by the Committees on the Rights of the Child and Migrant Workers,²⁵ exclusionary practices continue to prevail.

Another novelty that occurred during the pandemic was the issuance of Decree 262-20 at the end of President Danilo Medina’s term, in July 2020. Decree 262-20 authorizes the naturalization of some 749 persons who registered under Law 169-14 as part of Group B, mainly children and youth. Almost all the decree beneficiaries were assisted by various social organizations that work on the issue, including our counterpart in this study, CEDES. However, neither the families nor the beneficiaries have knowledge of when nor how they will receive the necessary documentation to prove their status as naturalized persons.

For example, Antoine is a 39-year-old Haitian migrant, who worked for 21 years in agriculture and who is registered in the PNRE. He is the father of six children born in the Dominican Republic, three with birth registration and three without registration. His wife is also from Haiti and has a passport and PNRE sticker. The three unregistered children were born between 2010 and 2012, after the entry into force of the new Constitution that restricts *jus soli* and before the PNRE. Antoine and his wife were able to register their youngest, who was born in 2017, when the regularization sticker was valid on their passports, and thanks to CEDES’s assistance they were able to register their children born in 2004 and 2008 for naturalization under Law 169-14. These latter two children were named as beneficiaries of Decree 262-20. In regard to his current situation, Antoine commented that:

“I have the certificate there for when they ask for it. I don’t know if they’ll exchange it to give you the

country’s real documents [he is referring to the birth certificate that the Dominican authorities issue to foreigners]. They told me that they gave it to them and that one can get the child’s papers, but that they won’t have the same rights as those children whose parents have an ID from the Dominican Republic. But they told me that it is a birth certificate, it’s there in my house. Now I don’t know what’ll happen later for them, but the youngest ones still have not been registered, and those who benefited [from Decree 262-20] I don’t know if they’ll give them another paper, or if they’ll come up with a better one.”

The uncertainty about the implementation procedures for Decree 262-20 is evident from the Central Electoral Board (JCE, in Spanish) itself. The JCE received the list of the 749 beneficiaries of the Decree on August 4, 2020, from the then Vice Minister of Migration Management and Naturalization of the MIP, Mr. Luis Fernández. At the time of this publication, the JCE had not received guidelines on the procedure to follow in these cases, although they anticipate continuing with the practice of transcription to a special registry. Thus, the beneficiaries of the decree who have reached the age of majority would receive a valid foreigner’s identity card for one year, renew it once, be transcribed into a special registry, and eventually be granted a Dominican identity card. **Once again, the delivery of the documentation proving their Dominican nationality is postponed indefinitely in time through these manifestly burdensome processes.**

At the end of April 2021, the new President Luis Abinader issued another Presidential Decree, no. 297-21, which grants Dominican naturalization to 50 more people who had applied under the special regime for Group B of Law 169-14. At the time of writing, civil society organizations accompanying the population were analyzing which of the people on the decree’s list corresponded to the cases they are handling, and what the next steps would be.

It is worth recalling that Law 169-14 stipulates that people who were registered in the so-called Group B could opt for naturalization after a period of two years. This means a process should have been in place by 2016. As it stands, seven years have passed and an administrative procedure has yet to be determined.

In addition, there is continued debate among government actors with contrary positions regarding how to proceed. On May 20, 2021, the new Vice Minister of

²⁵ See joint general comment no. 4 (2017) of the Committee for the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the obligations of States regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, <https://digitallibrary.un.org/record/1323015?ln=en>



Focus Group participants from CEDES staff, and OBMICA facilitator, Tamayo, 28th October 2020

the Interior and Police for Migration Management, Juan Manuel Rosario, revealed to the press his opposition to the 750²⁶ children of Decree 262-202 being naturalized without their parents being so [naturalized]. He also decried the work of identifying people from “Group B2,” which various organizations have been doing since the closure of [registration under] Law 169-14. According to Mr. Rosario:

“Not on your life would we approve the granting of status to a foreigner as a result of international pressures nor would we grant an immigration status that is not in accordance with the law and interests of the Dominican Republic.”²⁷

In the same conference, Mr. Rosario, who considers it a matter of national security and sovereignty, explains that he has ordered a procedural audit of the [application] files submitted for the PNRE, with a view to nullifying the country’s immense effort to regularize the

migrant population and create a path to naturalization for their descendants.

j) Dialogue and the search for solutions

The civil society organizations (CSOs) providing accompaniment to this population perceive a reduction in opportunities for political advocacy and dialogue with the current administration. During the pandemic, CSOs have been focused on channeling aid from international organizations to affected communities, thereby operating in a parastatal manner to meet the needs of this socially excluded population. Consequently, they are well aware of the needs of this population and are willing to resume dialogue in search of solutions that value our collective well-being in pandemic times.

It is worth recalling the round table discussions on migration and nationality issues between civil society and the government which were held in 2017/2018, but whose deliberations were inconclusive and marked by State inaction since well before the pandemic. The State undertook important collaborative steps during

²⁶ While the decree refers to 750, in reality there are 749 beneficiaries, since one is duplicated on the list.

²⁷ <https://hoy.com.do/mip-audita-regularizacion-extranjeros-por-irregularidades/>

working groups with the IACHR and civil society, which contributed to the DR's removal from Chapter V (countries with the lowest human rights compliance) in the annual reports published by the Commission between 2017 and 2019. However, Dominican civil society has observed that these interactions have not resulted in concrete responses to the various problems raised by

Sentence 168-13 and the implementation of Law 169-14. In 2020 the work of the roundtables had not resumed, nor had it resumed in 2021 to date.

The final section offers a series of recommendations for the consideration of government actors, international and non-governmental organizations.

IV. RECOMMENDATIONS

For the government:

1. Fully restore Dominican nationality for all people born in the territory before January 26, 2010, given that they were and are citizens according to the Constitution in force at the time of their birth.
2. Proceed to naturalize all descendants of Haitian migrants who were registered in a timely manner and who, by operation of Law 169-14 (Group B), are entitled to naturalization after two years of obtaining migrant status. Cease all practices obstructing the proper implementation of the Law.
3. Under Law 169-14, issue identity documents to all people from Group A and cease the practice of transcription.
4. Identify naturalization procedures for the 11,000 persons who were biometrically identified after the conclusion of the registration period of Law 169-14.
5. Adopt flexible measures for the renewal of regularization cards, within the PNRE framework, while working to ensure the sustainability of the Plan. Continue to implement flexible civil registration measures, such as late filings without fines during the pandemic.
6. Consider establishing a government-civil society working group to evaluate the individual cases of people excluded from the Civil Registry who are receiving legal accompaniment and assistance from NGOs.
7. Promote the cross-checking of updated information on the Group A beneficiaries of Law 169-14 who have received ID and electoral documents, with other state databases such as SIUBEN, in order to guarantee the inclusion of those who meet the vulnerability criteria established in the relevant social protection programs.
8. Offer vaccination to all people residing in the country, independently of their documentation status, to contain and control COVID-19. Consider, if necessary, the strengthening of the use of the COVAX Facility already underway to reach all people residing in the national territory.
9. Facilitate legal channels to ensure access to nationality solutions, based on non-discriminatory policies and practices (SDG 10.3), guaranteeing that the government promote more inclusion of Dominicans affected by Judgement 168-3 in social protection programs to address the present and future consequences of COVID-19.
10. Strengthen the Civil Registry (SDG 16.9) to achieve universal birth registration. Strengthen vital statistics systems by including key questions and proxy variables in the Census questionnaire scheduled for 2022 in order to produce more accurate information on the documentation and socioeconomic conditions of the various groups that reside in the country.
11. Accede to the Statelessness Conventions of 1954 and 1961, paving the way for the development of a national legal framework to prevent and reduce statelessness.

12. Clarify, in a transparent manner before the competent institutions and affected persons, the terms in which Decrees 262-20 and 297-21 will be applied. The Executive Branch should proceed to authorize the naturalization of the rest of those registered in Group B

For International Organizations:

13. In the development plan for the border region, include efforts to strengthen institutions with the mandate to guarantee the rights to identity, health, and social protection.
14. Continue collaborating with NGOs to deliver humanitarian aid to groups of migrants and stateless persons who may be excluded from the official measures to mitigate the impact of the pandemic, advocating for the just and necessary inclusion of these segments of the population within disaster risk reduction plans for both natural and health-related disasters.
15. Continue collaborating with the government in the improvement of its social protection regime, with a view to making it more inclusive of the people who

are most in need, notably the people affected by the slow implementation of Law 169-14.

16. Continue collaborating with the government in the strengthening of the Civil Registry, on condition that all financial or technical contributions be used respecting the principle of non-discrimination.

For Civil Society Organizations:

17. Continue working with key actors to facilitate access to hard-to-reach groups in the context of the COVID-19 response.
18. Redouble awareness-raising efforts with these groups to overcome any vaccine hesitancy. In particular, work with older adults and people with low levels of education within the groups of migrants and their descendants, in order to create a less hostile environment for vaccine compliance.
19. Follow up on the Central Electoral Board's proposal to modify the Civil Registry, circulated in February 2021, on the understanding that it is appropriate to implement change as long as it is done on the basis of non-discrimination.

References

- Banco Mundial (2012) Haití, República Dominicana: Más que la suma de las partes. Un estudio sobre las relaciones económicas bilaterales. Oficina Santo Domingo.
- Brito, Steve, Ana Corbacho y René Osorio (2013) El registro de nacimientos: la llave para la inclusión social en América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2016) The social inequality matrix in Latin America. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40710/S1600945_en.pdf
- EFE (2021) Excluidos de las vacunas, los haitianos sufren un nuevo estigma en República Dominicana. 11 de marzo. Santo Domingo. <https://www.efecom.com/efe/america/sociedad/excluidos-de-las-vacunas-los-haitianos-sufren-un-nuevo-estigma-en-republica-dominicana/20000013-4485548>
- Hayes de Kalaf, Eve (2019) "Making foreign Legal identity, social policy and the contours of belonging in the contemporary Dominican Republic" in Cruz-Martínez, Gibrán, ed. *Welfare and social protection in contemporary Latin America*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- Hayes de Kalaf, Eve (2021) *Legal Identity, Race and Belonging in the Dominican Republic: From Citizen to Foreigner*. [Forthcoming] Anthem Press London
- Institute on Stateless and Inclusion (2020) Stateless-ness in a Global Pandemic: Impact Report 2020. https://files.institutesi.org/Covid19_Stateless_Impact_Report.pdf
- Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) (2021) IACHR Calls on States in the Americas to Adopt Migration and Border Management Policies That Incorporate a Human Rights Approach. http://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/082.asp
- Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) (2015) Situation of Human Rights in the Dominican Republic. <https://www.refworld.org/docid/583ed81c4.html>
- IOM (2020) Displacement Tracking Matrix (DTM). https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/IOM_Flow%20Monitoring_COVID-19_Bi-Monthly%20SitRep%20No.%2027.pdf?file=1&type=node&id=10399
- Junta Central Electoral (2009) Líneas Estratégicas Registro Civil Identidad Ciudadana, <https://issuu.com/publicacionesjce/docs/lineasestrategicas-registrocivilidentidadciudadana>
- Junta Central Electoral (2007a) 'Estricto cumplimiento a la Ley No. 659 sobre Actos del Estado Civil y sus modificaciones al firmar las Actas de Nacimiento o Cualquier documento', Circular No.017 a los Oficiales del Estado Civil, 29 de marzo. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8902.pdf>
- Junta Central Electoral (2007b) 'Resolución que establece el Procedimiento para Suspender Provision-

almente la Expedición de Actas del Estado Civil Viciadas o Instrumentadas de Manera Irregular', 10 de diciembre. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8899.pdf>

Junta Central Electoral (2012) Avances tecnológicos Registro Civil y Cedulación https://issuu.com/publicacionesjce/docs/avances_tecnologicos_registro_civi

Listín Diario (2020) Luis Abinader: "La salud dominicana no puede y no soporta la cantidad de (parturientas) haitianas". 25 de noviembre. <https://listindiario.com/la-republica/2020/11/25/645670/luis-abinader-la-salud-dominicana-no-puede-y-no-soporta-la-cantidad-de-parturientas-haitianas>

Listín Diario (2021a) "Más de 20 mil extranjeros fueron repatriados en 2020". 3 de febrero. <https://listindiario.com/la-republica/2021/02/03/655454/mas-de-20-mil-extranjeros-fueron-repatriados-en-2020>

Listín Diario (2021b) "Abinader sobre vacunación a migrantes: 'El compromiso del país es vacunar a dominicanos'". 8 de enero. <https://listindiario.com/la-republica/2021/01/08/651599/abinader-sobre-vacunacion-a-migrantes-el-compromiso-del-pais-es-vacunar-dominicanos>

Martínez, Cristian (2018) "Caminando sobre mis pies: discriminación en el acceso a servicios de salud para las mujeres en los bateyes" en *Estudios Sociales*, Vol. 41 Núm. 156 (2018): Migración, Convivencia y Justicia. República Dominicana, <https://estudiossociales.bono.edu.do/index.php/es/article/view/29>

Martínez, Samuel y Bridget Wooding (2017) "Anti-Haitianism in the Dominican Republic: A bio-political spin?" *Migración y Desarrollo* 28 (15): 95–123

Morales, Marcos A. (2020) Estudio sobre migraciones, vulnerabilidad y reducción de riesgos de desastres con énfasis en colectivos en situación de mayor vulnerabilidad (migración haitiana y migración venezolana con enfoque de género y niñez). OBMICA. http://obmica.org/images/OBMICA_Policy_Brief_cerrando_brechas_Octubre_2020-comprimido.pdf

OBMICA (2018) Facilitando el acceso al registro civil dominicano a descendientes de parejas mixtas:

protocolo para su acompañamiento legal. Santo Domingo: Editora Búho. <http://obmica.org/images/Publicaciones/Libros/Protocolo-2018-FINAL.pdf>

OBMICA (2018a) *Estado de las Migraciones que Atañen a la República Dominicana 2017*. Santo Domingo. <http://obmica.org/images/Publicaciones/Informes/2017--FINAL-Estado-de-las-migraciones-RD-2017--digital.pdf>

OBMICA (2020) "Sacando balance: La regularización de migrantes en RD" Boletín, Diciembre 2020 Año 10 - Número 4. http://obmica.org/images/Boletin_Obmica_dic-2020_compressed.pdf

OBMICA (2020a) "Gobernanza de las migraciones en República Dominicana", cap. 4 en Estado de las migraciones que atañen a República Dominicana 2019, Santo Domingo. <https://docdro.id/43Dm5sG>

OBMICA (2021) "Uno de los gestos humanitarios más importantes de la última década. Acogiendo la población venezolana." Boletín. Marzo 2021. Año 11 – Número 1. Santo Domingo. http://obmica.org/images/Boletin_Obmica_Marzo_2021.pdf

Oficina Nacional de Estadística. (2018). Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana (ENI-2017).

Organización Mundial de Salud (OMS) (2020) *Handbook for public health capacity-building at ground crossings and cross-border collaboration*, Marzo.

País Dominicano Temático (2020) *Impacto de la COVID-19 en los sistemas sanitarios, económicos y políticos*. Año 3, Número 9, Julio 2020. RD. <https://paisdominicanotematico.com/wp-content/uploads/2020/09/Pais-Dominicano-Ed-9-Digital-OK-1.pdf>

Petrozziello, Allison J. et al (2014/2017) *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Búho. OBMICA. 2ª edición: <http://obmica.org/index.php/publicaciones/libros/192-genero-y-el-riesgo-de-apatridia-para-la-poblacion-de-ascendencia-haitiana-en-los-bateyes-de-la-republica-dominicana-segunda-edicion>

- Petrozziello, Allison J. (2019) "(Re)producing Statelessness via Indirect Gender Discrimination: Descendants of Haitian Migrants in the Dominican Republic." *International Migration*, vol. 47 no. 1, pp. 213-228, DOI: 10.1111/imig.12527.
- Pew Research Center (2020) "Amid COVID-19, remittances to some Latin American countries fell sharply in April, then rebounded." 31 de Agosto de 2020. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/31/amid-covid-19-remittances-to-some-latin-american-nations-fell-sharply-in-april-then-rebounded/>
- PNUD RD (2013) Mapa de desarrollo humano de la República Dominicana. <https://dipecholac.net/docs/files/530-pnud-do-mapadhrd.pdf>
- Privacy International (2021) Exclusion by design: How national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations. 29 de marzo. London. <https://privacyinternational.org/long-read/4472/exclusion-design-how-national-id-systems-make-social-protection-inaccessible>
- Prospect (2021) "Deportation as usual as Biden struggles to reshape Immigration Policy." 18 de febrero. <https://prospect.org/justice/deportation-as-usual-biden-struggles-to-reshape-immigration-policy/>
- REDH-JV (2020) Urge prorrogar las deportaciones. 22 de septiembre <http://tratodigno.obmica.org/index.php/2020/09/>
- UNDP (2020b) "Stand by me: COVID-19 and the Resilience of Remittance Flows to LAC," UNDP/LAC, December 2020, <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/stand-by-me--covid-19-and-the-resilience-of-remittance-flows-to-.html>
- UNDP (2020a) Human Development Report 2020: The next frontier, Human development and the Anthropocene. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>
- UNFPA (2018) Descendientes de Inmigrantes en la República Dominicana. Estudio Complementario ENI-2017, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, escrito por Rosario Espinal para el Fondo de Población de las Naciones Unidas, República Dominicana.
- UNHCR and OAS (2020a) Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia <https://www.clarciev.com/Estudio-Regional-sobre-inscripcion-tardia-de-nacimientos-otorgamiento-de.html>
- UNHCR and OAS (2020b) Emergency Response by Civil Registry and Identification Offices during the COVID-19 Pandemic: impact, best practices, and innovative initiatives implemented in Latin America and the Caribbean. <https://www.oas.org/en/spa/depm/puica/docs/Emergency-response-CR-offices-COVID-19-pandemic.pdf>
- WHO (2020) Handbook for public health capacity building at ground crossings and cross-border collaboration. <https://www.who.int/publications/i/item/handbook-for-public-health-capacity-building-at-ground-crossings-and-cross-border-collaboration>
- Wooding, Bridget (2018) "Haitian immigrants and their descendants born in the Dominican Republic", *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199366439.013.474>
- World Bank (2017) Including the Excluded: Improving Social Protection Services in the Dominican Republic. April 17th 2017. Washington. <https://www.worldbank.org/en/results/2017/04/10/improving-social-protection-services-dominican-republic>

This edition of
Research Brief: COVID-19 Impacts on Haitian Migrants and their Descendants
on the Southern Border of the Dominican Republic
by Bridget Wooding and Allison J. Petrozziello from OBMICA
was printed in June 2021,
in the graphic workshops of Editora Búho,
Santo Domingo, Dominican Republic.