

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**EL SISTEMA INTERNACIONAL DE REFUGIO Y SUS LIMITACIONES. EL
CASO DE LA POBLACIÓN HAITIANA EN REPÚBLICA DOMINICANA**

JUAN ALEJANDRO VILLALOBOS ARQUEROS

DICIEMBRE 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**EL SISTEMA INTERNACIONAL DE REFUGIO Y SUS LIMITACIONES. EL
CASO DE LA POBLACIÓN HAITIANA EN REPÚBLICA DOMINICANA**

JUAN ALEJANDRO VILLALOBOS ARQUEROS

**ASESOR DE TESIS: FREDY RIVERA
LECTORES/AS: JACQUES RAMIREZ
YVES-RÉNEE JENNINGS**

DICIEMBRE 2015

DEDICATORIA

A mi viejo, que nos dejó hace poco.

A Verónica, Homero, Juli, Lisa y Chewie, mi familia.

A mi vieja y mi hermano.

INDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I	11
RÉGIMEN INTERNACIONAL DE REFUGIO. ENTRE EL REALISMO Y EL NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL	11
Refugio en las Relaciones Internacionales. Una aproximación desde la teoría de los régimenes.	12
Realismo y Régimen internacional de refugio. Los intereses en la conducta de los Estados.	14
Régimen internacional de refugio y Neoliberalismo Institucional. La Cooperación como fundamento de la conducta de los Estados.	19
Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Refugiados. Tres niveles del Régimen internacional de refugio	26
¿Porque estudiar el caso de la Población Haitiana en República Dominicana?	29
CAPÍTULO II.....	31
REPÚBLICA DOMINICANA Y HAITÍ. CONDICIONES DE EXPULSIÓN Y RÉGIMEN INTERNACIONAL DE REFUGIO.....	31
Causas del Desplazamiento de población haitiana a República Dominicana.....	31
Relaciones Bilaterales Haití – República Dominicana, una aproximación histórica	34
El Régimen internacional de refugio en América Latina. De la Convención de Ginebra a Declaración de Cartagena.	39
El Régimen internacional de refugio en República Dominicana: Decreto 1569 y Decreto 2230	45
Ley de Seguridad Nacional y Defensa en República Dominicana	48
Consideraciones entre Seguridad Nacional y Régimen internacional de refugio.....	52
CAPÍTULO III	54
REFUGIADOS HAITIANOS EN REPÚBLICA DOMINICANA. ENTRE EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE REFUGIO, LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS, LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL ESTIGMA.....	54

La Población haitiana en República Dominicana. Entre la migración, el refugio	54
Las “tensiones” en la isla. Entre el antihaitianismo, la seguridad y el intercambio económico.....	58
Soberanía y derechos humanos. La seguridad nacional como eje de las relaciones Dominicano Haitianas.	68
Sentencias de la CIDH y la OEA. La constante lucha entre la soberanía y los Derechos Humanos	71
La Sentencia TC 0168/13, la última disputa entre soberanía y Derechos Humanos en la isla.	76
Reconocimiento de población refugiada en República Dominicana. Funcionamiento y cese de la CONARE y el rol de ACNUR	80
CAPÍTULO IV	85
EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE REFUGIO EN REPÚBLICA DOMINICANA. UNA LECTURA DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO.	85
El neoinstitucionalismo y los regímenes internacionales.	85
La importancia de la Institución. ¿El Régimen internacional de refugio o la soberanía dominicana?	87
La autonomía, o la constante tensión entre los acuerdos del régimen y la soberanía.	91
El efecto estructurante o la capacidad del régimen para determinar la conducta del Estado	95
Acuerdos implícitos. La flexibilidad del Régimen internacional de refugio	98
CAPÍTULO V	101
CONCLUSIONES.....	101
BIBLIOGRAFÍA	107
DOCUMENTOS.....	111
ARCHIVO DE PRENSA	112
ENTREVISTAS	113
ANEXOS	114
GLOSARIO	114

RESUMEN

El presente documento realiza un análisis del funcionamiento del régimen internacional de refugio en el caso de la población haitiana en República Dominicana, teniendo como objetivo primordial definir cuáles son las limitaciones que tiene el mismo. La metodología del estudio es de tipo cualitativo y define como método al análisis de caso, utilizando fuentes primarias y secundarias en el proceso de recolección de información.

En primer lugar el documento ubica las explicaciones que han realizado el realismo y el neoliberalismo institucional de la conducta de los Estados y su rol en los distintos regímenes, con el fin de comprender la conducta de los mismos en el régimen internacional de refugio.

Además se incluye información que permite contextualizar las relaciones entre República Dominicana y Haití así como las características del régimen internacional de refugio, para a partir de esto mostrar cuales son los elementos que permiten mostrar el funcionamiento del mismo en el caso de los haitianos en República Dominicana.

El análisis, llevado a cabo a partir de los postulados del neoinstitucionalismo permite establecer cómo funciona la institución y cuál es el origen de la conducta del Estado en relación al régimen internación al y la población haitiana.

Finalmente en el documento se encontrarán las conclusiones, las cuales buscan dar respuesta a la pregunta de investigación y a la comprobación o refutación de la hipótesis planteada al inicio del estudio.

INTRODUCCIÓN

“La sociedad internacional de Estados redactó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 tras la II Guerra Mundial para abordar el hecho de que algunos Estados no estaban proporcionando a sus ciudadanos los derechos humanos fundamentales. Sin embargo, desde la creación del régimen de refugiado en 1950, las circunstancias que definen el éxodo han cambiado” (Betts, 2013).

Hoy en día, el desplazamiento forzado de personas es un tema no menor en la agenda de los Estados. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, durante el año 2014 más de 11 millones de personas fueron desplazadas de sus hogares, y más de 2,9 millones cruzaron alguna frontera para dirigirse a otro país y fueron reconocidos como nuevos refugiados (ACNUR, 2015).

Si bien hoy en día no existen conflictos bélicos en los cuales estén involucrados distintos países en América Latina, si se han desarrollado conflictos internos de diversa índole y magnitud que determinan la salida de población de un país a otro, como por ejemplo, el caso de Haití quien no ha podido consolidar su estructura interna mostrando una alta conflictividad interna. Los problemas políticos que han enfretado las últimas décadas, así como la inestabilidad de su estructura político administrativa, llevaron a la Organización de las Naciones Unidas a intervenir e implementar una Misión de Transición conocida como MINUSTAH.

Estas situaciones de inestabilidad han llevado a la población haitiana a desplazarse de sus localidades y en algunos casos, cruzar las fronteras y establecerse en República Dominicana, sin embargo, podemos encontrar que las tasas y niveles de reconocimiento de esta población con el estatuto de refugiado en dicho país es bastante bajo, tomando como elementos para esto la cercanía geografía con Haití y el volumen total de haitianos que han sido reconocidos con el estatuto de refugiado alrededor del mundo.

Las Relaciones Internacionales, desde sus diversas corrientes teóricas, ha trabajado distintos elementos con el fin de intentar explicar la conducta de los Estados y el rol de los regímenes internacionales, sin embargo, en el caso del Régimen Internacional de Refugio y específicamente de como este opera en República Dominicana en relación a la población haitiana no se han encontrado estudios previos.

Tanto las características del caso, así como la carencia de bibliografía especializada, han llevado a determinar el tema que guía el presente documento, el cual es: “El sistema internacional de refugio y sus limitaciones: el caso de la población haitiana en República Dominicana”.

Con el fin de diseñar la investigación se definió en inicio una pregunta de investigación, la cual se establece como el objeto de estudio de la misma. En este caso la pregunta elaborada fue la siguiente: ¿Cuales son las limitaciones del Régimen internacional de refugio para garantizar la protección de la población haitiana que se desplazó a República Dominicana desde el año 2000?.

Una vez definida la pregunta de investigación se procedió a la determinación de la estrategia metodológica que permita el abordaje de la misma. Para tal efecto entonces se definió la metodología cualitativa como aquella que guiará el trabajo de investigación. El método seleccionado fue el estudio de caso, el cual es “...defined as an in depth-study of a single unit (a relatively bounded phenomenon) where the scholar’s aim is to elucidate features of a larger class of similar phenomena” (Guerring, 2004:341). El estudio de caso permite no solo trabajar con un “*n*” pequeño, sino que además es una manera en la cual se puede analizar fenómenos específicos sobre condiciones particulares, sin tener que llegar a grandes procedimientos de recolección de datos para poder analizarlo.

Se ha definido como caso de estudio la población haitiana que llega a República Dominicana puesto que las condiciones de expulsión de la misma, la cercanía entre ambos países (ser solo uno de los tres casos donde dos Estados habitan una isla) y el hecho de que este Estado sea parte del régimen internacional de refugio permite analizar de manera concreta cual es el funcionamiento del mismo en el plano local y cuales son las limitaciones que se encuentran en este.

Con el fin de obtener información específica se definieron tres poblaciones, la primera que correspondió a miembros del gobierno dominicano, la segunda que correspondió a miembros de organizaciones de la sociedad civil que trabajan, y la tercera

que se refiere a miembros de instituciones que son parte del régimen. Para la definición de la muestra se utilizó la técnica de muestreo no probabilístico por conveniencia.

Para la recolección de información se han utilizado dos técnicas, por una parte la revisión documental, y por otra la entrevista semi estructurada.

El análisis de la información se llevó a cabo utilizando el neo institucionalismo como método, puesto que esta teoría en su conceptualización internacional permite comprender la conducta de los Estados y como esta está relacionada y determinada por distintas instituciones. Para esto se utilizaron tres dimensiones: la importancia de la institución, la autonomía y el efecto estructurante (Fernández, 2006).

La definición de la estrategia metodológica ha llevado entonces a la determinación del presente documento como síntesis final del proceso de investigación, el cual presenta la siguiente estructura:

En el primer capítulo de este documento se encuentra todo el abordaje teórico en relación al problema de investigación, partiendo por la relación que se establece entre el refugio y los regímenes internacionales, para luego comprender la conducta de los Estados y los regímenes internacionales a partir de dos teorías de las relaciones internacionales, el realismo y el neoliberalismo institucional. Un elemento importante que encontrará el lector son las dimensiones que componen el régimen internacional de refugio y cual es la relación que se establece entre estos.

El segundo capítulo es la aproximación contextual, mostrando elementos vinculados a la relación histórica entre ambos países, la parte formal del régimen en cuanto a su desarrollo y configuración, y como se expresa esta directamente en la normativa interna de República Dominicana.

El tercer capítulo nos remite directamente a las características vinculadas al caso de estudio en la República Dominicana, en el cual se desarrollan distintos aspectos, como el origen de las tensiones entre ambos Estados y la relación que se establece entre esto y la soberanía dominicana, el funcionamiento del Régimen en relación a la población haitiana

en República Dominicana y la conducta del Estado dominicano en relación a otros regímenes vinculados a los derechos Humanos.

El cuarto capítulo está enfocado directamente en analizar la conducta del Estado dominicano en relación al régimen internacional de refugio a partir de los postulados del neoinstitucionalismo.

El capítulo quinto expresa las conclusiones que ha dejado el estudio en relación a la pregunta de investigación y la hipótesis planteada.

La estructura formal del documento permitirá brindar los elementos necesarios para la consecución de los objetivos planteados al iniciar la investigación, así como establecerse como un aporte hacia las relaciones internacionales y la literatura que se ha desarrollado alrededor del funcionamiento del régimen internacional de refugio.

CAPÍTULO I

RÉGIMEN INTERNACIONAL DE REFUGIO. ENTRE EL REALISMO Y EL NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL

La Segunda Guerra Mundial no solo dejó como consecuencia el establecimiento de un mundo marcado por dos grandes superpotencias, sino también, un gran número de personas repartidas por distintos países, las cuales fueron obligadas a salir de sus países de origen con el fin de precautelar su vida.

Una vez finalizada la guerra los Estados deciden la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organismo especial que surge de los distintos mecanismos de cooperación entre los Estados sobre temas puntuales y que permite garantizar la seguridad de los distintos países de la esfera Mundial con el fin de evitar que se produzca nuevamente un evento bélico a gran escala, corrigiendo de esta forma los errores que se cometieron en la Liga de las Naciones.

Una de las tareas a las que se abocó este nuevo organismo fue a crear dependencias especializadas que pudieran trabajar sobre diversas problemáticas surgidas en la guerra, una de ellas, el caso de la población que se había visto obligada a salir de sus países de origen. Esto trajo consigo la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con lo cual se instaura y formaliza el Régimen internacional de refugio.

Muchos cambios se han dado posterior a la creación de ONU en la esfera internacional, siendo los más evidentes los cambios en la naturaleza de los conflictos y el paso de conflictos entre países a conflictos armados de carácter interno (Duffield, 2001), lo cual ha determinado a su vez cambios en el Régimen internacional de refugio. Sin embargo, en el campo de las Relaciones Internacionales uno de los elementos que no ha sido analizado a la luz de las distintas teorías es como el Régimen internacional de refugio presenta distintas limitaciones que surgen directamente de la contraposición entre los

acuerdos que se establecen en el régimen y la conducta de los distintos Estados que componen el mismo.

Este análisis es el que se presenta a continuación, en el cual a partir de elementos constitutivos del realismo y el neoliberalismo institucional, así como de la teoría de regímenes, presentará el funcionamiento del Régimen internacional de refugio en el caso de la población haitiana que ha llegado a República Dominicana.

Refugio en las Relaciones Internacionales. Una aproximación desde la teoría de los regímenes.

A lo largo de la historia de la humanidad el desplazamiento forzado de personas como efecto de amenazas contra la vida, sean estas por pertenencia a un grupo determinado o bien por estar en zonas donde se dan conflictos bélicos, no es un fenómeno que debe ser asociado únicamente a los efectos de la Primera o Segunda Guerra Mundial. Algunos siglos antes encontramos que “The first true refugees recognized as such in the modern state system were the Huguenots, French Protestants fleeing France in 1685” (Barnett, 2002: 239). A pesar de esto, y de muchos otros procesos de desplazamiento forzado de personas que se produjeron en el siglo XX como la Guerra de los Balcanes en 1912 o la Revolución Rusa en 1919, es recién en 1921 que la comunidad internacional toma cartas en el asunto, siendo la “Liga de las Naciones” la encargada de designar un Alto Comisionado para los Refugiados (Gesulfo, s/f).

No obstante, y a pesar de este intento de buscar una respuesta en conjunto a esta problemática, el Régimen internacional de refugio no termina de configurarse sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial con la conformación de la Organización de las Naciones Unidas. Es esta quien, en el año de 1951, decreta la conformación de un órgano especializado para la atención de esta población, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para el cual “The purpose of the regime is to ensure that refugees receive access to protection” (Betts, 2004: 5).

Pero, ¿qué comprendemos por Regímenes Internacionales y cómo funcionan estos? Para poder aclarar esto utilizaremos algunos elementos de la Teoría de Regímenes la cual

se desarrolló durante la década de los 80. Este modelo teórico tuvo como objetivo explicar cómo los Estados pueden cooperar mutuamente (Bou Novensa, 2006: 1).

El concepto de “*régimen internacional*” fue propuesto por Krasner, quien lo define como “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982; en Bou Novensa, 2006: 4).

Esta definición planteada por Krasner da cuenta de algunos elementos que conformarían al régimen, los cuales los explica de la siguiente manera:

Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud; las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones; las reglas son prescripciones y proscipciones para la acción específicas; (y, por último) los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas (Krasner, 1982:186; en Bou Novensa, 2006:4).

A pesar de esta explicación, existe una característica vital para la comprensión del funcionamiento del régimen que Krasner no explica, los niveles explícitos e implícitos que incluyen a los mismos. En relación a lo explícito no es difícil saber a que corresponde, puesto que este nivel da cuenta de la parte formal de los regimenes Internacionales, conformada por los distintas convenciones, acuerdos, tratados, protocolos u otros instrumentos suscritos por los Estados. Sin embargo, la parte implícita es aquella que se muestra difusa y que se convierte en un elemento esencial para la comprensión del funcionamiento de los regímenes Internacionales.

En el caso del Regimen Internacional de Refugio lo anterior se puede observar de manera clara. La elaboración de la Convención de Ginebra para los Refugiados de 1951, así como de su protocolo elaborado en 1967 nos muestran la parte formal, los acuerdos explícitos que permiten la conformación del regimen y como estos determinan principios, normas, reglas y procedimietnos claramente marcados para atención de población que se ha visto obligada a desplazarse. Sin embargo, si bien este nivel formal es evidente y claro, existe un siguiente nivel de análisis que no está reconocido en el desarrollo de los instrumentos, los acuerdos informales que permiten operativizar muchos de los acuerdos

que si están plasmados en los instrumentos internacionales, por lo tanto comprender como funcionan estos y cual es la injerencias que tienen en la conducta de los Estados se convierte en un elemento vital para el entendimiento del regimen.

Las teorías desarrolladas por las Relaciones Internacionales nos permiten comprender la conducta de los Estados en la arena internacional, razón por la cual, la revisión de estas nos permitirá dilucidar el funcionamiento del Régimen internacional de refugio en el nivel implícito. Para esto se han seleccionado dos grandes teorías, el realismo y el neoliberalismo institucional, con las cuales se buscará explicar el funcionamiento de los Regímenes en tres grandes niveles: la funcionalidad de los Regimenes, la variable central de la teoría que permite explicar el funcionamiento del regimen, y las ganancias de los Estados.

Realismo y Régimen internacional de refugio. Los intereses en la conducta de los Estados.

El realismo ha sido la teoría reinante en las Relaciones Internacionales. Esta teoría asume como premisa básica que el principal actor en el Sistema Internacional es el Estado. Sus principales autores Hans Morgenthau y Kenneth Waltz han dedicado sus trabajos a explicar como es la conducta de los Estados en el sistema internacional.

Hans Morgenthau plantea que el realismo se rige por seis principios. Es en los dos primeros principios donde encontramos el fundamento que guiará al realismo y como debe de ser concebida esta teoría. En el primer principio este autor nos plantea que “... believes that politics, like society in general, is governed by objective laws that have their roots in human nature” (Morgenthau, 1978: 1). Por lo tanto, el actuar de los Estados no estará determinado por acciones irracionales, sino que estarán dadas por procesos racionales que finalmente, expresados en leyes, son los que determinan la conducta del Estado.

El segundo principio plantea que la preocupación del realismo será los intereses de los Estados, definiendo al interes en términos de poder (Morgenthau, 1978:2). Esta definición implica determinar que al actuar de los Estados estará, entonces, definido por los intereses que estos tengan sobre un tema o relación en particular. Esto permitirá, cargar de

aspectos racionales a la política internacional, y poder utilizar categorías objetivas al momento de analizar las mismas (Morgenthau, 1978, 2-4).

Estos dos principios pondrán entonces sobre el tapete dos elementos fundamentales en esta teoría: el carácter racional de la conducta de los Estados, y los intereses de los mismos. Los siguientes principios no harán más que reforzar el carácter racional del actuar de los Estados, separando tal cual lo hizo Descartes en su momento la razón de la moral. De la misma manera estos plantearán una definición más extensa de los intereses, definiéndolos en el tercer principio de la siguiente forma: “Interests (material and ideal), not ideas, dominate directly the actions of men. Yet the "images of the world" created by these ideas have very often served as switches determining the tracks on which the dynamism of interests kept actions moving” (Morgenthau, 1978:5). El interés no solo se concibe desde lo material, sino que termina expresando un modelo de mundo, una forma de concebir la realidad, la cual determinará y guiará el actuar de los Estados con el fin de materializar aquellas ideas sobre la realidad.

Estos principios planteados por Morgenthau nos da algunas luces en relación al funcionamiento del Régimen Internacional de Refugio. El Régimen funcionará a partir de los intereses que tengan los Estados en relación a la protección de las personas desplazadas de manera forzada, lo cual finalmente se podrá ver reflejado en la posibilidad de los Estados de poner en marcha los acuerdos internacionales.

Esta primera aproximación al realismo ya nos da algunas luces en relación al funcionamiento del Régimen internacional de refugio, sin embargo, no toma en cuenta algunos elementos extras que serán trabajados posteriormente por otros autores. Uno de estos es John Mersheimer, quien en su working paper “The False Promises of International Institutions” (1994) realiza una revisión del realismo, determinando a su vez algunas otras características del mismo.

Para este autor, el sistema internacional es de carácter anárquico, lo cual no es entendido como la ausencia de orden o un Estado de desorden, sino como la carencia de una estructura supranacional que comande y determine los designios del propio sistema,

una instancia de gobierno superior a los propios Estados que lo componen (Mersheimer, 1994-1995:10). Esto implicará que no existe una instancia superior que determine la normativa a la cual deben de adscribirse el resto de Estados, que sea el ente regulador y quien dirija la conducta e intereses de los mismos Estados. Razón por la cual, si bien existen espacios en el cual los Estados trabajan en conjunto con otros esto se explica directamente por los intereses que tengan estos sobre una temática puntual y no como cumplimiento de normas o leyes superiores. Esto entonces, en el caso del Régimen internacional de refugio, reafirma lo planteado anteriormente: los Estados cumplirán los acuerdos firmados por los mismos como la Convención de Ginebra para los refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967 únicamente si esto permite alcanzar sus intereses.

Si bien en la arena internacional no existe un Estado constante de guerra, existe una competencia en términos de seguridad entre los Estados, lo cual determina que exista la posibilidad latente de una guerra a cada momento (Mersheimer, 1994: 9). Esto continúa reafirmando el rol que cumplen los intereses en la conducta de los Estados, y la carencia de una entidad supranacional que sea finalmente quien deba de impedir que se produzca este tipo de eventos.

En este marco el término de soberanía es una herramienta primordial para poder comprender como funciona la arena internacional y como se produce la conducta de los Estados. Mersheimer nos explica esto de la siguiente manera: “Sovereignty, in other words, inheres in states, because there is no higher ruling body in the international system” (Mersheimer, 1994: 10). La defensa de la soberanía y la posibilidad de decidir sobre mi Estado y, por ende, sobre la aplicación de normas y leyes o bien del reconocimiento de la población desplazada de manera forzada como refugiada estará determinada por los intereses que yo tenga en la arena internacional, así como en la capacidad que tenga de mantener mi seguridad en relación a los otros Estados. De lo anterior se podría inferir entonces que si el Estado observa como una amenaza a su seguridad el brindar protección internacional a población que se desplaza de manera forzada, este no lo hará, o lo hará siempre y cuando la posibilidad de brindar protección a la población esté en relación directa con sus intereses.

Mersheimer (1994) nos dirá al respecto que el sistema internacional se convierte en una arena en la cual los Estados están luchando por sus propios intereses, ubicando las mejores oportunidades para sacar provecho de los otros Estados que están en la arena internacional, por lo tanto, el actuar de cada uno de los Estados será una constante lucha de poder. La constante lucha de poder y la posibilidad de sacar provecho de los otros Estados será entonces un elemento fundamental en el cumplimiento de los acuerdos del Régimen internacional de refugio, tal como fue explicado anteriormente.

Otra de las características fundamentales mencionadas por Mersheimer es que la lucha de poder entre los Estados se ve reflejada en la posesión de capacidad militar. “States inherently possess some offensive military capability, which gives them the wherewithal to hurt and possibly to destroy each other. States are potentially dangerous to each other” (Mersheimer, 1994: 10). Por lo tanto, los Estados nunca estarán seguros de las verdaderas intenciones de los otros Estados, y estas podrán cambiar rápidamente, siendo benignas en algún momento, pero en otro podrán ser de tipo maligno (Mersheimer, 1994: 10). Si bien este aspecto pareciera no tener una relación directa con la operativización de las normas contenidas en los acuerdos formales del Régimen internacional de refugio, podríamos inferir que los presupuestos que destinan los Estados estarán marcados en primer lugar con la posibilidad de mantener y mejorar su arsenal bélico, es decir, el interés de estos no estará dado por brindar protección a miembros de otros Estados, sino garantizar la seguridad de los miembros de su Estado y aumentando su poderío militar con el fin de evitar que otro Estado intente invadirlo o llevar a cabo acciones bélicas en su contra.

El Régimen internacional de refugio entonces es para el realismo una concepción utópica, la cual no podrá llevarse a cabo y que funcionará únicamente si los intereses de los Estados participantes permitan la participación de los mismos y puedan llevar a cabo los acuerdos a los que se ha llegado. La conducta de los Estados estará determinada según esta teoría por las siguientes características:

- En primer lugar, “States in the international system fear each other. They regard each other with suspicion, and they worry that war might be in the offing. They

anticipate danger” (Mersheimer, 1994: 11). La conducta de los Estados por lo tanto no estará dado en la posibilidad de cooperación, sino en el miedo de que el otro Estado pueda tener intereses sobre el mío. La posibilidad latente de guerra entre los Estados es un gran componente en la determinación de la conducta de los mismos, y al carecer de una instancia o autoridad superior la posibilidad de que otro Estado ataque es inminente y no existe instancia posible que pueda detener esta posibilidad (Mersheimer, 1994: 11).

La competencia en temas económicos es completamente distinta a la competencia en temas políticos. Esta última es mucho más riesgosa y puede tener como consecuencia la guerra entre los Estados, lo cual trae consigo no solo la muerte de grandes grupos en el campo de batalla y de civiles, sino también a la destrucción de un Estado (Mersheimer, 1994: 11).

- En segundo lugar, el objetivo final de cada uno de los Estados es su propia supervivencia (Mersheimer, 1994: 11). No existe una instancia supranacional que permita ir al rescate en el caso de que un Estado se encuentre amenazado por otro, por lo tanto todas las acciones que ejerza un Estado irán siempre direccionadas a la posibilidad de garantizar su supervivencia, actuando bajo la premisa de la autodefensa, lo cual no niega las alianzas, sin embargo, estas serán de carácter coyuntural y responderán a la conveniencia del momento, por lo tanto el accionar de los Estados seguirá dado por los intereses del mismo (Mersheimer, 1994: 11).
- Tercero, “states in the international system aim to maximize their relative power positions over other states” (Mersheimer, 1994: 11). La posibilidad de estar completamente seguro de la supervivencia del Estado es tener mayor poderío militar que los otros Estados, lo cual no solo se convierte en una estrategia ofensiva, sino también en una estrategia defensiva.

Revisando las características anteriores podemos ver como los Estados se comportan en función de las ganancias relativas que pueden obtener, por lo tanto, desde esta teoría, la posibilidad de que el régimen funcione o pueda dar soluciones a la situación de la población estará determinada directamente de obtención de dichas ganancias. Es por esta

razón que el Refugio no será en realidad una figura de protección que se da a distintas poblaciones que han sido víctimas de conflictos, sino en un espacio en el cual yo puedo obtener ganancias determinadas al momento de reconocer a personas de una nacionalidad determinada como víctimas de un conflicto. Estas ganancias no deben de medirse únicamente en términos económicos, sino también como rédito político que permite además mejorar la visión de los otros Estados sobre el mío, mejorando así los niveles de seguridad.

El Régimen internacional de refugio para el realismo no será entonces un espacio en el cual se promueva la cooperación de los Estados, debido a que son los intereses y las ganancias relativas las que interesan al Estado. Esto se ve reforzado al ubicar la supervivencia como el objetivo final de los Estados, y como su actuar estará constantemente enmarcada en esto, y no hacia la generación de procesos de cooperación con otros Estados.

Régimen internacional de refugio y Neoliberalismo Institucional. La Cooperación como fundamento de la conducta de los Estados.

Otra de las grandes teorías en las relaciones internacionales que nos permiten analizar el funcionamiento del régimen internacional de refugio es el Neoliberalismo Institucional, la cual se puede establecer como la postura antagónica al realismo. Dunne nos dice al respecto: “Although Realism is regarded as the dominant theory of international relations, Liberalism has a strong claim to being the historic alternative” (Dunne, 2001: 186). La posibilidad de que se establezca como una alternativa al realismo está dado por la explicación que hace esta teoría de la conducta de los Estados, y cómo estas difieren de manera diametral a lo que plantea el realismo, aunque reconoce algunos postulados del realismo como válidos pero sin que sea la seguridad la preocupación de los Estados sino que estos sean temas económicos y medio ambientales (Mersheimer, 1994: 15).

Robert Keohane parte de postulados del neorealismo propuesto por Kenneth Waltz, aceptando algunos de estos como válidos. Asume que el sistema es anárquico al igual que lo hace el realismo y que los Estados actúan según sus propios intereses de manera egoísta, sin embargo, su teoría busca explicar cómo la conducta de estos Estados puede estar dada por mecanismos de cooperación, inclusive en aquellos casos en el cual los Estados tengan

conductas egoístas (Brown & Ainsley, 2005: 48). De la misma manera reconoce que los Estados son los actores principales del sistema, sin embargo, las relaciones y las conductas de estos serán distintas a las que plantea el realismo.

Para Keohane que el sistema sea anárquico significa que no existe una instancia supranacional que determine cuáles son las reglas de funcionamiento del mismo, lo cual finalmente permite que los Estados tengan distintos niveles de relación entre sí y en distintos temas (Baldwin, 1993: 4).

¿Cómo se puede entender que dentro de un sistema anárquico sea posible el establecimiento de procesos de cooperación entre los distintos Estados, superando así los intereses que cada uno de los Estados tiene sobre temas determinados? En este punto Robert Keohane (1984; 1988) nos explica que si bien no se crea un espacio supranacional si existe una instancia por sobre los Estados que permiten generar mecanismos de cooperación entre los Estados, los Regímenes. La función primordial que tienen estos espacios es la de reducir los costos de transacción, así como disminuir la trampa entre los Estados, lo cual genera confianza entre materializándose posteriormente en procesos de cooperación bilateral o multilateral en temas puntuales.

En este sentido, la conformación y establecimiento formal del régimen internacional de refugio respondió a procesos de confianza establecidos entre los Estados, lo cual generó procesos de cooperación que permitieron trabajar sobre temas puntuales, en este caso, la situación de la población posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es importante en este caso recordar que el establecimiento de la ONU posterior a la Segunda Guerra Mundial tiene como principio fundador el establecimiento de una institución encargada de mantener la paz mundial, así como la de generar distintos procesos de cooperación entre Estados con el fin de evitar los hechos que terminaron suscitando la primera Guerra Mundial, es decir, el espíritu bajo el cual se conforma este organismos internacional tiene directa relación con los presupuestos planteados por el Neoliberalismo Institucional, la posibilidad de que los Estados puedan cooperar en distintos aspectos.

El establecimiento de estos procesos de cooperación supone entonces la posibilidad de superar la trampa. Sin embargo, por la naturaleza egoísta de los mismos Estados estos buscarán la mejor forma para poder maximizar la ganancia que pueda obtener de una

situación determinada. La posibilidad de que el otro Estado busque maximizar sus ganancias siempre estará latente, lo cual generará distintos niveles de desconfianza entre estos. Finalmente esta situación tiene como efecto que los procesos de cooperación no sean atractivos para los distintos Estados.

A pesar de esta característica que parte de la propia naturaleza egoísta de los Estados, desde el Neoliberalismo Institucional se plantea que existe una salida al problema de la trampa, la cual es convencer a los distintos Estados de que existe un interés mayor, colectivo, que trae consigo aceptar algunos sacrificios por un corto tiempo.

Convencer a los Estados de esto es asumir la segunda mejor solución, es decir, generar procesos de cooperación mutua y no comportarse de manera que su objetivo final sea el de maximizar las ganancias (Mersheimer, 1994).

El establecimiento del Régimen internacional de refugio es una de las maneras bajo las cuales se materializan estos procesos de cooperación donde se privilegia el interés común aunque exista un costo a corto plazo. El establecimiento de la ONU buscó como objetivo central el evitar que se produzca nuevamente un conflicto a gran escala como la Segunda Guerra Mundial, razón por la cual el Régimen internacional de refugio no debía de ser un espacio con una gran duración en el tiempo, sino hasta que se establezcan los procesos de reconstrucción de las zonas devastadas. Incluso la propia Convención de Ginebra para los Refugiados determina dos parámetros para el reconocimiento de población con el estatus de refugio: el primero temporal, el cual reconoce únicamente como refugiada a población que haya sufrido eventos antes del 1 de Enero de 1951; y el segundo, que deja a libertad de los Estados reconocer únicamente a población víctima de eventos producidos en Europa o bien ampliar y reconocer a población de otras latitudes. Sin embargo, en el año 1967, y a la luz de distintos conflictos en el mundo fue necesario ampliar la definición planteada en la Convención de Ginebra de 1951 con la firma del protocolo de 1967, en la cual se supera las dos características que se comentaron anteriormente: la geográfica y temporal. Esto determina que la intención de los Estados es de cooperar en este tema puntual.

No obstante, y a pesar de ver como se establecen procesos de cooperación entre los Estados, el problema de las ganancias absolutas y de las ganancias relativas se convierte en el caso del neoliberalismo en un elemento central de discusión, no solo porque este es el elemento que puede permitir a los Estados superar la trampa, sino también porque las ganancias absolutas se convierten en la base de cualquier proceso de cooperación entre Estados. “Neoliberalism's claims about cooperation are based on its belief that states are atomistic actors. It argues that states seek to maximize their individual *absolute* gains and are indifferent to the gains achieved by others” (Baldwin, 1993: 117). Si los procesos de cooperación llevan a los Estados a maximizar sus ganancias absolutas no existirá problema en que estos se mantengan.

Es importante, por lo tanto, ubicar intereses similares entre los distintos Estados, para así generar procesos que apunten hacia las ganancias absolutas y no que se enfoquen en las ganancias relativas. “Stein (1982a:318) depicts the liberal view of self interest as one in which actors with common interests try to maximize their absolute gains” (Stein, 1982, en Baldwin, 1993:6).

Keohane es uno de los autores retoma lo relacionado a las ganancias y lo ubica como uno de los elementos fundamentales al momento de comprender la conducta de los Estados. Para este autor, muchos de los neoliberales en realidad no han puesto ningún tipo de énfasis en el problema de las ganancias: esto evidencia una gran dificultad, no poder realizar una diferenciación real entre los distintos Estados, debido a que los patrones de conducta que tiene un Estado que intenta maximizar las ganancias relativas frente a uno que intenta maximizar las ganancias absolutas puede ser bastante similar (Baldwin, 1993:6).

Mersheimer (1994) propone algunas críticas a las posturas neoliberales en relación a las ganancias. Para él, el balance de poder es un tema central al momento de determinar la conducta de los Estados. El tamaño de las economías de los distintos Estados es una característica determinante en esto, debido a que la línea que separa la economía y la seguridad es bastante delgada, y para los neoliberales, sus postulados no podrían aplicarse a aspectos relacionados a la seguridad y si para distintos temas relacionados a las políticas

económicas (Mersheimer, 1994). Esto implica entonces que, la teoría neoliberal cae en una trampa puesta por ella misma, no comprender cómo seguridad y economía están íntimamente relacionados, por ende, la conducta de los Estados dependerá de cómo estos se vinculan y de cuales sean los intereses de los mismos. En relación al Régimen internacional de refugio esto genera una contradicción directa si lo leemos desde el Neoiberalismo Institucional, puesto que la protección internacional que pueden brindar los Estados en relación al Régimen no es un tema relacionado a aspectos económicos sino más bien a aspectos de seguridad, razón por la cual los mecanismos de cooperación no tendrían la misma eficacia ni el mismo funcionamiento que si habláramos de temas y cooperación económica.

Existe otro elemento además que es promulgado por lo neoliberales y que tiene especial énfasis en relación al funcionamiento del Régimen, las metas que se propone el Estado. Para los Estados las metas no están orientadas hacia temas relacionados a la seguridad del mismo o bien al cumplimiento de los acuerdos del Régimen en función de temas relacionados a la seguridad, puesto que en realidad estas estén orientadas hacia políticas económicas y como estas se pueden producir en un sistema anárquico. Por lo tanto, la posibilidad de generar mecanismos de cooperación entre los distintos Estados variará considerablemente según la temática que se intente trabajar. La posibilidad de cooperación en temas económicos es sumamente alta en relación a la posibilidad de cooperación en temas relacionados a la seguridad del Estado (Baldwin, 1993:7).

Dentro de la teoría neoliberal uno de los mayores aportes que permiten comprender la conducta de los Estados y como se dan las relaciones de los mismos en distintos espacios, incluyendo los Regímenes internacionales, es el concepto de Interdependencia Compleja. Este que fue desarrollado por Robert Keohane y Joseph Nye (1988), y surge como una nueva narrativa para explicar cambios y nuevas relaciones que se estaban dando en el mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Es Henry Kissinger quien en una de sus presentaciones frente a las Naciones Unidas afirmaba lo siguiente: "Todos estamos comprometidos en una empresa común.

Ninguna nación ni grupo de naciones puede beneficiarse trasponiendo los límites que sustentan el crecimiento económico mundial. Nadie logra beneficios basando el progreso en pruebas de fuerza” (Kissinger, 1974; en Keohane & Nye, 1988:21). Esta nueva retórica fue utilizada con la intención de mantener a los Estados Unidos liderando la esfera mundial, al igual como en su momento lo fue el hablar de seguridad nacional. Sin embargo, si bien buscaron el mismo fin, los postulados de la interdependencia con los de la seguridad nacional no encuentran muchos puntos de vinculación (Keohane & Nye, 1988:21). Esto se da puesto que la seguridad está en íntima relación con la soberanía y la posibilidad de que el vecino sea mi enemigo dependiendo los intereses que el mismo tenga sobre mi territorio, por lo tanto, la seguridad desde la interdependencia compleja implica que los Estados renuncien al control total que estos tiene sobre su territorio, por lo tanto a parte de su soberanía. Por otra parte, trabajar en seguridad desde mecanismos de interdependencia es complejo puesto que los Estados no son iguales, es decir, muestran diferencias significativas en múltiples elementos de los mismos, tales como economía, poderío militar, problemáticas internas, cuidado de las fronteras, intereses en la arena internacional, etc., por lo tanto se puede afirmar que siempre los Estados más grandes y con más poder en la arena internacional pondrán sus condiciones a los menores, lo cual muestra un fenómeno que no necesariamente se relaciona a procesos de interdependencia.

No obstante, y a pesar de lo anterior, para quienes mantienen los postulados de la Interdependencia compleja los conflictos de intereses entre los Estados es en realidad un aspecto ya superado, una postura anticuada dentro de las relaciones internacionales así como la posibilidad de conflicto entre los Estados, a diferencia de lo planteado por quienes se acercan a los postulados de la seguridad nacional donde los conflictos de intereses son potencialmente violentos (Keohane & Nye, 1988:21).

Esta nueva narrativa no solo será una posibilidad de mantener el carácter de hegemonía de Estados Unidos, sino que a su vez da cuenta de distintos elementos que comienzan a aparecer en las relaciones entre los Estados y de los cuales otras teorías, especialmente el realismo, no es capaz de dar cuenta. La fuerza militar y el balance de poder no permite tener una comprensión de otros elementos como lo son la interdependencia económica o ambiental, por lo tanto, según Keohane y Nye (1988) estos

postulados dejan de tener vigencia al momento de analizar las relaciones internacionales, siendo necesario ubicar nuevas categorías para dar cuenta de los distintos fenómenos que están sucediendo, debido a que, finalmente, la seguridad no es el mayor de los problemas que están viviendo hoy en día los distintos Estados puesto que en las relaciones vinculadas a la interdependencia no son solo los intereses de los mismos los que se ponen en juego, sino también los intereses gubernamentales y los transnacionales (Keohane & Nye, 1988:21).

Se entiende como interdependencia “... a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. A menudo, estos efectos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, bienes, personas y mensajes que trasponen las fronteras internacionales)” (Keohane & Nye, 1988: 22).

Uno de los aspectos interesantes en relación a la Interdependencia Compleja es que para Keohane y Nye (1988) esta no solo estará dada en aquellas situaciones en las cuales haya efectos recíprocos entre los distintos actores, y las condiciones del mundo sean a su vez de baja posibilidad de conflicto entre los Estados y de imposibilidad de intervención militar. Por ejemplo, los autores citan el caso de la dependencia que existe entre los Estados Unidos y la URSS, es decir, que la existencia y la conducta de uno estará directamente relacionada con la existencia del otro, por lo tanto, ambos se convierten en necesarios para el otro.

No obstante, el funcionamiento del régimen internacional de refugio no es tan fácil de determinar desde esta teoría. El funcionamiento del mismo no es necesariamente una relación ganar-ganar, sin embargo, en relación a los distintos actores que componen el Régimen sí podemos ver esta relación que existe con las distintas contrapartes. Por ejemplo, las tasas de reconocimiento de población como refugiada podrá estar determinada por las relaciones bilaterales que tiene un país con otro o bien por intereses determinados que tenga un Estado determinado sobre las dinámicas geopolíticas de una región en particular, o bien en el mundo.

Otro factor importante al momento de comprender la interdependencia tiene que ver con las simetrías y asimetrías que se ven en esta. Si tomamos la primera definición planteada sobre Interdependencia y nos quedamos en los “efectos recíprocos”, estaríamos

finalmente haciendo énfasis sobre simetrías entre los Estados, lo cual supondría una realidad no vivida hoy en día. Es por esta razón que uno de las énfasis está en la posibilidad de reconocer la asimetría como un hecho fundamental entre los Estados, asimetría que tiene una influencia clara al momento de ver la conducta de los países en situaciones determinadas (Keohane & Nye, 1988:25). “Los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en la negociación sobre un tema y tal vez hasta para incidir en otras cuestiones” (Keohane & Nye, 1988:26). Esto en relación al Régimen internacional de refugio es importante, debido a que los Estados no son capaces de dar la misma respuesta a las poblaciones desplazadas de manera forzada, incluso podrán determinar cuotas de personas que se beneficiarán de la protección anualmente y no existen instancias o reglas en el mismo Régimen que obliguen a los distintos actores que participan del mismo a cumplir cuotas determinadas o cumplir los acuerdos del mismo Régimen.

Para los autores neoliberales los Regimenes poseen las siguientes características: son funcionales a los Estados debido a que estos permiten reducir los costos de transacción, mejorar la información que se transmite de un lado a otro, por lo tanto generar procesos de confianza que permitan disminuir o eliminar la trampa (Bou Novensa, 2006:5); los intereses son un aspecto central en estos debido a que determinarán la conducta de los Estados; y finalmente los procesos de cooperación y lo regimenes permiten generar ganancias absolutas, por lo tanto genera procesos de ganar-ganar entre los Estados.

Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Refugiados. Tres niveles del Régimen internacional de refugio

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDDHH), concebido como los acuerdos de carácter formal entre Estados con el fin de garantizar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de protección, es la materialización de los regímenes en este tema. Es importante tomar en cuenta que el Derecho internacional de los Derechos Humanos no solo se limita al cumplimiento de los acuerdos o tratados, puesto que

independientemente de ser firmante de un tratado o acuerdo es deber de los Estados respetar los derechos humanos (Ortiz, 2006).

A su vez el Derecho Internacional Humanitario (DIH) es concebido como el conjunto de “normas de origen convencional o consuetudinario, cuya finalidad específica es solucionar los problemas de índole humanitaria directamente derivados de los conflictos armados y que, por razones humanitarias, restringe la utilización de ciertos métodos o medios de combate” (Pictet, 1990, en Salmón, 2004: 23). Por lo tanto, el DIH es aplicado a situaciones de conflictos armados entre Estados o bien dentro de esto, buscando que mientras dure el conflicto se tenga respeto por la población civil, por lo prisioneros, existan mecanismos de atención y protección de los heridos, así como se garantice la protección de los bienes necesarios para la supervivencia, por lo tanto, este busca el bienestar no solo de aquellos que son parte del conflicto, sino también de terceros que se ven involucrados en el mismo.

El Derecho Internacional de los Refugiados (DIR) se entenderá como el marco normativo que establece quién es considerado como refugiado y quién no puede aplicar al reconocimiento de este estatuto, el cual está compuesto por los dos grandes acuerdos a tratados en el tema: La Convención sobre el estatuto de los Refugiados del año 1951 y su protocolo expedido en el año 1967, los cuales son de carácter vinculante una vez que hayan sido suscritos por los estados. Además de estos instrumentos el Derecho Internacional de los Refugiados está compuesto por distintos acuerdos de carácter regional.

Estas tres definiciones anteriormente planteadas (DIDDHH, DIH, DIR) encuentran como eje central la protección y garantía de derechos de poblaciones en distintas situaciones, el cual se establece como un primer nivel de convergencia entre estos tres niveles por lo menos de manera indirecta.

Sin embargo, desde el surgimiento del régimen internacional de refugio este ha carecido de una convergencia directa entre estos tres niveles del derecho, lo cual da cuenta de un nacimiento compartimentalizado en la protección internacional de las personas (Cancado, 1997).

Quizás el surgimiento en épocas históricas distintas o bien la no claridad de articular estos tres niveles generaron esto. Sin embargo, no es sino en la práctica de los mecanismos de protección que se establecen en estos tres niveles que se vinculan las distintas convergencias que existen, permitiendo dar respuestas en conjunto aunque en su creación cada uno de estos respondió a particularidades y no a procesos de protección integral. Hoy en día las respuestas que se dan vinculan a los tres niveles, “La doctrina y práctica contemporáneas admiten, por ejemplo, la aplicación simultánea o concomitante de normas de protección, sea del derecho internacional de los derechos humanos, sea del derecho internacional humanitario, sea del derecho internacional de los refugiados” (Cancado, 1997:348).

Sin embargo, a pesar de las convergencias que se encuentran en el plano operativo se puede actuar en distintos casos desde las tres vertientes de manera separada, aunque en muchos casos estos podrán ser utilizados de manera complementaria, o bien dos de las tres vertientes podrán entrar en juego (Cancado, 1997). Si bien los niveles de convergencia se observan directamente en temas operativos de protección es importante tomar en cuenta que hoy en día, y a partir de las distintas discusiones que se han tenido en relación a la protección internacional es que el vínculo que se establece entre Derechos Humanos y procesos de desplazamiento forzado en el mundo es cada día más estrecho (Cancado, 1997), lo cual implica que se deban de hacer análisis de forma más amplia, así como revisar los propios niveles de funcionamiento del régimen internacional de refugio y los acuerdos formales a los que se han llegado para el funcionamiento del mismo.

Es difícil pensar hoy en día que la actuación en materia de protección de refugiados en el mundo sea concebida como un elemento por fuera del marco de la Doctrina de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, es decir, la protección que se brinda a las poblaciones hoy en día no podría ser pensada sin vincular estos tres niveles. A pesar de lo anterior, uno de los grandes problemas que se identifican en el régimen es que la protección internacional está funcionando de manera separada, sin generar procesos que incluyan estas tres grandes vertientes en un solo conjunto de reglas, lo cual impide la posibilidad de establecer o fundar un nuevo régimen o bien fortalecer el

mismo, con el fin de que pueda garantizar y salvaguardar los derechos de estas poblaciones de manera efectiva comprendiendo que las problemáticas se complejizan y que estas tres vertientes apuntan de igual manera a garantizar la protección de las personas.

Existen algunos documentos de trabajo de ACNUR que nos muestran los niveles de convergencia y divergencia de estos tres niveles, sin embargo, para el objetivo que perseguimos lo importante de esto no son los artículos puntuales en los cuales se encuentran, sino como el Régimen internacional de refugio es capaz de reconocer estos distintos aspectos los cuales son difíciles de pensarlos de manera complementaria. Por ejemplo, es imposible pensar en que se brinde protección internacional a la población que esta forzada a desplazarse de sus países de origen sin pensar en los Derechos Humanos, sin embargo, el surgimiento fragmentado o separado de estos marcos normativos impide el poner a estos bajo un mismo paraguas y situarse bajo un marco común que además permita que mejore su funcionamiento.

¿Porque estudiar el caso de la Población Haitiana en República Dominicana?

Una de las características que ha tenido el Estado Haitiano a lo largo de los últimos 50 años es la imposibilidad de tener procesos de estabilidad política, los cuales además han sido marcados por dictaduras militares y crisis políticas y económicas en la isla. Incluso, estas crisis han llevado a las Naciones Unidas a implementar una Misión de Transición en Haití (MUNUSTAH) y enviar cascos azules para poder mantener el orden del país.

Estos procesos de crisis han tenido como consecuencia que un sin número de personas salga de su país debido no solo al colapso económico o bien a desastres naturales como huracanes o el terremoto del 2010, sino también por persecución directa y amenaza contra la vida. Uno de los países a los cuales han migrado estas personas es República Dominicana, debido a la cercanía que existe entre ambos Estados.

Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas República Dominicana cuenta con 608 refugiados en su territorio, número que contrasta con los 37161 haitianos refugiados que contabiliza ACNUR en el mundo al año 2014 (UNHCR, 2015). Este dato

nos da uno de los argumentos para poder visibilizar las limitaciones del Régimen internacional de refugio estudiando que es lo que pasa con la población haitiana que solicita refugio en ese país, y es que probablemente el Régimen no funciona de la forma esperada en este país, expresando las limitaciones que el mismo tiene.

Por otra parte, República Dominicana es el país que limita con Haití, por ende la cercanía geográfica es el factor que determina que este sea el receptor de un gran número de población proveniente de este país que ha salido por diversos motivos asociados a los procesos de inestabilidad política en Haití, así como por catástrofes naturales o bien por motivaciones económicas. Sin embargo, los datos nos muestran que el Régimen internacional de refugio en este caso no ha mostrado grandes cifras de reconocimiento aunque este país es signatario de los instrumentos internacionales de refugio, por lo cual se esperaría que el número de población reconocida con el estatuto de refugiado en el país fuera aún mayor.

De la misma manera, los problemas históricos que se han dado entre ambos países muestran otro nivel de tensiones, lo cual puede leerse como un elemento que limitaría o potenciaría la protección internacional según los intereses de cada uno de los Estados.

Estos elementos en relación a los motivos de expulsión de la población haitiana, las políticas de República Dominicana, así como el funcionamiento del Régimen internacional de refugio permiten que este caso sea un buen espacio de investigación para poder determinar cuáles son las limitaciones del propio régimen y cuál es su relación con las teorías de las relaciones internacionales.

CAPÍTULO II

REPÚBLICA DOMINICANA Y HAITÍ. CONDICIONES DE EXPULSIÓN Y RÉGIMEN INTERNACIONAL DE REFUGIO

La historia entre República Dominicana y Haití ha estado marcada por constantes tensiones en sus relaciones. Estas encuentran sus motivos en la historia de la isla, y en diversos eventos que se han dado a lo largo de los siglos

La intención de este capítulo es ubicar algunos elementos importantes para comprender la relación entre los dos países, las causas del desplazamiento forzado de la población haitiana a República Dominicana, así como cuáles son los mecanismos que permiten que se materialice el régimen internacional de refugio en la región y principalmente en República Dominicana. La información contenida en este capítulo se ha obtenido por medio de la revisión de fuentes documentales y de entrevistas, a partir de la definición de las siguientes categorías: causas del desplazamiento de la población haitiana a República Dominicana, historia de las relaciones dominico haitianas, el Régimen internacional de refugio en América Latina, Normativa dominicana en relación al régimen internacional de refugio, República Dominicana y regímenes en América Latina (sentencias de la CIDH y la OEA).

Estos elementos permitirán comprender de mejor manera cuál es la situación de la población haitiana en República Dominicana al momento de buscar protección internacional, así como cuál es la relación que se establece entre la Seguridad y Defensa Nacional en República Dominicana y el Régimen internacional de refugio.

Causas del Desplazamiento de población haitiana a República Dominicana

Las causas por las cuales se ha desplazado la población haitiana a República Dominicana son múltiples, no solo producto de condiciones económicas o la posibilidad de trabajar en las plantaciones de azúcar que se encuentran en la zona fronteriza entre ambos países, sino también por desastres naturales o bien por la inestabilidad política que ha caracterizado a

Haití a lo largo de su historia. A continuación repasaremos algunas condiciones que han determinado el desplazamiento de población de manera forzada.

Condiciones políticas de Haití. Del Golpe de Estado de 1991 a la MINUSTAH

Posterior al derrocamiento de Jean Claude Duvalier, y al establecimiento nuevamente de dictaduras en Haití, se logró la posibilidad de tener elecciones abiertas para definir quién sería el Presidente del país. Jean Bertrand Aristide ganó de manera aplastante, comenzando su período presidencial, sin embargo, en septiembre de 1991 un nuevo golpe militar en la isla lo obliga a dejar el poder y refugiarse en los Estados Unidos. Producto de esto Haití se vería envuelta en una crisis social que finalmente determina que en el año 1993 se establezca una Misión Internacional Civil Conjunta a cargo de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el fin de mantener la estabilidad en la isla (Serrano, 2007:184-185).

En 1993 el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el despliegue de la primera misión de paz en Haití (UNMIH), la cual tendría una duración de tres años y tendría como objetivo el fortalecimiento de la policía nacional. A pesar de esto los grupos que se encontraban en el poder impidieron que se pueda llevar a cabo la misión, razón por la cual en el año 1994 y tras varios intentos de que depongan el poder el Consejo de Seguridad de la ONU autoriza la creación de una fuerza militar que se encargue del restablecimiento de la democracia en Haití, y ante la inminente invasión del ejército de Estados Unidos, se generó la posibilidad de un acuerdo con los golpistas (Serrano, 2007).

En Octubre del año 1994 regresa el Presidente Aristide a Haití y retoma sus funciones. Una vez alcanzado un nivel de estabilización del país la Fuerza Multinacional abandona el país, devolviendo el mandato a la UNMIH (Naciones Unidas, 2003). Durante el año 1995 se llama a elecciones presentándose el primer Ministro de Aristide, René Preval, quien gana la elección con un sorprendente 87,9 % de los votos, asumiendo su cargo en febrero de 1996 (Naciones Unidas, 2003).

“A partir de julio de 1996 y hasta julio de 1997 UNMIH fue reemplazada por UNSMIH (Misión de Naciones Unidas de Apoyo a Haití) con los fines de: apoyar al gobierno haitiano democráticamente elegido a consolidar el clima de seguridad;

continuar con el entrenamiento de la nueva policía; restablecer las instituciones y apoyar la reconciliación nacional y la reconstrucción de la economía” (Serrano, 2007:196).

Posteriormente, la UNSMIH pasará a ser la UNTMIH (Misión de transición de las Naciones Unidas para Haití) entre Septiembre y diciembre del año 1997, cuya finalidad era entrenar a las nuevas unidades de protección de la policía nacional (Serrano, 2007).

A finales de 1997 comenzó la retirada del contingente apostado en la isla por la ONU, dejando la Misión de la Policía de las Naciones Unidas para Haití (MINOPUH) compuesta por 300 miembros, la cual tenía como misión fortalecer la policía haitiana hasta el año 2000 en el cual abandonan el país (Serrano, 2007). Durante estos años se produjo el primer cambio de gobierno de manera democrática, donde nuevamente se eligió a Jean Bertrand Aristide como presidente de Haití en el año 2000. Esto no logró que la crisis e inestabilidad política que vivía Haití fuera superada, sumando al retiro de aportaciones por parte del gobierno de los Estados Unidos y de la Unión Europea producto de acusaciones contra Aristide de haber manipulado las elecciones que se habían llevado a cabo para elegir a los miembros del Senado (Serrano, 2007:). Esto trajo consigo mayor inestabilidad en el país, y generó una crisis que terminó por reventar con el surgimiento de grupos armados en el país y la intención de estos de llegar al poder, tomando distintas ciudades. En el año 2004 el presidente Aristide entrega su cargo y el consejo de Seguridad de la ONU decide enviar una fuerza militar provisional con el fin de mantener la seguridad de los ciudadanos, así como de la región, debido a que se veía que la situación en el país podía ser un foco de conflicto en la región y amenazaba la seguridad reinante. Luego de la evaluación que hizo de las condiciones del país en Marzo del año 2004 la ONU decide que es necesario implementar nuevamente una Misión de Transición, lo cual se formaliza en Abril del mismo año. La MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) comenzó oficialmente el 1 de Junio del año 2004, y preveía una duración de 6 meses en el país (Serrano, 2007:202).

Esta misión tenía tres grandes áreas de intervención: generar la estabilidad en el país, apoyar al proceso de estabilidad política en el mismo y además garantizar que se respeten los derechos humanos. Si bien el mandato de este era en inicio por seis meses, las

condiciones de vida y la inestabilidad en la isla se mantuvieron, generando no solo que se vaya prorrogando el actuar de la misión en Haití, sino que también distintos grupos dejen el país por amenazas contra su vida.

Terremoto de Enero del 2010

Uno de los eventos que se ha presentado en los últimos años y que ha causado gran conmoción en el mundo fue el terremoto que azotó Haití el 12 de Enero del año 2012. Este evento cuyo epicentro fue a unos 15 kilómetros al sudeste de la capital de Haití, Puerto Príncipe, a no más de 10 a 13 kilómetros de la superficie, tuvo una intensidad de 7 grados y dejó un saldo catastrófico, más de 230.000 mil personas muertas y daños que sobrepasaban el 100% del PIB del país (Granja, 2012:369).

Además de las consecuencias ya antes mencionadas, dejó en evidencia para la sociedad internacional los problemas que ha vivido esta población a lo largo de la historia y la pobreza en la cual se encuentra hoy en día Haití.

El terremoto se convertirá entonces en otro evento que desencadene flujos migratorios de haitianos hacia distintas latitudes del mundo, siendo República Dominicana uno de sus puntos de llegada debido a la cercanía y proximidad.

Relaciones Bilaterales Haití – República Dominicana, una aproximación histórica

Las relaciones entre los Estados de Haití y de República Dominicana han sido marcadas por la tensión y la indiferencia entre estos producto de distintos hechos históricos, razón por la cual. es imposible ver cuál ha sido su evolución y su estado hoy en día sin tomar en cuenta algunos eventos históricos que han marcado su historia.

El primer antecedente que debemos de tomar en cuenta es que esta Isla, llamada “La Española”, es una de las tres en el mundo en la cual habitan dos Estados. Esta “was first divided, in 1697, by France and Spain into two ill-fitting pieces” (Morfa:5). Este evento nos permite comprender de mejor manera el porqué de las diferencias lingüísticas y culturales entre uno y otro Estado a pesar de que comparten un mismo territorio geográfico.

Posteriormente en el año 1804 se produce un proceso de revolución de los esclavos de Haití, independizándose de Francia y elaborando su propia Constitución, bautizando al nuevo Estado con el nombre aborigen que tenía la isla. Uno de los temores latentes era la posibilidad de que otros países intenten ocupar la isla por el lado oriental de la misma (el cual hoy ocupa República Dominicana), decidiendo invadir esta parte con ayuda de personas dominicanas que buscaban independizarse de España, teniendo como objetivo la posibilidad de crear un Estado único en la isla (Wooding & Moseley-Williams, 2004). Este hecho conocido como la “ocupación haitiana” del territorio que hoy ocupa República Dominicana en el año de 1822 duró 22 años, hasta 1844, año en el que se dará el proceso de independencia por el cual se constituye como Estado República Dominicana. Esto, a diferencia del proceso independentista en América Latina, no implicó para República Dominicana independizarse de una metrópolis Europea, sino en realidad de un Estado de la misma región y que además, comparte el mismo territorio de la isla (Sillé, 2005).

A pesar del proceso de independencia y de soportar nueve intentos de ocupación por parte de Haití, la intención de la elite terrateniente de República Dominicana no era la de establecer una nación soberana, sino de estar anexo a uno de los países poderosos de aquel entonces, lo cual sucedería en 1861 cuando este se anexa a España. No obstante, en 1865 República Dominicana se independiza de España en lo conocido como la “segunda independencia”, proceso que contó con la ayuda de la diplomacia haitiana (Wooding & Moseley-Williams, 2004).

Un par de décadas después, y con el comienzo de la Primera Guerra Mundial, la isla es ocupada por los Estados Unidos por 20 años desde el año 1915, implementando dos gobiernos, uno en cada Estado, los cuales si bien funcionaban de manera independiente tenían distintos niveles de intercomunicación y coordinación entre ellos (Antonini, 2012:2).

Una característica importante al momento de revisar cómo ha sido la historia de las relaciones de ambos Estados es recordar que los límites fronterizos entre estos fueron definidos en el año 1929, razón por la cual los conflictos que se han originado entre ambos Estados

Un acontecimiento que tuvo grandes repercusiones y que determinó la forma en la cual se relacionan no solo los gobiernos de ambos Estados, sino también en sus

poblaciones, fue la masacre de haitianos en las zonas fronterizas de República Dominicana ordenada por el dictador Rafael Trujillo en 1937 (Antonini, 2012). Estos hechos comenzaron un par de años antes, durante el tiempo en el cual Estados Unidos ocupó la isla.

Las compañías de Estados Unidos desarrollaron grandes plantaciones de azúcar en República Dominicana, lo cual trajo consigo que muchos trabajadores haitianos fueran transportados hasta esta zona, incluso siendo institucionalizado el proceso de ubicación de mano de obra haitiana por parte de Trujillo (Antonini, 2012:2). La gran depresión de la caída en los precios mundiales del azúcar trajo consigo la deportación de grandes cantidades de personas haitianas de República Dominicana desembocando posteriormente en la matanza de la población haitiana, la cual según distintos autores, habría causado entre 15.000 y 30.000 víctimas (Wooding & Moseley-Williams, 2004:20). La postura anti haitiana del presidente Trujillo no solo quedó evidenciada en esta matanza, sino también se traspasó entre las distintas generaciones, creando construcciones reafirmadas en su discurso en las cuales daba cuenta que los dominicanos son los blancos españoles, y los haitianos en realidad son grupos “africanos” con pensamiento imperialistas.

En la década de los 80 se vivieron en ambos países distintos procesos democratizadores que implicaron que ambos Estados puedan volcar su historia de resentimiento y desencuentros en algunos espacios de cooperación en la arena internacional. El desplazamiento de la dictadura de la familia Duvalier, así como el fortalecimiento de la democracia en República Dominicana en esa década trajo consigo un fenómeno casi inédito en la isla, no existía dictadura militar en ninguno de los Estados que componen la isla (Sillé, 2005). El cambio en las tensas relaciones de ambos países se dio particularmente en la participación de ambos en las “negociaciones y acuerdos comerciales con el resto de los países del Caribe; así como su participación dentro del Convenio de Lomé IV” (Sillé, 2005).

El ingreso al Convenio de Lomé IV fue de vital importancia, porque después de eso los Estados se comprometieron a cooperar en distintos escenarios internacionales. Sin embargo, el golpe militar a Jean Bertrand Aristide tendrá vital importancia y golpeará nuevamente las relaciones entre ambos países. El distanciamiento entre los presidentes

Belaguer y Aristide debido a la petición de este último de mejorar las condiciones de migrantes haitianos y el apoyo a los militares haitianos debido al embargo que sufría de parte de la OEA. Esto trajo consigo no solo problemas en las relaciones entre ambos países, sino también se comenzó a crear la idea de que Estados Unidos, Canadá y Francia tenían intenciones de que la isla se uniera en un solo Estado, acusación realizada por el presidente Balaguer luego de que la comunidad internacional pidiera que República Dominicana aceptara como refugiados a grandes cantidades de población haitiana que se desplazaba producto del conflicto político en su país, petición que fue rechazada (Sillé, 2005).

A pesar de este distanciamiento las acciones esperadas en el Convenio Lomé IV se desarrollaron de igual manera, lo que generó acercamientos entre distintas instituciones de los Estados. Luego de algunos acercamientos en distintos niveles se logró crear una comisión mixta bilateral que trabaje en distintos temas, por ejemplo, la repatriación de migrantes haitianos y temas relacionados a la economía y producción. Esto generó no solo procesos de vinculación entre instancias del Estado, sino también entre organizaciones privadas como cámaras de comercio de ambos países (Sillé, 2005).

Estas condiciones anteriormente señaladas llevaron a que se vayan fortaleciendo espacios como la comisión Mixta Bilateral, sin embargo, durante el gobierno en República Dominicana de Hipólito García esta comisión no funcionó. Con el ascenso al poder del presidente Leonel Fernández se hizo evidente su intención de apuntar al funcionamiento de esta comisión. No obstante, y debido a la inestabilidad política de Haití y la salida de Jean Bertrand Aristide en el año 2004 el funcionamiento de esta comisión nuevamente se congeló.

Durante el terremoto del Enero del año 2010 República Dominicana fue el primer Estado en prestar ayuda a la población haitiana, en algunos casos incluso permitiendo el ingreso de esta a su territorio con el fin de que sea atendida en los hospitales de las zonas fronterizas. Pero, no es sino hasta Noviembre del año 2011 que se restablecen las relaciones una vez se consumaron las elecciones en Haití que terminaron por elegir como presidente a Martelly. La consumación de esto fue la visita del Presidente dominicano a Haití y el impulso que se dio la que la comisión mixta bilateral nuevamente comience a funcionar. Si

bien la Comisión Mixta Bilateral Dominico Haitiana se reactiva con el 31 de Julio del 2010 con la Declaración Conjunta de Ouanaminth (Declaración Conjunta de los Gobiernos dominicano y haitiano en el relanzamiento de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana, 2010), no es sino hasta después del restablecimiento de las relaciones entre ambos países que la comisión comienza a operar.

Durante el año 2012 ambos Estados firman los siguientes acuerdos de cooperación:

- “Protocolo de acuerdo haitiano-dominicano instituyendo el Fondo bolivariano de solidaridad con Haití
- Memorando de entendimiento sobre comercio, inversión y turismo
- Memorando de entendimiento sobre seguridad y Fronteras
- Memorando de entendimiento sobre transporte Transfronterizo
- Memorando de entendimiento entre el Ministerio de la planificación y la cooperación externa de la República de Haití y el Ministerio de economía, planificación y desarrollo de la República Dominicana
- Acuerdo de cooperación técnica entre la República Dominicana a la República de Haití en el área de educación superior, ciencia y tecnología
- Acuerdo de cooperación técnica de la República Dominicana a la República de Haití en el área de los programas sociales de transferencias condicionadas” (Centro Bonó, 2013)

La mejora en las relaciones Dominico Haitianas sufriría durante el año 2013 algunas tensiones, las cuales han llevado a ambos Estados a generar mesas específicas de discusión de algunas situaciones. Los eventos que produjeron las tensiones están dados por las restricciones que puso el Estado haitiano a la importación de productos avícolas por el riesgo de la gripe AH1N1 y a los plásticos no biodegradables, así como por la decisión del tribunal Constitucional de República Dominicana de Septiembre del año 2013 en la cual se le quita la nacionalidad dominicana a los hijos de migrantes que estén en condición irregular. Estos eventos desencadenaron nuevamente un corte en las relaciones de ambos países, las cuales fueron retomadas el 7 de Enero del año 2014 luego de las conversaciones que tuvieron los Presidentes de ambos países en el marco de la Segunda Cumbre extraordinaria de la Alianza Latinoamericana Para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)- Petrocaribe en Diciembre del año 2013. En esta reunión se decidió reactivar la Comisión Mixta Bilateral Dominico Haitiana y determinar una agenda de trabajo de la misma.

El último quiebre en las relaciones entre ambos países se da en el año 2015 producto de la Sentencia TC0168/13, lo cual trajo consigo que Haití retire a su embajador en República Dominicana y se solicite la intervención de la OEA.

El Régimen internacional de refugio en América Latina. De la Convención de Ginebra a Declaración de Cartagena.

Antecedentes históricos

El surgimiento formal del régimen internacional de refugio puede ser ubicado con el surgimiento de la “Convención de Ginebra para los Refugiados” en el año 1951, sin embargo, la intención de los Estados de buscar soluciones en conjunto al problema de aquellos que se habían visto obligados a abandonar sus países de origen producto de conflictos armados se remonta un par de décadas antes.

Existen dos hechos que marcan el desplazamiento forzado de población durante el siglo XX previo al establecimiento del régimen internacional de refugio, los cuales son la Guerras Balcánicas en el año 1912 y la contra revolución rusa durante el año 1917 (Gesulfo, s/f). Sin embargo, no es sino hasta el año de 1921 donde la Liga de las Naciones toma conciencia de los efectos de la Primera Guerra Mundial en este ámbito y asume un rol en la protección de esta población nombrando a un Alto Comisionado para los refugiados (Gesulfo, s/f)

A pesar de estos esfuerzos de la comunidad internacional de dar una respuesta en conjunto a estos problemas no se contaba con un ente ejecutor reconocido legalmente y que tuviera el mandato exclusivo para atender a este tipo de situaciones. Entre 1921 y 1951 se crearon algunos organismos encargados de la protección de estas poblaciones, sin embargo, no se contaba con un instrumento que permitiera garantizar la protección de estas poblaciones ni una definición clara que permita identificar a los víctimas.

El fracaso de la Liga de las Naciones en su cometido, evitar una nueva guerra de grandes proporciones, lleva a que al establecerse un nuevo concierto mundial sea necesario crear una agencia con un mandato exclusivo de protección hacia estas poblaciones, pero que a la vez esta contara con un instrumento firmado por los distintos Estados partes que

estableciera acuerdos explícitos de funcionamiento del régimen. Y es que hasta eso, los acuerdos de funcionamiento estaban más bien dados por acuerdos implícitos en relación a los procesos de cooperación entre los Estados, sin que estos respondieran a procesos formales, por ende la voluntad de los Estados se ponía en evidencia en relación a la protección que podían brindar.

Establecimiento del régimen, la Convención de Ginebra y su protocolo.

Es con la conformación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que se establece la creación de una agencia que tenga el mandato de proteger a la población refugiada en el mundo. La creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) preveía además la elaboración de una convención en la cual se pueda determinar con claridad quién sería considerado como refugiado y cuáles serían las obligaciones de los Estados firmantes (Gesulfo, s/f).

En julio de 1951 se presenta y firma la Convención de Ginebra para los refugiados. Este instrumento, de carácter vinculante para los Estados, determina que se reconocerá como refugiado a aquella persona que, por

... fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (ACNUR, 1951:3).

Además de las características mencionadas en la definición incluye aspectos geográficos y temporales para el reconocimiento. Esto se puede observar en el Artículo 1 numeral 2, el cual determina “Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951” (ACNUR, 1951). De la misma manera la propia Convención incluye una aclaratoria sobre este artículo, en la cual da criterios para la comprensión de este artículo de manera geográfica, dejando a potestad de los Estados firmantes el alcance geográfico de la medida.

Por otra parte, el mismo instrumento recoge cuales son las causales por las cuales alguien no será considerado como refugiado por un Estado determinado, y cuales son los compromisos a los cuales se adhiere el Estado firmante.

No obstante, y a pesar de que la Convención intentó ser un instrumento que permita garantizar la protección de las poblaciones que fueran forzadas a desplazarse de sus lugares de orígenes, existían dos limitaciones importantes: la temporalidad y la espacialidad a la cual hace referencia este instrumento. Si bien la Convención permitía garantizar la protección de las víctimas de la Segunda Guerra Mundial, durante los años posteriores al final de esta estallaron algunos otros conflictos en distintas partes del mundo, por ejemplo, la crisis en China, la Guerra en Hungría, o la guerra de independencia en Argelia, lo cual volvió necesario plantear un proceso de revisión de las dos limitaciones planteadas anteriormente.

Estos hechos permitieron entonces que en el año 1967, en la ciudad de Nueva York se elaborara y firmara el “Protocolo sobre el estatuto de los refugiados”, el cual eliminaba las limitaciones temporales y espaciales que habían sido planteadas en la definición planteada en la Convención de Ginebra para los Refugiados, permitiendo entonces que cualquier persona que haya salido de su país por las razones expuestas en la definición de Refugiado puede acceder a la protección internacional garantizada por el Régimen internacional de refugio.

En relación a estos dos instrumentos internacionales es importante tomar en cuenta que “por el carácter autoejecutable de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 no existe la obligación convencional propiamente dicha de adoptar normativa interna en la materia por parte de los Estados” (Murillo, 2011:55), por lo tanto, la reglamentación de la aplicación no necesariamente debe de estar dado por Decretos o marcos legales de los países firmantes.

Lo anterior implica que en el caso de que algunos de los Estados no quieran elaborar normativa interna en relación al procedimiento de solicitud de refugio será directamente la parte formal del régimen, es decir, aquellos instrumentos elaborados por el mismo, la encargada de regular el proceso de solicitud de asilo en un Estado. No obstante, y a pesar

de esta característica ambos instrumentos son de carácter vinculante, por lo cual, se convierte en un instrumento obligatorio para cualquier Estado que haya suscrito el mismo.

Si bien estos instrumentos lograron su cometido, establecer de manera formal al Régimen y regular el proceso de solicitud de asilo, ha sido sometido a distintas discusiones en relación a la posibilidad que tiene el mismo de responder a los distintos contextos que hay en distintas partes del mundo y a las distintas causas que producen el desplazamiento forzado de las poblaciones.

Instrumentos Regionales: La Declaración de Cartagena, Decisiones de la CIDH y Resoluciones de la OEA

Una de las grandes limitaciones que tienen los instrumentos internacionales que regulan la parte formal del Régimen internacional de refugio es que estos fueron pensados en inicio para las víctimas de la Segunda Guerra Mundial, y si bien el protocolo del 1967 logró ampliar las limitaciones geográficas y temporales, las causales por las cuales una persona puede ser reconocida con el estatuto de refugio no está acorde a los contextos que se viven en distintos continentes. Este es el caso de América Latina, quien durante la década de los 70 y 80 vivió distintos conflictos que llevaron a distintas poblaciones a desplazarse de manera forzada en el continente. Conocidos son los casos de las dictaduras militares de Argentina, Chile, Paraguay, Brasil, así como los conflictos internos que se dieron en algunos países centroamericanos como Guatemala, Nicaragua o El Salvador.

La realidad que se vivía en Centro América sobre todo, llevó a que en el año 1981 se desarrolle el Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, en el cual se concluyeron algunas recomendaciones para abordar el problema de los refugiados en América Latina. Una de las recomendaciones que se realiza en este Coloquio es la necesidad de ampliar la definición de refugiado recogida en la Convención de Ginebra del año 1951, incluyendo también como causal de refugio las siguientes categorías: “ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen” (ACNUR, CNDH, & iberoamericana, 2002). Con

este proceso de ampliación de las causales para el reconocimiento se buscaba que la normativa respondiera a las características propias de los conflictos en América Latina, así como ampliar el número de población que podría ser beneficiada con los mecanismos de protección internacional, sin embargo, y a pesar de las recomendaciones realizadas, estas no se traspasaron a normativa internacional.

En el año de 1984 nuevamente se lleva a cabo un Coloquio, esta vez sobre la Protección Internacional de los Refugiados de América Central, México y Panamá en la ciudad de Cartagena en Colombia. Este encuentro tuvo como resultado la elaboración de un instrumento regional, de carácter no vinculante, que ampliaba la definición de refugiado planteada por la Convención de Ginebra para los refugiados, y que incluía las recomendaciones que se elaboraron en el Coloquio que se desarrolló en el año de 1981. Este instrumento internacional, conocido como la “*Declaración de Cartagena*” es un intento por parte de los países de Latinoamérica de ampliar la definición de refugiado, así como expresar la voluntad de los Estados de cooperar para así poder dar una mejor respuesta a las víctimas de desplazamiento forzado.

Este instrumento determina que los Estados,

... además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (ACNUR, 1984: 3).

En el año 2011 quince Estados habían traspasado esta definición a su normativa interna: “Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay” (Murillo, 2011:55), no obstante en el año 2012 Ecuador ha generado un nuevo decreto que regula el proceso de solicitud de asilo en el país y ha sacado la definición planteada en la Declaración de cartagena, reconociendo únicamente la definción que se encuentra en la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo. Asimismo países como República Dominicana o Haití no reconocen la definición planteada en la Declaración de Cartagena, lo cual permite a los Estados no signatarios no brindar el estatuto de refugiado y no brindar protección internacional a

quienes no hayan sufrido amenazas directas, evitando así reconocer a población que haya salido por causales contextuales de sus países de origen.

Lo anterior, de cara a República Dominicana se podría entender como una medida que permite evitar que aumente el flujo de población haitiana a su país, puesto que, debido a las propias condiciones de inestabilidad de Haití ampliar la definición hubiera implicado reconocer a un número mayor de personas como refugiadas.

A pesar de esto, no solamente encontramos en América Latina este instrumento en relación al refugio, sino que existen además otros mecanismos y marcos jurídicos que permiten fortalecer el Régimen internacional de refugio. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 reconoce el derecho a asilo¹, y además “regula el principio de no devolución (artículo 22.8) en términos más generosos que el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros (artículo 22.9)” (Murillo, 2011:53).

De la misma manera la Declaración Americana de los Derechos y deberes humanos ha sido considerada por parte de la Comisión interamericana de derechos Humanos como una fuente de obligaciones internacionales para los Estados que nos son miembros de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en relación al principio de no devolución (Murillo, 2011).

Por su parte la OEA también ha tenido un rol protagónico al momento de la protección de la población refugiada. En el año 1966 hubo un intento de elaborar una Convención en materia de refugiados, cuya redacción se encomendó al Comité Jurídico Internacional (Murillo, 2011).

Este organismo además apoyó la propuesta realizada en la Declaración de Cartagena, aprobando de manera anual desde el año 1985 resoluciones en relación a refugiados, desplazados internos y población retornada. Desde el año 1999 se observa que existe un intento de desarrollar resoluciones que pongan énfasis en temas particulares ligados a la protección de esta población (Murillo, 2011).

¹ Es importante tomar en cuenta que en el caso de América Latina Asilo y refugio no son utilizados como sinónimos, sino como dos mecanismos especiales de protección, a diferencia de lo que sucede en el resto del mundo donde son utilizados como sinónimos.

Por otra parte, los órganos de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han tenido la posibilidad de fortalecer el Régimen internacional de refugio al dictar sentencias en casos ligados a población refugiada. Si bien no se han pronunciado directamente en relación a refugio, si han emitido pronunciamientos en casos relativos a población refugiada en distintos países.

Este es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), quien se ha pronunciado en casos de ex refugiados y de desplazados de Surinam, y además han hecho énfasis en la necesidad de aplicación del derecho Internacional de Refugio y como se complementan distintas ramas del Derecho Internacional al momento de generar mecanismos efectivos de protección para las personas. De la misma manera ha dictado medidas provisionales en casos de desplazamiento interno, poniendo énfasis en la existencia de poblaciones mayormente afectadas producto de estos procesos como los afrodescendientes, indígenas y campesinos (Murillo, 2011).

“Los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano han revisado casos relativos a víctimas de desplazamiento forzoso, que involucran a países tan diversos como Bahamas, Brasil, Colombia, Chile, Estados Unidos de América, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela” (Murillo, 2011:64), los cuales han mostrado una serie de problemas en relación al debido proceso, carencia de marcos normativos y legislación nacional para el caso de refugiados, detención de solicitantes de refugio, entre otros (Murillo, 2011:64).

Al revisar los elementos anteriores podemos ver que la protección de población refugiada en el continente americano tendría mejores condiciones que las que se presentan en otras latitudes, sin embargo, la diferencia que existe entre los Estados de la región en relación a la ratificación y operativización de los instrumentos y mecanismos de protección de la región genera diferencias abismales en la conducta de los distintos Estados.

El Régimen internacional de refugio en República Dominicana: Decreto 1569 y Decreto 2230

El Estado de República Dominicana es uno de los firmantes de la Convención de Ginebra de 1951 y de su protocolo del año 1967, y además es el único país del Caribe que ha elaborado normativa nacional en relación al procedimiento de solicitud de refugio, la cual fue desarrollada en el año de 1983.

Ese año se elaboró y promulgo el decreto número 1569 que crea e integra la Comisión Nacional para los Refugiados. Este decreto no solo determina la creación de esta comisión, sino que a su vez especifica quienes son los miembros que la componen, cual es la función que desempeña y cual es período de tiempo que tiene para la discusión de los casos que le son llevados.

La Comisión estará conformada por “Un representante de cada una de las siguientes instituciones: Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, el cual presidirá la Comisión; Secretaría de Estado de Trabajo; Procuraduría General de la República; Policía Nacional; Dirección General de Migración; Departamento Nacional de Investigaciones; y Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo” (República Dominicana, 1983). De la misma manera tendrá como función el estudio de las solicitudes de visa que se realicen en el país y tendrá como plazo máximo para la elaboración del Reglamento 90 días (República Dominicana, 1983).

Es importante tomar en cuenta que a diferencia de otras normativas de países de la región esta no considera a ACNUR como un miembro estable de la Comisión, sino como un organismo de consulta frente a un caso determinado.

De la misma manera es posible ver en la configuración de la Comisión como esta incluye a actores del Estado que no tienen competencia directa en temas de protección, y que la posibilidad de reconocer el estatuto y garantizar la protección a simple vista no aparece como un tema ligado a los derechos humanos.

Una de las necesidades que implicó la expedición de este decreto fue poder reglamentar el proceso de solicitud de asilo, el cual se realizó al expedir el reglamento de la Comisión nacional para los Refugiados en Septiembre del año 1984.

Este documento tendrá como objetivo determinar de manera explícita cuales son las funciones que tiene la CONARE (Comisión Nacional para los Refugiados), cuales son los procedimientos que llevará a cabo, así como cuales son las causales por las que se reconoce el estatuto de refugiado a una persona.

Para efectos de esto, el artículo 7 de dicho decreto plantea que, será reconocido como refugiado aquella persona que cumpla con la definición que consta en la Convención de Ginebra para los Refugiados de 1951 y en su Protocolo de 1967. Es importante tomar en

cuenta que República Dominicana no ha sido signataria de la Declaración de Cartagena para los Refugiados del año 1984, razón por la cual las características que hace mención esta y que serían causales para ser reconocido como refugiado no son reconocidas por este Estado.

Este Reglamento determina quien tiene la responsabilidad de recibir la solicitud de refugio y en que lugares se puede hacer esta. Es así como la responsabilidad de recibir la solicitud de refugio es de la Dirección Nacional de Migración, y esta se podrá hacer en puertos, aeropuertos, en las fronteras o bien en la capital, Santo Domingo (República Dominicana, 1984). Quienes ingresen al país de manera irregular y no atraviesen la frontera por pasos legales podrán solicitar refugio siempre y cuando cumplan con la definición que plantea este mismo Reglamento en el artículo 6, razón por la cual no podrá ser expulsado o deportado.

Un elemento importante en el reglamento tiene relación con el tiempo que tiene la población para realizar la solicitud de refugio. Este determina que quien desee solicitar refugio en el país lo podrá hacer únicamente dentro de los 15 días siguientes a su llegada. Este es un aspecto importante, debido a que incluso legislaciones posteriores a esta en América Latina no incluyen un tiempo determinado como plazo para realizar la solicitud de refugio frente a las autoridades competentes.

Otro aspecto que llama la atención es que si bien no se asume como requisito la presentación de algún documento de identidad para la realización de la solicitud, será necesario que en caso de no poseer ninguno se realice una declaración jurada, la cual podrá realizarse directamente con alguno de los funcionarios de la Oficina Nacional para los refugiados (República Dominicana, 1984).

Las causales para la cesación y exclusión de la condición de refugiados son las mismas que están reconocidas en Convención de Ginebra para los refugiados del año 1951, en la cual se reconoce que, por ejemplo, se cesará la condición de refugiado una vez que las causales por las cuales se le otorgó dicho estatus han desaparecido, cuando una persona decide someterse nuevamente a la protección de su país de origen o bien al obtener una nueva nacionalidad y expresar la decisión de someterse a la protección de dicha nacionalidad. Por otra parte, serán causales de exclusión haber cometido algún crimen de

guerra o contra la humanidad, haber cometido algún delito de gravedad en un país distinto al cual presentó su solicitud de refugio, o bien por haber tenido conductas cobrarias a los principios que promulga la Organización de las Naciones Unidas (República Dominicana, 1984).

Este Reglamento reconoce además un principio básico en la protección internacional de personas forzadas a desplazarse, el principio de no devolución. “Ningún refugiado podrá ser puesto en las fronteras, por expulsión o devolución, de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas” (República Dominicana, 1984). Esto garantiza entonces la firme intención del Estado Dominicano de proteger a aquellos que han huido de su país y solicitan protección internacional a ese Estado por lo enos e relación a la aceptación formal de las normas establecidas por el régimen.

Estas dos normativas reflejan, en el caso de República Dominicana, al régimen internacional de refugio. Por otra parte, si bien los instrumentos internacionales en materia de refugio no exigen que se elabore normativa nacional al respecto, vemos que en este caso si se la ha desarrollado, lo cual puede ser interpretado como un compromiso del Estado para cumplir con los compromisos internacionales que implica la firma de estos instrumentos, aunque desde otra perspectiva puede ser una forma de limitar el acceso a la protección internacional al momento de generar norma que establezca los procedimientos del proceso. Sea cual sea la formula, el contar con normativa nacional al respecto permite mejorar la protección y además, permite ver claramente cual es el funcionamiento que tiene el mismo.

Ley de Seguridad Nacional y Defensa en República Dominicana

En Enero del año 2010 la República Dominicana aprobó una nueva Constitución, generando así un nuevo marco para la comprensión y desarrollo del Estado. Si bien plantea algunos cambios en la visión de las Fuerzas Armadas, el Estado seguirá centrado en la defensa y protección de la soberanía. El artículo 3 de dicha Constitución es bastante claro al respecto y plantea lo siguiente:

“Artículo 3. Inviolabilidad de la soberanía y principio de no intervención.
La soberanía de la Nación dominicana, Estado libre e independiente de todo

poder extranjero, es inviolable. Ninguno de los poderes públicos organizados por la presente Constitución puede realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en esta Constitución. El principio de la no intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana” (“Constitución Política de la República Dominicana”, 2010:).

No obstante, y a pesar de que el artículo anterior muestra claramente el espíritu de este Estado y el rol que juega la protección de la soberanía del Estado, se puede ver que en algunos artículos relacionados a las Fuerzas Armadas existen cambios que muestran por lo menos la intencionalidad de que estas si bien la soberanía es un elemento central, no sean las fuerzas Armadas quienes determinen los intereses del Estado, estando subordinados subordinados a personal civil.

El artículo 252 de la Constitución limita el accionar de las Fuerzas Armadas y las ubica como una instancia apartidista, sin capacidad para deliberar y que debe de ser obediente al poder civil (Constitución Política de la República Dominicana, 2010). Este aspecto es quizás poco común en otros países de nuestro continente, pero en el caso de República Dominicana es un cambio importante, debido a los procesos de inestabilidad política y además las dictaduras militares que ha vivido. De la misma manera es importante tomar en cuenta el rol que juegan las Fuerzas Armadas a lo largo de la historia de República Dominicana, siendo además aquella encargada en todo momento de resguardar la soberanía nacional, por ende, siendo el brazo ejecutor de la doctrina de seguridad nacional en esta parte de la isla.

Lo explicado anteriormente no implica el cambio del Estado de una postura Realista a otra, sino que en realidad puede ser la mantención de la misma postura solo que se disminuyen algunas facultades a las Fuerzas Armadas y estas pasan a ser potestad de otras instancias en el mismo Estado. No necesariamente el nacionalismo se ve reflejado únicamente en las Fuerzas Armadas, sino que este puede estar enraizado en distintos niveles de la sociedad, y en el caso de la República Dominicana es un elemento fundador de su Estado y en oposición a sus vecinos de la isla, Haití.

Previo a la aprobación de la Constitución, y durante el periodo de consultas para la elaboración de la misma, surgieron algunas dudas y vacíos en relación a la política de seguridad y defensa del país. En este marco el presidente de la República emite el Decreto 189-07 del 3 de abril del 2007, en el cual crea la “Directiva de seguridad y defensa nacional”, “con el fin de garantizar la defensa y seguridad de los ciudadanos de la República Dominicana y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacional” (Bobeá, s/f: 21). El artículo 3 de este decreto nos muestra los grandes objetivos que tendrá esta directiva, sin embargo, nos quedaremos con los cuatro que muestran con claridad hacia donde apunta la visión de seguridad y defensa nacional. En primer lugar esta directiva tendrá la responsabilidad de determinar e identificar los objetivos nacionales, en segundo lugar ser el responsable de elaborar la ley de seguridad y defensa nacional, en tercer lugar tiene como responsabilidad modificar la ley orgánica de las Fuerzas Armadas, y en cuarto lugar la creación de un sistema nacional de inteligencia.

Al revisar estos aspectos queda claro que uno de los objetivos y dejar en claro la diferencia entre seguridad nacional y defensa, así como no vincularlo a aspectos relacionados a la seguridad interna y el rol de las Fuerzas armadas en esto. Este proceso entonces va de la mano con algunas otras reformas que se han dado alrededor del tema. Es bueno citar entonces el plan de seguridad democrática llevada a cabo por el mismo Presidente Leonel Fernández, con el cual se buscaba reducir los índices de asesinatos en el país, y que además llevaba en su interior un proceso de posicionamiento de la Policía nacional como el ente destinado a garantizar la seguridad interna o seguridad ciudadana, basado en el respeto a los derechos humanos y la garantía de los derechos, así como en el fortalecimiento de la institución, llevando así estos temas a Política Pública en el país (Bobeá, s/f).

Estos ejemplos nos muestran entonces como al parecer la política de seguridad y defensa nacional hoy en día está tomando un giro, y está ubicando los distintos niveles de actuación de los actores del Estado, así como generando procesos que permitan fortalecer las distintas instituciones del Estado. Por otra parte pareciera haber un giro hacia una visión más cercana a procesos de cooperación con otros Estados y utilizar estrategias como la

diplomacia preventiva, esto sumado al cambio en la Constitución en relación a las Fuerzas armadas del país.

Es importante tomar en cuenta que si bien el marco normativo ha sufrido distintas transformaciones que permiten ver hoy en día a un Estado más cercano a los derechos que a la seguridad aún se puede ver como distintos aspectos de la seguridad Nacional siguen vigentes, tal cual se puede ver en algunas partes de la nueva Constitución. Por ejemplo, la Sección II se denomina “Del Régimen de Seguridad y Desarrollo Fronterizo”, sin embargo, al leer como se explicitan los artículos se puede ver que estos apuntan a procesos de desarrollo en las fronteras y el mantenimiento del territorio en relación a los intereses del Estado, así como en el respeto a los tratados fronterizos vigentes, intentando dejar en segundo plano el nivel de la seguridad e intereses del Estado.

De la misma manera, La Ley Orgánica de Defensa de República Dominicana emitida en Registro Oficial el 17 de septiembre del 2013 establece en su considerando IV lo siguiente:

“Que con el surgimiento de riesgos y amenazas emergentes en contra de la paz, los intereses, estabilidad y seguridad de la Nación, tales como el terrorismo, el narcotráfico y delitos conexos, *la migración ilegal*, así como las relacionadas a los desastres naturales u ocasionados por el hombre, entre otros, los cuales pueden infligir daños a nuestra sociedad, se requiere la readecuación del marco legal que norma nuestros cuerpos castrenses para que puedan participar en el abordaje y solución de los mismos en el cumplimiento de su misión” (Congreso Nacional de República Dominicana, 2013).

Esto nos muestra como hoy en día el tema migratorio, y por ende el de refugio, esta visto desde la doctrina de seguridad del Estado, brindando competencias directas a las fuerzas Armadas para actuar en este tema.

El Artículo 5 de esta misma ley, al establecer la misión de las Fuerzas Armadas establece en su numeral 4 lo siguiente:

Asumir de manera integral y constante, el precepto constitucional de declarar como supremo y permanente el interés nacional de la seguridad fronteriza, por tanto, es una prioridad de sus instituciones militares, cuerpos especializados, comandos conjuntos y demás dependencias, la elaboración y ejecución de planes, proyectos y programas destinados a que sus recursos humanos y materiales sean empleados en dicha zona a los fines de contribuir con la voluntad nacional expresada en nuestro texto constitucional. (Congreso Nacional de República Dominicana, 2013)

Consideraciones entre Seguridad Nacional y Régimen internacional de refugio

Una de las primeras consideraciones que hay que hacer al momento de intentar vincular ambos temas es que estos corresponden a dos visiones distintas de las Relaciones Internacionales. Por un lado los regímenes corresponden a procesos de Cooperación entre distintos actores, en este caso Estados, y la seguridad está directamente ligada a la soberanía y aspectos relacionados al realismo.

En segundo lugar, y en el caso de República Dominicana, la nueva Constitución reconoce el derecho al libre tránsito. El artículo 46 determina que, “Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales” (Constitución Política de la República Dominicana, 2010). Uno de los literales de este mismo artículo reconoce el Derecho a solicitar asilo en caso de persecución política, pero no hace referencia en ninguna parte al derecho a solicitar refugio. Esto nos muestra entonces que en este caso el refugio no se considera como un derecho, por lo tanto, se limita la posibilidad de que poblaciones que se hayan desplazado de manera forzada puedan solicitar protección internacional, lo cual puede ser leído nuevamente como un aspecto en relación a la seguridad nacional.

Esto último se reafirma al ver cuáles son los temas que considera el Estado Dominicano como intereses de seguridad prioritarios, en el cual incluye el narcotráfico, desastres naturales y la inmigración ilegal entre otros (Bobeá, s/f: 20). Esto demuestra claramente que el refugio podría estar considerado dentro de los procesos de inmigración ilegal (siempre y cuando estas personas no crucen por pasos fronterizos no habilitados o de manera clandestina), lo cual implica a su vez reforzar la presencia militar en las zonas de frontera y evitar el ingreso de ciertas poblaciones.

Por otra parte es importante tomar en cuenta que el ingreso de poblaciones a los Estados siempre será un tema de interés y de seguridad, más aún posterior a los ataques terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos. Desde aquel evento el objetivo

amenazante a la seguridad de un Estado no será necesariamente otro Estado, sino que podría ser otro actor o bien personas que ingresen en el Territorio asignado del mismo, por lo tanto, la seguridad primará por sobre los acuerdos del régimen internacional de refugio.

Asimismo el caso de República Dominicana es interesante, debido a que los acuerdos del régimen internacional de refugio no se cumplen a cabalidad, muestra de ellos es el tiempo que la CONARE no estuvo operando en el país, y la cantidad de solicitudes de refugio que estuvieron represadas, sin respuesta.

Otra consideración que hay que tener en relación a la seguridad y el régimen internacional de refugio está aquella que está dada por la dificultad que existe para generar mecanismos de cooperación entre Estados en temas que no sean los económicos y que tengan injerencia directa sobre la soberanía y la política de seguridad del país. Esto queda claro también en el caso de la República Dominicana, donde la Constitución del país hace evidente la posibilidad de generar acuerdos y mecanismos de cooperación en relación a temas económicos o cumplimiento de la normativa regional incluyendo el asilo político, sin incluir de manera explícita en el texto mecanismos de cooperación para garantizar la protección internacional.

CAPÍTULO III

REFUGIADOS HAITIANOS EN REPÚBLICA DOMINICANA. ENTRE EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE REFUGIO, LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS, LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL ESTIGMA.

La llegada de la población haitiana a República Dominicana es un fenómeno que se ha presentado a lo largo de la historia de esta pequeña isla del Caribe, sin embargo, existe un grupo de personas que han migrado hacia el vecino país motivados por los distintos conflictos políticos que ha vivido Haití sobre todo en la segunda parte del Siglo XX.

Estas causales de expulsión muchas veces no han podido ser definidas con exactitud, razón por la cual, el funcionamiento del régimen y las características de la población haitiana en República Dominicana son los elementos que nos permitirán finalmente como funciona este en esta parte de la lista.

La Población haitiana en República Dominicana. Entre la migración, el refugio

La migración de población haitiana a República Dominicana no es un fenómeno que esté marcado exclusivamente por las distintas crisis políticas que ha vivido Haití durante las últimas décadas, sino que este se remonta a inicios del siglo XX. Si bien el fenómeno migratorio entre los dos países de la isla no es el tema central de este estudio, luego de la recolección de datos que se ha realizado en la isla se ve que este toma un rol central en este. Es por esta razón que es importante realizar una aproximación a este para así poder explicar posteriormente cual es la relación que se establece entre esta y el funcionamiento del régimen internacional de refugio en República Dominicana.

El volumen total de población haitiana en República Dominicana era una verdadera duda hasta el mes de Abril del año 2013 cuando el Estado de este país publica los datos obtenidos en la “Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en República Dominicana” realizada en el año 2012. Esta encuesta, primera de su tipo en el país, determina que en República Dominicana se encuentran 458,233 personas que nacieron en Haití, las cuales

representan al 87.3% de la población de inmigrantes (Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana, 2013:62). Si bien estos datos muestran un grupo importante de población haitiana en esta parte de la isla, las cifras son mucho menores a los datos que estimaban distintas ONG y organizaciones de defensa de derechos, quienes estimaban que se encontraban más de un millón de personas de nacionalidad haitiana en República Dominicana (ENT 001, 2013, entrevista).

El flujo de población haitiana que migra hacia República Dominicana no es un fenómeno que se remonta exclusivamente a las últimas décadas, sino que en realidad se establece como un proceso de carácter histórico, marcado por factores políticos y económicos. Es importante tomar en cuenta que muchas veces estos fenómenos se encuentran vinculados, por lo tanto diferenciar las causas como exclusivamente políticas o económicas es uno de los grandes retos que ha tenido el Regimen Internacional de refugio.

Los primeros flujos de migrantes haitianos están relacionados con el desarrollo de los ingenios azucareros en República Dominicana. La producción de azúcar en esta parte de la isla es uno de los factores que determinó la migración (de manera forzada o de manera voluntaria) de múltiples personas de Haití a República Dominicana, siendo contratados muchas veces por acuerdos generados entre ambos gobiernos o bien por la participación de intermediarios en el lado haitiano (Wooding & Moseley-Williams, 2004). Esta migración de carácter económica será uno de los elementos que se pone en juego en el funcionamiento del Regimen Internacional de Refugio en República Dominicana. Si bien la relación no es directa, un aspecto importante es que los entrevistados dan cuenta que esto es uno de los elementos que permite la invisibilización de la población refugiada en Dominicana, puesto que constantemente es confundida con población que ha migrado por razones exclusivamente económicas.

No obstante, y a pesar de la constante migración que se da entre ambos países, es posible determinar como ciertos eventos políticos han marcado la expulsión de volúmenes considerables de población a lo largo de la historia. Por ejemplo, durante el período de la dictadura de los Duvalier, entre 1991-1994, se produjo un proceso de desplazamiento

masivo de población haitiana hacia República Dominicana, el cual correspondía a más de 20 mil personas. Estas personas encontraron una escasa respuesta por parte del Estado Dominicano, el cual realizó distintas maniobras que apuntaban a el no reconocimiento del estatuto de refugiado de este grupo (Wooding & Moseley-Williams, 2004).

El evento anterior da cuenta de como, independientemente de los flujos migratorios históricos entre ambas partes de la isla, se han presentado distintos fenómenos políticos que han marcado la migración entre Haití y República Dominicanam los cuales no se pueden diferenciar de manera explícita de casos económicos. Los migrantes por causas “políticas” y aquellos que lo hacen por causas “económicas” no permiten diferenciarse de manera clara, siendo las fronteras que dividen a los unos de los otros completamente difusas.

Además de los conflictos sociales, los problemas económicos que vive la población, y los conflictos políticos que se han dado en Haití, los desastres naturales son otra causa para la expulsión de esta población (Martinez, 2013, entrevista).

A pesar de esta características relacionadas al constante flujo de población entre ambos países, no deja de llamar la atención los datos oficiales que existen en relación al volumen de refugiados haitianos que se encuentran en el mundo y el número de refugiados reconocidos que se encuentran hoy en día en República Dominicana. Según datos de ACNUR publicados en junio del año 2015 en el mundo existen 37161 personas haitianas que han sido reconocidas como refugiados y 6729 personas que tienen casos pendientes² de refugio alrededor del mundo (ACNUR, 2015). Sin embargo, y a pesar de este número de casos en el mundo de personas haitianas, República Dominicana cuenta solo con 608 personas reconocidas con el estatuto de refugiado y 746 personas cuyos casos están pendientes.

Llama la atención que República Dominicana siendo el país fronterizo con Haití tenga una tasa de refugiados tan baja, más aún si se toma en cuenta que la población

² Los solicitante de asilo con casos pendientes son personas cuya petición individual de reconocimiento del estatuto de refugiado por parte de un Estado específico se encuentra pendiente, tomando como referencia a todas las personas que se encuentran en esa condición a finales del año 2014 independientemente te dl año en el cuál cursaron la solicitud (ACNUR, 2015)

haitiana en la isla es de casi medio millón de personas (Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana, 2013:62). Esto nos muestra como la diferencia entre quienes migran por motivos políticos y quienes lo hacen por motivos económicos no es clara., más aún tomando en cuenta que existe evidencia de flujos de personas haitianas hacia el vecino país producto de la conflictividad y tensión política que se ha vivido en Haití durante varias épocas de su historia.

Distintos autores reconocen que uno de los elementos que lleva a los haitianos a migrar hacia República Dominicana es la inestabilidad política que ha vivido Haití (Desamours, 2008; Wooding & Moseley-Williams, 2004; Silié, Segura, & Dore Cabral, 2002; Bissainthe, 2002). Sin embargo, en la mayoría de los casos esto se vincula a causas económicas que no solo son un efecto de la inestabilidad política, sino de dinámicas propias de la isla, lo cual lleva muchas veces a no diferenciar con claridad las causales del desplazamiento de las personas invisibilizando así las causas reales, por ende, permitiendo que no se cumplan los acuerdos que se han acordado en el establecimiento del régimen.

Para Federico Martínez (2013, entrevista), oficial de protección de ACNUR en República Dominicana, "... Haití es una realidad muy compleja, donde hay personas que salen, es cierto, para mejorar su educación, para reunirse con su familia, para buscar trabajo; históricamente ha habido unos movimientos muy numerosos de trabajadores haitianos hacia República Dominicana, pero también hay personas que salen alegando persecución, por el Estado, por opositores al Estado y por particulares también...".

Los flujos que se dan entre Haití y República Dominicana se pueden comprender como flujos mixtos, los cuales son fenómenos migratorios de carácter complejo en el cual los grupos de personas que migran de un país a otro presentan características heterogéneas, siendo estos conformados por distintos grupos de migrantes, entre ellos, refugiados, migrantes económicos, solicitantes de refugio, o víctimas de trata y tráfico (Organización Internacional de las Migraciones, 2009), por lo tanto, muchas veces las causales de expulsión se encuentran mezcladas entre sí, impidiendo una identificación clara de los casos que se pueden presentar.

Esto ha generado que en el caso de la población haitiana en República Dominicana tienda a ser reconocida como “migrantes económicos” y producto de esto se excluyan otro tipo de causales para la expulsión de la población, no reconociendo entonces que la propia conflictividad que se vive en el lado haitiano lleva a la población a migrar no exclusivamente como una salida a las carencias económicas, sino como una posibilidad concreta de salvaguardar su vida.

Las “tensiones” en la isla. Entre el antihaitianismo, la seguridad y el intercambio económico.

Las relaciones dominico-haitianas no han sido fáciles a lo largo de la historia. La relación entre los países estará marcada por distintos momentos de tensión a lo largo de su historia, lo cual ha marcado el modelo de relacionamiento que llevan hoy en día ambos Estados.

Sin embargo, y a pesar de lo conflictivas que se vuelven las relaciones entre ambos Estados, mientras ambos países eran colonias tanto de Francia como de España (siglo XVIII e inicios del siglo XIX), sus relaciones se enmarcaban dentro de procesos económicos y políticos particulares, en el cual los mecanismos de intercambio entre ambas colonias eran comunes, estableciendo dos economías complementarias.

La colonia francesa de Santo Domingo (Haití) era un territorio que se dedicaba prominentemente a actividades agrícolas, por lo tanto, la mayoría de su población era esclava; debido a lo montañoso de su territorio; tenía grandes dificultades al momento de intentar dedicarse a la crianza de ganado, lo cual compraba a sus vecinos. A su vez, la colonia española de Santo Domingo (República Dominicana), sufría el total desamparo de España, lo cual sumado a la caída de la industria azucarera, trajo consigo que la economía de esta parte de la isla que se basaba en el modelo de plantación cambie hacia un modelo sostenido en la ganadería y el comercio de cueros, permitiendo la sobrevivencia de la misma a partir de la relación económica que se establece con la colonia vecina (Lister, s.f).

Sin embargo, y a pesar de estas relaciones con características armoniosas, se comenzó a generar un sentimiento específico en relación a la identificación con la corona en el lado español de la isla. “A pesar de ser en su mayoría descendientes mezclados de

antiguos esclavos, siempre se consideraron españoles porque la miseria y el abandono de la metrópoli los había igualado socialmente todos...” (Castillo Pantaleón, 2012:455).

Las relaciones amigables entre ambos países se mantuvieron hasta que se iniciaron los procesos de independencia de Haití a finales del siglo XVIII y el posterior establecimiento de Haití como Estado soberano a inicios del siglo XIX. Este cambio produjo que los intercambios económicos entre ambas partes de la isla ya no se realicen entre las oligarquías, sino entre un grupo de oligarcas en la parte que hoy corresponde a República Dominicana y un Estado autónomo y libre compuesto por “negros libres” (Lister, s.f).

Posterior a la independencia de Haití, los independentistas de este país veían como peligroso el establecimiento de grupos que pudieran estar en contra de sus intereses en el lado haitiano, y movidos por la intención de generar un solo Estado en el territorio de la isla, o bien garantizar sus intereses y el de algunos grupos en la parte española que promovieron la invasión haitiana, deciden ocupar esta parte del territorio. Este proceso de ocupación duró entre 1822 y 1844, hasta que se establece la separación de República Dominicana de sus vecinos en la isla y se establece un nuevo Estado.

Se asume que producto de este evento la población Dominicana comenzó a ver a los haitianos como aquellos que buscan apoderarse del país, introducir la raza negra en esta parte de la isla, aprovecharse de los productos y bienes naturales de esta parte de la isla, así como la intención de generar un solo Estado que no respete los aspectos culturales tradicionales de la cultura vinculada a la corona española. Estos eventos traen consigo que “se empieza a gestar en la parte española de la isla un sentimiento antihaitiano y una supuesta identidad que se construye como negación de lo haitiano y, por ende, de lo negro” (Lister, s.f: 5).

La independencia de República Dominicana en 1844 no fue un proceso en el cual las élites buscaban independizarse de la colonia, sino solamente de Haití, estableciendo un nuevo Estado al alero de España. Es recién en 1867 que República Dominicana genera un

proceso de independencia en el cual se separa de la monarquía española, el cual se da posterior a la guerra de la restauración³.

Posterior a la guerra de la Restauración, se firma el primer tratado entre ambos países, el cual es el primer Convenio de Paz y Amistad, comercio y navegación entre los estos, lo cual condujo al establecimiento del tratado de 1874 en el cual se fijan los límites de ambos países en la isla (Moya Pons, 1993).

La interpretación de este tratado trajo consigo distintas conferencias y trabajos fronterizos, incluso recurriendo a la mediación papal, lo cual se intentó corregir con el Tratado fronterizo de Enero de 1927. Este tratado no se establecería como el último acuerdo, puesto que necesitó ser revisado y transformado, generando el protocolo de revisión de 1936.

En este período de tiempo se dieron flujos migratorios de Haití hacia República Dominicana, sobre todo después de la invasión de Estados Unidos a esta parte de la isla en 1915, lo cual trajo consigo un quiebre de la economía agrícola de esta parte de la isla puesto que la intención de la invasión era desarrollar un gran emporio azucarero en la isla (Rosario & Ulloa , 2006). Durante esos años la población haitiana ocupó distintos territorios en la República Dominicana, lo cual fue uno de los grandes problemas en relación a las fronteras de ambos países, esto debido a que ninguna de las convenciones o tratados fronterizos fue capaz de dilucidar.

Uno de los efectos palpables de los conflictos entre ambos países durante el siglo XIX es la imagen que se ha creado de Haití y de su población, la cual corresponde a un pueblo invasor, cuya intención es apropiarse del territorio Dominicano y así consolidar un solo Estado en la isla.

El año 1930 Leonidas Trujillo asume el poder y durante los siguientes siete años este mantuvo relaciones cordiales y de cercanía con Haití. Motivado por la intención de mantenerse durante largo tiempo en el poder impulsó, como una de sus estrategias,

³ Guerra entre guerrillas que ocurrió en República Dominicana entre los años 1865 y 1867, la cuál tuvo como objetivo la consecución de la Independencia de España.

aumentar el control sobre los distintos aspectos políticos y económicos de su país, pero además tener un gran nivel de influencia dentro de la política interna haitiana (Puig, 1992).

Sin embargo, y a pesar de las relaciones cordiales entre ambos Estados, durante el año 1937 Trujillo envió al ejército dominicano a matar a cualquier persona que no fuera dominicana o que no pudiera probar que lo era en las zonas fronterizas con Haití, zonas que habían sido ocupadas por distintas poblaciones de personas de origen haitiano cuyo fin era el cultivo de caña de azúcar.

Esta matanza tuvo una direccionalidad particular, la población haitiana, lo cual se puede ver en uno de los relatos que plasma una de las entrevistadas en uno de sus textos: “El ejército recurrió a la práctica de identificar a sus víctimas por sus acentos y color de piel, además de contar con información suministradas por espías. En el proceso muchos dominicanos también murieron o tuvieron que huir” (Wooding & Moseley-Williams, 2004: 20).

La decisión adoptada por Trujillo trae consigo una cuota alta de “antihaitianismo”, lo cual se expresó en la intención de aniquilar directamente a aquellas personas de nacionalidad haitiana que se encontraban en las zonas fronterizas. A pesar de esta orientación sobre los nacionales de Haití, los intereses económicos y políticos también matizaron la operativización de esta decisión. Por ejemplo, durante esta matanza la orden excluyó a todos los trabajadores de los ingenios, los cuales en su mayoría eran de propiedad de los Estados Unidos (Wooding & Moseley-Williams, 2004), evitando así entrar en un conflicto directo con Estados Unidos, y además generar problemas que pudieran afectar a la primera fuente de ingresos para la economía dominicana, la producción de azúcar en los distintos ingenios.

No se tienen números exactos de las víctimas de esta masacre y los cálculos varían según quien narre la historia, yendo desde 4 mil a 6 mil según narraciones que se hacen en libros de historia Dominicana a 15 o 18 mil como se puede leer hoy en día en textos de Derechos Humanos o en recopilaciones realizadas a partir del análisis de documentos de la época (ver Vega, 2010; Wooding & Moseley-Williams, 2004; Lister, s.f).

Si bien los intereses económicos y políticos se entrecruzan en las decisión de matar a la población que no pueda dar cuenta de su origen, el antihaitianismo toma fuerza como la gran causa de esto. Esto se puede comprender de mejor manera cuando se revisa la historia dominicana y se encuentra que una de las políticas que se implemetaron en la época se denomina “Dominicanización de la frontera”, la cual buscaba que los territorios de la frontera quedaran libres de población extranjera, es decir, de población haitiana, marcado en un proyecto de carácter nacionalista y de conformación de la identidad del Estado dominicano.

Uno de los problemas que había detectado la dictadura de Trujillo era la necesidad de acudir al “... rescate del espíritu y defensa del futuro de la nacionalidad” (Balaguer, 1983, en Ontiveros, 2008: 25), para lo cual propuso cuatro estrategias: la delimitación de fronteras claramente definidas, impedir la entrada de flujos de migrantes haitianos, implementar organismos de seguridad en la frontera con el fin de disminuir la porosidad de la misma y así evitar el ingreso de manera clandestina de la población haitiana, y finalmente la dominicanización de la frontera.

Podemos ver entonces como, dentro del plan establecido por Trujillo, uno de los elementos importante que se logran extraer es la necesidad de implementar mecanismos que apunten hacia la seguridad del Estado y reafirmar su presencia en zonas donde no se encontraba, permitiendo así no solo afianzar la estructura del mismo, sino también ocupar espacios que, a partir de las tensas relaciones con el vecino país no se habían establecido como propio. Se buscaba el fortalecimiento de la soberanía del país a partir de la definciión identitaria del mismo.

El proyecto de dominicanización de la frontera se basó en 4 grandes pilares: el primero, de tipo económico, buscaba la generación de desarrollo económico en las zonas fronterizas del país, evitando que las mismas tengan que depender de las actividades haitianas⁴, e integrándolas a las actividades económicas del resto del país, para así ingresar en el comercio internacional de manera irregular y evitar los intercambios clandestinos; el

⁴ Es importante recordar que estas zonas estaban dominadas por los ingenios azucareros, los cuáles en su mayoría contaban con braceros haitianos para el desarrollo de sus actividades.

segundo, de tipo moral, buscó recuperar aquellas costumbres que se habían perdido por el influjo de la población haitiana, para lo cual se tomó como medida el fortalecimiento de las prácticas católicas en esta zona, así como un modelo de educación basado en los valores cristianos; el tercero, de carácter político, buscaba evocar de manera constante las características de los territorios fronterizos, los cuales no eran más que la representación de las luchas del pueblo dominicano y devolver a estas poblaciones las características hispánicas de su país; y finalmente el cuarto, de carácter racial, que en conjunto con el resto de pilares permitiría poblar la zona con personas de caucásicas (Balaguer, 1983).

A pesar de la implementación de este tipo de políticas, la necesidad de mantener los ingenios azucareros (que después pasarán a propiedad de Trujillo) determinó que se fijen cuotas específicas de mano de obra haitiana para ser utilizada como braceros en la producción de azúcar, no solo por las características que presentaba esta población, sino también por el costo que esta presumía para los ingenios, permitiendo así aumentar la acumulación de capital a partir de la explotación de la mano de obra. Este fenómeno de la historia de las relaciones dominico-haitianas, así como la masacre de 1937 y el establecimiento del antihaitianismo han sido identificados por algunos de los entrevistados⁵ como fenómenos importantes al momento no solo de hablar de los flujos migratorios haitianos en la isla, sino también como uno de los elementos importantes al momento de comprender la conducta que tiene el Estado dominicano y como esto además influye en la doctrina de seguridad nacional.

Más de 14 años pasaron para que se restablezcan en cierto nivel las relaciones entre ambos países de la isla. Esta reunión entre las cabezas de cada uno de los países definió un comunicado conjunto en el cual “Acordaron Trujillo y Magloire establecer relaciones más estrechas entre sí, coordinar la lucha contra el comunismo y regular los movimientos migratorios entre los dos países” (Puig, 1992:248). Este evento es de suma importancia al para comprender el funcionamiento de la dinámica de las relaciones entre los dos países: el convenio permite que finalmente Trujillo pueda regular el ingreso de población haitiana y

⁵ Liliana Gamboa (Open Society), Bridget Wooding (OBMICA) y Roudy Joseph (Centro Bonó), concuerdan en el antihaitianismo como un elemento característico de la Doctrina de seguridad nacional.

limitar el mismo únicamente a la posibilidad de trabajar en el ingenio azucarero a partir de la necesidad que tenga el mismo, pero además incluye un elemento de vital importancia para poder comprender el fenómeno entre ambos países, los jefes militares y de seguridad serán aquellos que estén a cargo de las actividades relacionadas al cumplimiento de los acuerdos en materia de migración (Puig, 1992). Esto no hace más que reafirmar lo planteado anteriormente, como el antihaitianismo se convierte en un elemento central dentro de la Doctrina de Seguridad de República Dominicana, y como comienza a permear algunas otras esferas, en este caso, la ley migratoria.

De la misma manera esto muestra otro elemento planteado por algunos de los entrevistados, donde se expone que finalmente República Dominicana limita el acceso de la población haitiana, asegurándose que esta se mantenga en actividades específicas, en lugares específicos, sin afectar a las otras zonas del territorio nacional.

Puig (1992; 249) lo refleja de manera clara:

Los acuerdos Trujillo-Magloire y Trujillo-Duvalier trazaron la pauta que habrían de seguir en lo adelante las relaciones dominico-haitianas, quedando la política, los militares, los braceros y el comercio inextricablemente ligados entre sí. Los jefes militares y de los servicios de inteligencia de los dos países quedaron encargados del reclutamiento y traslado de los cortadores de caña. Como, además, esos mismos jefes militares eran los responsables de vigilar lo más estrechamente posible la frontera, todo tráfico de mercancías quedó sometido a su control. Esta situación es la que explica cómo, además de amigos, muchos jefes militares de las dos naciones terminaron siendo socios comerciales en operaciones que les permitieron amasar considerables fortunas.

Con la muerte de Trujillo en 1963 y el establecimiento de un gobierno democrático en República Dominicana comandado por Bosch, así como con el establecimiento del gobierno de Duvalier en Haití, quien posteriormente se establecerá como dictador en esa parte de la isla, las relaciones dominico-haitianas nuevamente volverían a tensionarse. El presidente Bosch desconfiaba del gobierno de Duvalier y viceversa, puesto que ambos mostraban dos formas completamente distintas de gobernar en la misma isla.

Un evento importante en este período fue la ocupación de la embajada de República Dominicana en Puerto Príncipe por parte del gobierno haitiano, generando el quiebre en las relaciones diplomáticas entre ambos países y la amenaza del presidente dominicano de

emprender acciones hostiles con su vecino, lo cual finalmente no ocurriría producto de la intervención de una comisión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la discusión que se llevó a cabo en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Puig, 1992). Esto trajo consigo que exiliados haitianos en República Dominicana crearan campamentos de entrenamiento militar y desde ahí dirijan acciones rebeldes hacia Haití, todo esto con el apoyo del ejército dominicano, de los Estados Unidos⁶ y a espaldas del presidente Bosch.

El presidente Bosch al enterarse pide que se eliminen esos campamentos en la isla, lo cual se presume fue uno de los factores que influyó para que en las próximas semanas se lleve a cabo un golpe de Estado en su contra, puesto que al solicitar una comisión de la OEA para que investigue estos campamentos de hubiera puesto de manifiesto la intervención de Estados Unidos y la materialización de la Doctrina de Seguridad impuesta por estos últimos (Puig, 1992).

Tras la caída del presidente Bosch asumió la presidencia Joaquín Balaguer, quien retomó las relaciones con Haití bajo las mismas premisas que estas se desarrollaban en la época de Trujillo, firmando un convenio específico para el suministro de braceros para que se dediquen a cortar caña en los ingenios azucareros ubicados en República Dominicana. Durante el inicio de la década de los 90's hubo una fuerte disminución de los braceros haitianos en República Dominicana producto del colapso que sufrieron los ingenios azucareros, además sumado a un nuevo impasse entre ambos Estados al elevar Haití una denuncia ante la ONU en la cual postulaban que la contratación masivas de braceros se podía considerar una nueva forma de esclavitud, razón por la cual Balaguer ordena deportar a niños y ancianos haitianos de territorio dominicano.

Las relaciones encuentran distintos puntos de tensión y otros de cooperación. Un ejemplo de esto es que durante el golpe de Estado a Aristide en 1991 los militares haitianos encontraron apoyo en la parte este de la isla para superar los problemas que se les

⁶ En esta época uno de los intereses de Estados Unidos era que Duvalier deje el poder en Haití, por lo tanto, apoyaron algunas acciones de disidentes haitianos con el fin de terminar con su gobierno.

presentaban producto del embargo impuesto por Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos.

Durante esa época además Balaguer lanzó una acusación en la cual proponía que Estados Unidos, Canadá y Francia, en conjunto con la comunidad internacional, habían diseñado un plan que tenía como objetivo unificar la isla y así establecer un único Estado permitiendo que República Dominicana asumiera la otra parte de la isla y así poder hacerse cargo de la crisis haitiana, la cual hasta hoy es repetido en algunos círculos conservadores en República Dominicana como uno de los argumentos para oponerse a cualquier proceso que implique la entrada de población haitiana. Esta acusación surgió como respuesta a la solicitud que se hizo de que la República Dominicana recibiera un volumen mayor de población refugiada ante una posible agudización del conflicto en Haití, así como la presión de la comunidad internacional en relación al apoyo que se le estaba prestando a los golpistas en Haití (Sillé, 2005).

Nuevamente se puede ver como la seguridad nacional pasa a ser uno de los elementos bajo los cuales se justifica acciones específicas del Estado dominicano en la arena internacional, ubicando nuevamente a su vecino como el enemigo y aquel responsable en algún momento de tener que ceder en su soberanía con el fin de responder a un problema que no es propio.

Si bien en temas relacionados al régimen internacional de refugio, migración y seguridad nacional los Estados tuvieron distintos procesos de tensión, en cuestiones económicas al parecer el deambular encontró menos problemas. A partir del ingreso en el año 1989 de ambos países al Acuerdo de LOME IV⁷ es que se determina como estrategia que ambos países debían generar proyectos de cooperación en conjunto en diversas materias, negociaciones que se mantuvieron incluso en el período 1991-1994, en el cual las tensiones entre ambos Estado aumentaron. Este giro llevó a que en 1996, y ya con Preval como presidente de Haití, se determina la creación de la comisión mixta bilateral dominico

⁷ Convenio por el cuál la Comunidad Europea se compromete en apoyar el desarrollo de 68 países ubicados en África, el caribe y el pacífico (ACP) durante un período de 10 años.

haitiana, y que en 1998 el presidente Fernández sea el primer jefe de Estado dominicano que visite a su homólogo haitiano en más de medio siglo (Sillé, 2005).

La comisión mixta bilateral dominico haitiana comenzó a sesionar y logró poner sobre el tapete dos temas de vital importancia dentro de las relaciones de ambos países, asuntos comerciales y migratorios, llegando a algunos acuerdos en relación a los procesos de repatriación y a al comercio fronterizo. De la misma manera se realizaron actividades culturales, campañas de vacunación o campañas de prevención del robo de automóviles de forma conjunta, lo cual permitió que además que el sector privado se vincule, firmando algunos acuerdos de entendimiento, por ejemplo, entre las Cámaras de comercio.

Durante el siglo XXI se realizó la “Primera Reunión Ministerial de Cooperación Binacional Dominico Haitiana” en la cual se trató una multiplicidad de temas, incluyendo temas ambientales y de infraestructura para el desarrollo social. El presidente Dominicano Mejía (2000-2004) promovió constantemente acciones destinadas a generar procesos de cooperación con su vecino, incluso expresando que la relación entre ambos países es la de “un matrimonio sin divorcio”, e instando a la comunidad internacional a reconocer que el bloqueo propuesto hacia Haití es uno de los factores que contribuyeron a la crisis, al empobrecimiento de la población y la estampida migratoria hacia su país, por lo tanto era necesario que la comunidad internacional invierta para fomentar el desarrollo en Haití, proponiendo un programa en el cual la deuda externa de ambos países se convierta en inversión directa en un programa binacional (Toribio, 2011).

La Comisión mixta Bilateral Dominico Haitiana ha trabajado de manera más sostenida desde la firma de la Declaración conjunta de Ouanaminthe el 31 de julio del 2010, en la cual se extiende el compromiso de ambos Estados de reactivar el trabajo de la comisión y de crear un cronograma de reuniones periódicas entre las distintas subcomisiones de trabajo. Durante el año 2014 se realizó la sexta cumbre de la comisión y se esperaba tener una siguiente reunión en el año 2015, sin embargo, el quiebre de relaciones producto de la sentencia del tribunal constitucional, así como eventos de

violencia contra las delegaciones diplomáticas de República Dominicana en Haití hacen que las actividades de la comisión hoy en día se encuentren en stand by.

Si bien se ha intentado generar un cambio en las relaciones dominico haitianas tomando como premisa la generación de mecanismos de cooperación entre ambos Estados con el apoyo de la comunidad internacional, lo cual permite mejorar la seguridad de la frontera sin que esto implique necesariamente que se tomen acciones solamente del lado dominicano, la inestabilidad política en Haití (lo cual acabó con la intervención de Naciones Unidas en el país), las políticas migratorias en República Dominicana, las restricciones a la importación de pollo impuestas por República Dominicana, la restricción a la importación de plástico no biodegradable impuesta por el gobierno de Haití y finalmente la sentencia TC 0168/13 del año 2013 han determinado que las relaciones dominico haitianas regresen a las características históricas marcadas por los intereses del Estado dominicano y no por mecanismos de cooperación, reafirmando el rol de la seguridad nacional y la doctrina de seguridad del Estado como el eje central de la conducta del Estado.

Soberanía y derechos humanos. La seguridad nacional como eje de las relaciones Dominico Haitianas.

Una de las características que llama fuertemente la atención al momento de ubicar lo que sucede en República Dominicana en relación al refugio y sus relaciones con Haití es la estrecha relación que se establece entre la soberanía y el tratamiento que se le ha dado a los flujos migratorios y a los derechos humanos.

Liliana Gamboa (2013, entrevista) lo resume de la siguiente manera: “se ha creado una identidad en contra del haitiano posterior a la matanza del 37, la cual traspasa distintos aspectos de la cotidianidad de la isla... la seguridad se relaciona con aspectos de esta identidad”. Esto es también reconocido por Roudy Joseph (2013, entrevista) del Centro Bonó, quien plantea que: “se constituye la identidad como un proceso diferenciador de Haití... República Dominicana es lo contrario a Haití”. Esto permite identificar entonces

que la soberanía y la identidad de lo dominicano se han establecido como un eje central de la política de aquel país en relación a su vecino.

La identidad que se ha construido en contra de los haitianos en sí no ha sido nada más que una estrategia que se ha utilizado por parte de ciertos sectores de la población Dominicana para fortalecer la soberanía del país, con el fin de afianzar conductas específicas sobre los intereses que este tiene, los cuales indudablemente han estado marcados por el control de la industria azucarera y la consolidación de la hegemonía económica.

La conducta del Estado dominicano estará orientada hacia la posibilidad de controlar aquello que sucede directamente dentro de su territorio, implementando mecanismos específicos de control que, en este caso, y producto de ser uno de los pocos países en el orbe que comparte territorio con otro dentro de una isla, estarán constantemente orientados a generar estrategias que permitan defenderse frente a la posibilidad de ataque de su vecino, así como a consolidar su rol como un Estado con características de mayor estabilidad y crecimiento que su vecino.

Hoy en día, la dinámica en relación al “*enemigo*” ha cambiado. Ya no se asume que este pueda realizar un proceso de invasión armada de República Dominicana, lo cual puede repeler perfectamente el ejército, sino en realidad de un proceso de “*invasión pacífica*”. Este proceso de “*invasión pacífica*” se entiende por parte de ciertos sectores de República Dominicana como una estrategia de ocupación en la cual la población haitiana se asienta en distintas zonas del país, trayendo consigo una etnia específica y aspectos culturales y lingüísticos, los que finalmente tienen como objetivo implantar estos en aquellas zonas de la isla y así como a poco ir alcanzando espacios en la misma, teniendo como objetivo lo mismo que en el año 1822, unificar la isla y convertirla en un solo Estado, por lo tanto este fenómeno es uno de los que nos permite comprender la compleja relación que se establece entre seguridad, la soberanía y los derechos humanos.

Un ejemplo de esto es el relato de un miembro del ejército dominicano, quien en el año 2002 planteaba que la principal amenaza para el país era Haití, sin lograr especificar

cuales eran las características que lo convierten a este como el principal problema (Haroldo Dilla, 2008).

Podemos ver que la conducta del Estado dominicano apunta directamente a la consecución de sus intereses. Permitir el ingreso de población haitiana únicamente con la intención de que esta pueda servir como mano de obra para el ingenio azucarero demuestra que el miedo a la invasión de esta población es utilizada como una estrategia de control del otro país y así poder mantener políticas restrictivas para estos. Por lo tanto, la población haitiana pasa a ser el “chivo expiatorio”, al cual se le atribuyen características de invasor, permitiendo reforzar entonces la doctrina de seguridad en esta parte de la isla.

La relación que se establece entonces entre migración y seguridad nacional se vuelve una consecuencia evidente de la relación que se establece entre Haití y República Dominicana, y el “eterno” intento de conquista que tiene el primero. Esto se puede observar en la historia entre ambos países ya en el año 1954, cuando al restablecer las relaciones entre ambos países, se traspasan todas las funciones vinculadas al control de las fronteras en relación a los flujos migratorio provenientes del otro lado de la isla al ejército dominicano.

Todo este proceso finalmente lleva a la creación de una amenaza externa, la cual “tocaría en un primer plano, los aspectos políticos, militares y de seguridad nacional, sin descuidar la defensa de nuestras costumbres, religión, idioma y cultura en general, abocadas a un proceso de extinción, dada la supuesta gran influencia de la nación vecina” (Silié, 1993:172).

De la misma manera, la *“invasión pacífica”* como categoría sirve para justificar elementos específicos de la doctrina de seguridad en el país, sin embargo, esta se ve condicionada por el interés económico que existe sobre el país vecino y su población. Por ejemplo, se imponen normativas específicas con el fin de controlar el ingreso de la población haitiana con el fin de evitar la invasión pacífica, sin embargo, los controles que se realizan en la frontera destinados a evitar el ingreso así como a la expulsión de la población que se encuentra en situación irregular estarán determinados por la necesidad o

no de mano de obra y no por la “seguridad”. Mantener a la población indocumentada permite bajar los costos de producción, por lo tanto, el manejo que se haga de la seguridad dependerá de los diversos factores económicos y productivos en esta parte de la isla (Liliana Gamboa, 2013, entrevista).

Además de esto, y para ejemplificar el rol que ocupa la seguridad nacional en las relaciones con el vecino país podemos observar dos eventos importantes. En el año 2006 por medio del Decreto Ejecutivo 325-06 se crea el “Cuerpo Especializado para la seguridad fronteriza Terrestre” (CESFRONT), “con la misión especial de establecer un dispositivo de seguridad y control permanente en los puntos de entradas y salidas a lo largo de la frontera terrestre dominicana” (Cuerpo especializado para la seguridad fronteriza terrestre, 2015). El control de la frontera se realiza mediante patrullajes y el establecimiento de puestos de observación, control y chequeo. Sumado a esto, que demuestra el rol que tiene la seguridad en las relaciones con el vecino país está la designación durante Mayo del 2015 del nuevo Director General de Migración, cargo que ha sido designado al Mayor general del Ejército Rubén Dario Paulino Sem, quien en diversas declaraciones ha puesto énfasis en la necesidad de reforzar los distintos controles migratorios con los cuales cuenta el país (Hoy digital, 2015).

Estos últimos ejemplos no son nada más que el reflejo de como la seguridad nacional es uno de los elementos centrales en las relaciones entre República Dominicana y su vecino país Haití, fortaleciendo y potenciando el rol que tiene las fuerzas armadas en los espacios específicos de las relaciones entre ambos países.

Sentencias de la CIDH y la OEA. La constante lucha entre la soberanía y los Derechos Humanos

Uno de los elementos importantes que se encontró a lo largo de la investigación de campo y que permite visibilizar la postura del Estado Dominicano en relación a los flujos migratorios y por ende al refugio son dos casos presentados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El primero conocido como el caso Yean y Bosico, y el segundo, que corresponde a la sentencia Nadege Dorzema vs República Dominicana,

conocido como la Masacre de Guayubín. La explicación de ambos casos permite entender algunas “conductas” que asume República Dominicana en relación a su participación en los regímenes internacionales y como operativizar los tratados firmados por el mismo.

- . Caso Yean y Bosico

El 5 de marzo de 1997, se intenta realizar la inscripción de dos menores de edad, Dilicia Yean y Violeta Bosico, hijas de haitianas nacidas en República Dominicana (CLADEM, s.f). El oficial del registro civil les niega la inscripción a ambas menores, decisión a la que posteriormente se apeló, encontrando una respuesta negativa de parte de las autoridades. Frente a este escenario, en 1998 “la Clínica de Derechos Humanos Internacionales de la Facultad de Derecho Boalt Hall de la Universidad de California, Berkeley; el Movimiento de Mujeres de Ascendencia Haitiana (MUDHA) y CEJIL envían el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos/Organización de Estados Americanos” (CLADEM, s.f).

Es importante recalcar que República Dominicana hasta el año 2010 reconocía en su constitución el “*ius solis*” o derecho de tierra, es decir, otorgaba la nacionalidad a todo aquel que haya nacido bajo su territorio, con excepción de aquellos hijos de diplomáticos y padres que se encontraban en tránsito en su territorio en el momento en el cual naciera la persona, por lo tanto, la negativa de entregar la nacionalidad en este caso violaba directamente lo planteado en la carta magna del país (Liliana Gamboa, 2013, entrevista).

Tras varios intentos de mediar en una solución, y frente a la imposibilidad de alcanzar la misma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece en el año 2003 plazos específicos para que el Estado Dominicano cumpla con las recomendaciones emitidas. No obstante, durante los siguientes cuatro meses no se cumplieron con las recomendaciones realizadas, lo cual llevó a la CIDH a tomar la decisión de plantear la demanda contra el Estado dominicano (CLADEM, s.f).

Luego de los alegatos de las partes involucradas la CIDH declaró “... de manera inequívoca que la prohibición de la discriminación racial se aplica a la nacionalidad”

(Gamboa & Harrington Reedy, 2014:52). De la misma manera señaló que República Dominicana realiza una aplicación discriminatoria de su constitución y sus leyes, generando diversos casos de apatridia. La sentencia señala al respecto:

El Estado violó los derechos a la nacionalidad y a la igualdad ante la ley consagrados, respectivamente, en los artículos 20 y 24 de la Convención Americana, en relación con el artículo 19 de la misma, y también en relación con el artículo 1.1 de este instrumento, en perjuicio de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico (Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, 2005).

El impacto que tuvo este caso no solo se enmarca a las fronteras de República Dominicana, sino que es considerado como un caso paradigmático dentro del derecho internacional y el funcionamiento de los regímenes internacionales en relación al rol de los Estados en los casos de apatridia y la protección de diversas poblaciones, aunque en el plano de lo local no tuvo el impacto esperado.

Es importante para comprender esto que en el año 2004 se desarrolla un cambio en la legislación migratoria de República Dominicana y se amplía la categoría “*en tránsito*”, que incluía la ley a la categoría de “*no residentes*”. Esto significa que toda persona que no pueda comprobar que se encuentra residiendo en el país de manera legal⁸ no podrá inscribir a sus hijos o hijas en el registro civil dominicano, por lo tanto estos no podrán acceder a la nacionalidad dominicana (Gamboa & Harrington Reedy, 2014).

Al respecto, Liliana Gamboa (2013, entrevista) señaló que el cambio que significó el término “en tránsito” a “No residente” evidencia un franco retroceso en la legislación dominicana y en el acceso a derechos de los descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana.

Uno de los elementos que cobran fuerza en la entrevista a la misma Liliana es que se puede observar que hay distintos elementos vinculados a la relación entre ambos países, así como a diversos eventos históricos que llevan a configurar al Estado dominicano en

⁸ Una de las grandes discusiones hoy en día en relación a los migrantes que carecen de documentación en el país es la utilización del término legal o el término regular. Defensores de los derechos de estas poblaciones abogan por la utilización del término irregular, puesto que el no poseer permiso para residir en un país no es un delito sino una infracción de carácter administrativo.

contraposición del Estado haitiano, buscando diferenciarse de este constantemente. Esto trae consigo que la legislación y los procesos que permitan garantizar los derechos de la población haitiana y sus descendientes en esta parte de la isla estén marcados por sentimientos nacionalistas, permeando distintas esferas del proceso de administración del Estado, incluyendo todo lo que tenga que ver con los diversos flujos migratorios de un país a otro (ENT 001, 2013).

Esto nos lleva, sin lugar a dudas, a establecer al caso de Yean y Bosico como un gran ejemplo del funcionamiento del Estado dominicano a la luz de los regímenes internacionales, y poder establecer que más allá de los acuerdos suscritos por el mismo la aplicación de las medidas específicas que exige el propio regimen la aplicabilidad de esta estará a discreción de sus funcionarios e instancias oficiales a partir de marcados sentimientos nacionalistas. Por lo tanto, se puede dar cuenta, tal cual como lo reconoce la propia sentencia de la CIDH, que se vive en República Dominicana discriminación basada en la nacionalidad.

-. Sentencia Nadege Dorzema vs República Dominicana

Durante el año 2000, militares dominicanos dispararon a un camión que transportaba 30 personas de nacionalidad haitiana que no se detuvo en un control establecido en la localidad de Botoncillo. Después de emprender una persecución por algunos kilómetros cuatro personas resultaron muertas producto de los disparos iniciales, una quinta falleció producto del volcamiento del camión, y otros dos fallecieron al recibir disparos por la espalda una vez que intentaron huir del lugar; el saldo total fue de 6 ciudadanos haitianos y un ciudadano dominicano fallecidos y 10 personas heridas (Caso Nadege Dorzema vs República Dominicana, 2012).

Posterior a la detención, a las víctimas se les solicitó dinero con el fin de dejarlos en libertad, y los cuerpos de las personas fallecidas fueron enterrados en fosas comunes, sin que estos hayan sido devueltos a su país de origen (Caso Nadege Dorzema vs República Dominicana, 2012).

Las investigaciones en relación al hecho fueron llevadas a cabo por personal y jueces militares, los cuales declararon como culpables a tres militares, estableciendo para dos de ellos penas de cinco años de prisión y para el otro militar una pena de treinta días de suspensión de sus funciones. Posteriormente y por medio de recursos de apelación, se absolvió de la condena en primera instancia a los tres militares, y los recursos interpuestos por los familiares de las víctimas fueron desestimados (Caso Nadege Dorzema vs República Dominicana, 2012).

Esta sentencia es la segunda que se establece en contra de República Dominicana en casos que incluyen a personas de nacionalidad haitiana. Esto es importante, puesto que da cuenta de una situación particular que se vive en este país en relación a la población que llega del vecino país.

Si bien la sentencia plantea distintas sanciones para República Dominicana, así como la imposición de diversas actividades de reparación que este debe llevar a cabo, lo que más llama la atención de la misma es que permite ubicar un elemento que al parecer se vuelve central dentro de la relación que establecen ambos países, y es “la discriminación racial estructural – así alegado por la CIDH en su informe de fondo – en contra de personas haitianas y de origen haitiano en la República Dominicana” (Quintana, 2013). Aunque la CIDH plantea que no es necesario hacer un pronunciamiento formal en relación a la discriminación racial estructural deja entrever en varias partes de la sentencia algunas referencias al problema, sin embargo, y a pesar de lo anterior si hace énfasis en relación a la discriminación que sufren las víctimas productos de su condición de migrantes (Quintana, 2013).

Ubicar el problema de la discriminación es un punto importante dentro de la sentencia, puesto que existen distintos actores que plantean que en el caso de la población haitiana y sus descendientes en República Dominicana la discriminación es un elemento central dentro de la conformación de la identidad, por ende de la soberanía, del propio Estado. Por lo tanto, este sentimiento permeará distintas esferas y distintos espacios en los cuales participe esta población, incluyendo en parte al régimen internacional de protección.

Por lo tanto, independiente de las medidas reparatorias que debe llevar a cabo el Estado, nuevamente se visibiliza una condición en la cual los derechos humanos de la población haitiana se ven vulnerados, y al parecer, no como una casualidad, sino en realidad como una conducta que se naturaliza y se convierte en un patrón de comportamiento en distintas esferas.

La Sentencia TC 0168/13, la última disputa entre soberanía y Derechos Humanos en la isla.

Durante el año 2013, el Estado dominicano emitió una sentencia del Tribunal constitucional que refleja con mejor exactitud cómo se articula la política de seguridad, el antihaitianismo y los derechos humanos en la isla. El 23 de Septiembre de ese año el Estado dominicano emite la sentencia TC/ 0168/13 a la demanda por violación de derechos fundamentales presentada por la señora Juliana Dequis, a quien se le rechazó la solicitud para la emisión de la cédula de identidad y electoral dominicana por parte de la Junta Central Electoral aduciendo que la persona en cuestión había sido inscrita de manera irregular siendo hija de nacionales haitianos.

La constitución dominicana señalaba que poseía la nacionalidad dominicana todo aquel que nace en el país con excepción de aquellos que son hijos de extranjeros que se encuentran “en tránsito”⁹ o de diplomáticos en misión. En el año 2004 cambia la normativa, expidiéndose la nueva Ley de Migración, la cual amplía la definición de no residente, considerando también a estos como población “en tránsito”, razón por la cual todo los hijos/as de extranjeros que se encuentren como no residentes no tendrán la nacionalidad dominicana (Liliana Gamboa, 2013, entrevista). Este cambio en la normativa generó inmediatamente que muchos hijos/as de haitianos en la isla no puedan acceder a la nacionalidad, a lo cual el Estado dominicano argumentó que, finalmente, estas situaciones no correspondían a casos de apatridia, puesto que los menores podían ser reconocidos como nacionales de Haití producto de la nacionalidad de sus padres.

⁹ Se consideraba población en tránsito a aquella que permanezca en República Dominicana por un período menor a 10 días.

Este fue uno de los fundamentos que permitió entonces al tribunal Constitucional emitir sentencia en el caso de Juliana Dequis, rechazando el pedido de la misma y además estableciendo algunos elementos en la sentencia que muestran el giro que da la política dominicana y como esta se establecería como un ejemplo del antihaitianismo. Los elementos que contiene la sentencia se pueden resumir en los siguientes:

- Negar la solicitud de la demandante puesto que, ella al ser hija de padres haitianos que se encontraban en condición irregular en el país no puede optar la nacionalidad Dominicana;
- Brindar a la solicitante un permiso temporal hasta que las autoridades ejecuten el Plan de Regularización de los extranjeros ilegales radicados en el país contenido en el artículo 151 de la Ley de Migración expedida en el año 2004;
- La Junta Central Electoral debe enviar el listado de los extranjeros irregularmente inscritos en el registro civil al Ministro del Interior y Policía, y con esta información este proceda a cumplir lo establecido en el artículo 151 de la ley de migración, es decir, elabore en un plazo no mayor a 90 días el Plan de Regularización de extranjeros ilegales en el país y emita un informe al ejecutivo sobre el particular;
- Se exhorta al ejecutivo a ejecutar el plan de regularización de extranjeros ilegales en el país; y,
- Se pide a la junta central Electora realizar un proceso de auditoría de los registros de nacimiento del Registro Civil desde el año 1929 en el plazo de un año, con el fin de elaborar un listado de todos los extranjeros inscritos en sus registros hasta la fecha, para posteriormente identificar los casos de aquellos que han sido inscritos de manera irregular (entendiendo como irregular aquellas personas cuyos padres al momento de nacer no contaban con estadia regular en el país tal como lo expresa la ley de migración expedida en el año 2004) desde 1929 hasta el año 2007, momento en el cual se implementó el Libro Registro del Nacimiento de Niño (a) de Madre Extranjera No Residente en la República Dominicana, y comunicar de todos estos caso al Ministerio de Relaciones exteriores con el fin de que este sea el

encargado de notificar de estos a las Embajadas respectivas para lo fines legales pertinentes.

La sentencia presenta algunos problemas específicos en cuanto a la aplicación del derecho, así como para la población de origen extranjero que vive en República Dominicana. En primer lugar se puede observar que lo que busca la sentencia es que se aplique la ley de manera retroactiva, por lo tanto se busca que eventos ya consumados o reconocidos en una ley anterior sean analizados y juzgados con una ley que no corresponde al momento en el cual se dieron los casos. En el caso de la presente sentencia la aplicación de esta de manera retroactiva genera un problema específico, quitar la nacionalidad a un volumen específico de personas que habiendo sido reconocidas como tales según la normativa vigente al momento de su nacimiento, hoy son despojadas de la misma al aplicar un nuevo marco legal y constitucional.

Por otra parte la sentencia deja en condición de apatridia a otro volumen de población, aunque con el fin de evitar esto se intente implementar un proceso de regularización de extranjeros tal como lo indica la Ley de Migración. Este proceso, que se inició el 1 de Junio del 2014 y terminó el 17 Julio del año 2015 dejó como saldo 288.466 personas inscritas, de las cuales solo 4600 completaron toda la documentación que fue solicitada por el Estado dominicano (Leclerc, 2015).

Esta decisión de República Dominicana ha traído consigo un nuevo quiebre en las relaciones entre ambos países, sumados las tensiones históricas que ambos han vivido. Este nuevo quiebre ha despertado la atención de distintos organismos, entre ellos la OEA, la cual ha enviado una misión para poder recoger información de la situación migratoria entre ambos países¹⁰. El informe de esta comisión ha sido presentado a ambos países el 29 de

¹⁰ Actores de distinto tipo en la escena nacional, internacional y de protección de los Derechos Humanos se han pronunciado sobre la Sentencia TC 0168/13, siempre mostrando preocupación con lo que sucede con la población, así como instar al gobierno dominicano a revisar la misma. Entre estas encontramos a los siguientes actores: agencias de ONU como ACNUR y UNICEF; Instancias supranacionales como un grupo de diputados del Parlamento Europeo; Instancias estatales como una comisión de diputados españoles; ONG's españolas como: ALBOAN, Coordinadora de Comités Oscar Romero, Entreculturas, InspirAction, InteRed, Manos Unidas y OCASHA – Cristianos del Sur; Instituciones Académicas como CLACSO, instituciones religiosas como la CPAL (Provinciales Jesuitas de América Latina y el Caribe); La Corte Interamericana de

Julio del año 2015, presentado observaciones y recomendaciones, entre las cuales podemos señalar las siguientes:

- Se reconoce que República Dominicana tiene el derecho, apelando a su soberanía, de determinar los mecanismos que considere necesarios para la aplicación de su política migratoria;
- Haití reconoce la soberanía Dominicana, no obstante solicita que cualquier proceso de traslado de personas se realice bajo los derechos resguardados en tratados internacionales;
- Existe un riesgo de que un grupo importante de personas quede sin ninguna nacionalidad reconocida;
- Se reconoce la existencia de distintos flujos de personas que viven en condiciones de precariedad que han sido desplazadas;
- Se recomienda instar al diálogo a ambos Estados, por medio del establecimiento de un encuentro en lugar a definir;
- Se recomienda instar a la comunidad internacional para la búsqueda de mecanismos de ayuda a las personas desplazadas;
- Se recomienda establecer un mecanismo de entendimiento para que el desplazamiento de personas se realice bajo los estándares internacionales (Noticias SIN, 2015).

Podemos ver que, incluso las recomendaciones que da la comisión de expertos de la OEA a República Dominicana se enmarcan en el respeto a la soberanía de dicho país, incluso dichas recomendaciones no instan a la dicho país a reconsiderar su medida siendo que atenta con el principio de no retroactividad dela ley. De la misma manera, las recomendaciones apuntan hacia el establecimiento de medidas que permitan afianzar y generar espacios de diálogo entre ambos gobiernos para que se garantice el cumplimiento de los estándares internacionales para el desplazamiento de la población, por lo tanto, se insta al gobierno a cumplir con acuerdos generados en un régimen específico pero no se

Derechos Humanos; Ong's que trabajan en República Dominicana como el Centro Bonó, Open Society; Amnistía Internacional, entre otras.

insta al mismo a cambiar algunas decisiones que son las que podrían generar una crisis humanitaria.

Una de las recomendaciones que llama la atención es que se insta a la comunidad internacional a estar atenta y buscar soluciones para la población desplazada, lo cual nuevamente da cuenta de la intención de que funcionen los mecanismos de cooperación pero sin que esto implique que se respeten las garantías fundamentales en la aplicación de la ley.

Esta sentencia no solo nos muestra un elemento específico de la política migratoria en República Dominicana, sino también como un ejemplo de las tensas relaciones que se viven entre ambos países de la isla y la necesidad de establecer estrategias que permitan evitar y contener la llamada “*invasión pacífica*”, por lo tanto, sirve como una muestra más de la vinculación que existe entre la seguridad nacional y la conducta del Estado.

Reconocimiento de población refugiada en República Dominicana. Funcionamiento y cese de la CONARE y el rol de ACNUR

El cumplimiento de los acuerdos formales del Régimen internacional de refugio implica para cualquier Estado que estos incluyan en su normativa nacional los criterios de los mismos, así como garantizar el funcionamiento de las instancias necesarias y contempladas en la ley nacional.

Como hemos visto anteriormente, República Dominicana cuenta con una ley específica en cuanto al proceso de reconocimiento de refugiados, así como la creación de una instancia específica que es el Consejo Nacional para los Refugiados (CONARE). Dicha comisión creada el año de 1983 tuvo un funcionamiento de manera regular hasta el año 2005. Durante el año 2011, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados solicitó al presidente de República Dominicana, Leonel Fernández, que la CONARE comenzara nuevamente a sesionar. Este compromiso fue aceptado por República Dominicana y a finales del año 2011 ratificó que la CONARE volvería a sesionar en una reunión en Ginebra. Finalmente a mediados del año 2012, y con motivo de la

conmemoración del Día Internacional del refugiado, la CONARE volvió a sesionar, analizando 19 casos de solicitantes de refugio.

Durante el año 2011 la CONARE solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas ayuda para ubicar a los refugiados que se encontraban en el país (ACNUR, 2012). A partir de esto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas en República Dominicana llevo a cabo un censo durante los primeros meses del año 2012, el cual permitió conocer que en el país se encuentran 1566 refugiados (reconocidos y solicitantes de asilo), los cuales en su mayoría se encuentran en situación migratoria irregular, careciendo de documentación para permanecer en el país. Uno de los datos que recoge el censo es que mucha gente que entró al país solicitando refugio no recibió constancia de la solicitud, por ende, estos no se podían identificar como tales, sin embargo, y a partir del contacto con otros refugiados, se pudo identificar algunas personas que se conocía que habían solicitado pero que no podían dar cuenta de esto (Federico Martínez, 2013, entrevista).

No se han encontrado declaraciones oficiales del gobierno de República Dominicana del porqué la CONARE dejó de sesionar, incluso en una alocución del Sub Secretario de Relaciones Exteriores, el Embajador Miguel Pichardo Oliver sobre la postura del Estado dominicano frente al refugio no da cuentas de la decisión de no sesionar, sino solo de ratificar que los instrumentos internacionales han sido firmados y que es necesario incluir otras formas de trabajo producto de la mixtura que tienen hoy en día los flujos de migrantes que llegan al país.

Según Federico Martinez (2013, entrevista) de ACNUR, una de las razones por las cuales la CONARE deja de sesionar se encuentra en un proceso de debilitamiento del sistema de refugio en el país. Esto responde a los siguientes factores: el término de los conflictos que afectaron durante la década de los 90 a Centro América, lo cual da por superado la crisis humanitaria que se vivía en la zona y además por la salida de ACNUR del país durante la década de los 90 debido a recortes de los presupuestos que garantizaban la intervención. Esta decisión, que en palabras de Martinez fue un error absoluto de parte de ACNUR, trajo consigo además que en el país no se encuentre el organismo establecido en

el régimen internacional de refugio como el encargado de velar por el cumplimiento de los acuerdos establecidos.

Uno de los elementos que se han puesto en juego en cese del funcionamiento de la CONARE y por ende, en el debilitamiento del sistema de asilo¹¹, responde a

una situación interna como quizás fue equiparado la situación de los refugiados a la situación migratoria... ese desconocimiento del funcionamiento del sistema de asilo lleva a asociar y abordarlo como si fuera un tema migratorio, a decir si cerramos la frontera para los migrantes irregulares eso implica cerrar el sistema de asilo de igual forma, y cerrar el sistema de asilo implica que deje de funcionar (la CONARE)” (Federico Martínez, 2013, entrevista).

Por ende, en el caso de República Dominicana el funcionamiento del régimen internacional de refugio estará determinado por la política migratoria, asumiendo al mismo como parte de este, por lo tanto, debilitando su funcionamiento y por ende, el cumplimiento de los acuerdos formales del mismo.

Los aspectos identitarios se ponen en juego al momento de brindar protección, sin embargo, estos también pasan por aspectos migratorios, “aquí lo que se ve con las autoridades a enfocarse en la migración irregular o regular haitiana, no tanto en las otras nacionalidades” (Federico Martínez, 2013, entrevista), lo cual da muestra de cómo el rasgo identitario influye en el proceso migratorio y este a su vez en el debilitamiento del sistema de asilo por la relación que se establece entre migración y refugio. Y es que “la consideración sobre La soberanía en el ámbito migratorio se extrapoló a un entendimiento que igualmente había una gran discrecionalidad en el funcionamiento del sistema de asilo a tal grado que dejó de funcionar, no porque no tuvieran trabajo porque los casos estaban ahí... fue un poco como el control migratorio permeó y condicionó el funcionamiento del sistema de asilo” (Federico Martínez, 2013, entrevista), por lo tanto podemos entender que, a partir de esta confusión que existen entre ambos niveles el funcionamiento del régimen internacional de refugio en el caso de República Dominicana si estará condicionado por la doctrina de seguridad nacional.

¹¹ ACNUR utiliza el término sistema asilo para referirse a los mecanismos que se implementan en los Estados para el cumplimiento de los acuerdos del régimen internacional de refugio.

El reconocimiento de población con el estatuto de refugiado, quizás la actividad que mejor ejemplifica el funcionamiento del régimen internacional de refugio, es quizás el elemento que más llama la atención en el caso de República Dominicana puesto que, hasta el año 2011 previo a que la CONARE comience nuevamente a sesionar, solo 595 personas habían sido reconocidas con el estatuto de refugio, y 1785 personas con la categoría de solicitantes de refugio (ACNUR, 2012).

Hasta el año 2015 la cifra aumentó a 608 personas con el estatuto de refugiado, y disminuyendo la cifra de solicitantes de refugio, la cual cayó a 746 personas (ACNUR, 2015), lo cual nos muestra que se han archivado o negado más de mil solicitudes durante el período en el cual la CONARE comienza nuevamente a funcionar y se han reconocido como refugiados a 13 personas nuevas, las cuales no corresponden en su totalidad a población haitiana, puesto que, según ACNUR, uno de los casos que ha tratado CONARE en ese tiempo y que se ha aceptado con el estatuto de refugiado corresponde a un caso de una nacionalidad distinta a la haitiana (Federico Martínez, 2013, entrevista).

Estos números son bastante menores a lo que se esperaría de un país que limita con un Estado que ha pasado por distintos procesos de inestabilidad política, así como por desastres naturales. Al observar los datos de personas haitianas refugiadas en el mundo podemos ver que estas ascienden a 37.161 (ACNUR, 2015), siendo la población que se encuentra en República Dominicana ni siquiera el 1% del total de población refugiada que se encuentra en el mundo.

Si bien el marco normativo determina la intencionalidad del Estado de República Dominicana de brindar protección a estas poblaciones es posible ver como esto no necesariamente se cumple, y finalmente no hay forma por la cual el régimen internacional de refugio es capaz de obligar a un Estado a que se cumplan los acuerdos previamente adquiridos.

El Estado dominicano no fortalece los procesos establecidos en el Régimen internacional de refugio debido a que se ve en esta acción la posibilidad de que se genere una estampida migratoria, por lo tanto, la salida específica para controlar esto era que la

CONARE dejará de funcionar (ENT 001, 2013, entrevista). En relación a lo anterior, una medida sustitutiva al régimen internacional de refugio se establecen acciones que estén orientadas a la protección de la frontera, una de ellas la creación del CESFRONT (ENT 001, 2013, entrevista).

En la percepción general que existe sobre la población haitiana no se ubica al refugiado como un actor importante, puesto que en general se ubica a esta población como migrantes, por lo tanto, no se puede establecer que la limitación en el acceso a los mecanismos establecidos por el Régimen internacional de refugio esté dado por la percepción que tiene la ciudadanía del refugiado haitiano como un gasto excesivo en el presupuesto del Estado o bien como un actor que quita los puestos de trabajo a la población local, percepción que si está ligada al haitiano como migrante, lo cual no sucede en otros países que reciben grandes flujos de población refugiada en donde esta sí es considerada como un gasto extra en el presupuesto del Estado o el grupo que quita el trabajo a los nacionales (Federico Martínez, 2013, entrevista).

Lo anterior no hace más que reafirmar que el Régimen internacional de refugio en el caso dominicano ha sido envuelto por la dinámica migratoria, por lo tanto, no existe una diferenciación directa entre el refugiado y el migrante, sobreponiéndose la categoría de migrante y la nacionalidad.

CAPÍTULO IV

EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE REFUGIO EN REPÚBLICA DOMINICANA. UNA LECTURA DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO.

Comprender el funcionamiento del Régimen internacional de refugio en República Dominicana implica la utilización de un método específico que permita ubicar no solo las limitaciones, sino que pueda dar cuenta de cómo es el funcionamiento del mismo.

Las teorías clásicas sobre las instituciones podrían ser una posibilidad para la interpretación y comprensión de lo que sucede en República Dominicana, sin embargo, estas encuentran una importante limitación: estas se quedan en el plano descriptivo, por lo tanto, no permiten vincular distintos elementos y por ende dar mejores aproximaciones al funcionamiento y variación de las mismas.

Por lo tanto, y en relación al caso de estudio se ha ubicado al neo institucionalismo como aquella propuesta que permite explicar el funcionamiento del régimen, así como su evolución.

En el presente capítulo, se buscará en primer lugar dar una breve explicación de los elementos centrales del neo institucionalismo para posteriormente proceder con el proceso de interpretación de la información recabada a partir de la ubicación de categorías importante para este modelo.

El neoinstitucionalismo y los regímenes internacionales.

El neo institucionalismo se entiende como una corriente de pensamiento en la ciencia política que toma fuerza a partir de los años 80's, teniendo como uno de sus objetivos posicionar nuevamente en el plano académico a las instituciones como el actor primordial que permite explicar el funcionamiento político, tal cual lo había logrado unas décadas antes el institucionalismo clásico. En esta corriente de pensamiento no solo

se le concede particular importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al

sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Rivas, 2003:38)

Esta postura surge como una crítica a los dos modelos clásicos en la ciencia política, las teorías del “*Rational choice*” o el elector racional y la teorías conductistas, las cuales, según los teóricos del neo institucionalismo, presentan un sin número de limitaciones en relación al análisis que realizan de los fenómenos políticos y el origen de respuestas específicas producto del carácter determinista, utilitarista y ortodoxo de ambos modelos (Basabe, 2007). Esta crítica lleva a proponer que se considere como punto de partida para el análisis a la institución (entendida como el conjunto de normas y procedimientos explícitos e implícitos), y no al comportamiento del actor o la motivación que tiene el mismo.

Dentro de este resurgimiento de las teorías enfocadas en las instituciones el trabajo desarrollado por Guy Peters (2001) es vital, no solo porque es quien permite acuñar y fortalecer el término neo institucionalismo, sino también porque propone aquello que él llama el neoinstitucionalismo internacional. Este es considerado como la explicación de la conducta de los actores pero no en términos individuales, sino en términos del Estado, es decir, ubica a la arena internacional como el espacio donde entran en juego distintas instituciones y a los Estados como las unidades que finalmente expresan conductas específicas. Para vincular esto propone que, desde las Relaciones Internacionales como campo disciplinar, la categoría que permite realizar el análisis es la de *régimen*, puesto que esta encuentra su correspondencia directa con lo que él propone como institución.

A partir de la revisión de la literatura alrededor neo institucionalismo se pueden ubicar tres grandes ámbitos de análisis para poder comprender la influencia de las instituciones en los actores, los cuales ya han sido utilizados para el análisis de otros casos en las relaciones internacionales. Estos tres escenarios son: la importancia de la institución, la autonomía y el efecto estructurante (Fernández, 2006), los cuales nos van a permitir analizar el caso del Régimen internacional de refugio en República Dominicana.

Además de los tres elementos señalados anteriormente, se procederá a analizar el caso a partir del rol que juega en el Régimen internacional de refugio los acuerdos implícitos y explícitos. Los otros tres elementos dan cuenta de una mejor manera de los acuerdos de carácter explícito, puestos que estos son los que se ponen en relación al momento de convertirse en signatario de régimen, sin embargo, los acuerdos de carácter implícito son finalmente los que pueden demostrar cual es la conducta que tienen los Estados y cuál es la injerencia efectiva del propio régimen y su funcionamiento como “*institución*”.

La importancia de la Institución. ¿El Régimen internacional de refugio o la soberanía dominicana?

Como hemos visto anteriormente, República Dominicana es signatario de los instrumentos internacionales de carácter vinculante que fundan y determinan el accionar del régimen internacional de refugio, incluso traspasando los mismos a normativa nacional, dando una clara muestra de el respeto y aplicación de los acuerdos adquiridos.

Sin embargo, y a pesar de mostrar en estos términos la importancia que tiene el ser signatario de un instrumento específico durante el estudio se pudo determinar que existen múltiples elementos y acciones que finalmente no dan muestra de que los acuerdos formales que se establecen sean aquellos que determinen el accionar del Estado.

En el caso de República Dominicana, su conducta en la dinámica internacional parece no estar determinada específicamente por los acuerdos a los cuales se ha suscrito, sino más bien esta está determinada por los intereses que tiene esta, y en el caso específico del cumplimiento de las normas establecidas por el régimen internacional de refugio, estas dependen de la soberanía del Estado más que de los acuerdos formales del mismo.

La soberanía, heredera de la paz de Westfalia, pilar fundamental de las relaciones internacionales para la comprensión de la conducta de los Estados en la arena internacional, se puede entender como la posibilidad que tienen estos de hacerse cargo de sus asuntos de seguridad interna sin tener la influencia o la injerencia de actores externo o instancias supranacionales, siendo el eje principal para la determinación y defensa de los intereses

nacionales. Es así como se puede establecer que la adscripción que se haga a un régimen internacional determinado, en este caso, al régimen internacional de refugio, finalmente no es necesariamente la posibilidad de vincularse a espacios de relación con otros actores como actos de carácter altruistas o en post de actuar en problemáticas específicas, sino en realidad esto responderá directamente a los intereses que tenga un Estado en relación a esta área específica en las relaciones internacionales.

Si bien la importancia del régimen es uno de los elementos que nos permiten ver desde el neo institucionalismo el cómo esto se traduce en la conducta de los Estados, en el caso de República Dominicana esta no estará determinada por el régimen internacional, sino en realidad estará determinada por la soberanía nacional, la cual finalmente se expresa en términos de seguridad nacional.

En relación a esto es importante tomar en cuenta que uno de los elementos que nos deja la investigación está relacionada a la superposición y vinculación que se hace entre los flujos migratorios y los procesos de desplazamiento masivos de población haitiana en la isla. En relación a esto es importante tomar en cuenta que, la soberanía además de estar vinculada a los intereses y la seguridad permite, sobre todo después del establecimiento de las Naciones Unidas, reafirmar los procesos de autodeterminación de los distintos pueblos, por lo tanto el proceso de construcción y constitución del Estado dominicano como la antítesis de lo haitiano ha jugado una importancia vital en este sentido.

Todo el proceso del establecimiento del antihaitianismo en la era de Trujillo, así como la percepción de la invasión pacífica trae consigo que el actuar de República Dominicana esté orientado a precautelar sus intereses, por ende, evitar el ingreso y establecimiento de población haitiana en su territorio excepto aquellos que, también a partir de sus propios intereses, eran autorizados para realizar actividades que permitan la mantención del ingenio azucarero. Es así como el funcionamiento del régimen internacional de refugio en República Dominicana estará marcado por el proceso de autodeterminación así como por la posibilidad de permitir al propio Estado precautelar por la consecución de

sus intereses, por lo tanto, se ubica a esta población como parte de flujos migratorios que buscan afianzarse e invadir el territorio.

De la misma manera, y para poder ubicar cual es el rol que tiene la soberanía en relación al funcionamiento del régimen, o en otras palabras cual es la “*institución*” que tiene una mayor importancia en la conducta del Estado es importante retomar la conducta que este ha tenido en relación a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos vinculados a población haitiana en contra de República Dominicana. El caso “*Yean y Bosico*” y la “*sentencia Nadege Dorzema vs República Dominicana, o la Masacre de Guayubín*” son buenos ejemplos que permiten identificar no solo la conducta del Estado dominicano en relación a temas vinculados a los derechos humanos y cumplimiento de estándares explicitados por regímenes internacionales, sino que también permite ver que finalmente cual es la “*institución*” que determina el funcionamiento del Estado. De la misma manera permite ver que la “*institución*”, reconociendo como tal a la soberanía y la seguridad nacional, no ha tenido cambios específicos en sus argumentos de fondo, aunque ha comenzado a utilizar estrategias distintas para poder mantener la misma conducta y así precautelar por los intereses del Estado.

El anti haitianismo y el interés del Estado en relación a que no se produzca el proceso de invasión pacífica son en este caso los procesos que sigue promoviendo el Estado dominicano, independientemente de que este se haya adscrito a las pautas y normas que establecen distintos Regímenes Internacionales, como por ejemplo en este caso el de refugio.

Otro elemento que permite ver lo anteriormente explicado es la sentencia del Tribunal Constitucional de República Dominicana TC 0168/13 la cual en la práctica lo que genera es que una gran cantidad de población de origen haitiano tenga que abandonar el país puesto que no son reconocidos como nacionales dominicanos al no poder probar que sus padres tenían condición migratoria regular en el momento de su nacimiento. Esto se puede ubicar como una estrategia clara de la mantención de las características de la

autodeterminación establecidas en la era de Trujillo en la cual lo haitiano se ve como la antítesis.

Esta sentencia no solo establece que la población hoy en día se encuentre en situación de apatridia, sino también que se puedan dar distintos procesos de retorno masivo tal y cual lo ha reformado la comisión de la OEA que se hizo presente en la isla para observar las condiciones y efectos de dicha medida. Es así como, a partir de la revisión de las declaraciones de los miembros de la comisión, es importante ver como son estos quienes reafirman la noción de soberanía del Estado dominicano, demostrando así que si bien se establece un régimen de cooperación en algunos ámbitos todos aquellos que corresponden a temas sensibles en relación a la política interna de los Estados no son más que ámbitos en los cuales los regímenes internacionales solamente pueden emitir criterios y observaciones sin poder obligar a estos con el cumplimiento de las normas que se han establecido.

La vinculación migración – desplazamiento forzado y protección internacional, es una de las formas bajo las cuales se ha terminado vinculado el proceso de entrada de la población haitiana a la isla, lo cual no es nada más que una demostración clara de cómo la soberanía y la seguridad nacional terminan siendo los elementos centrales en la conducta y el cumplimiento de los acuerdos del régimen internacional de refugio en la isla. Esto se puede reafirmar no solo en función de los testimonios recogidos, sino también en función de los datos vinculados al proceso de reconocimiento de refugiados en el país y del funcionamiento de aquellas instancias vinculadas al cumplimiento de las “*normas*” que establece la adscripción al régimen.

Se puede establecer entonces que finalmente la “*institución*” importante en relación a lo que propone el neo institucionalismo en este caso no es el régimen internacional de refugio, sino la soberanía y la seguridad nacional. Por ende, el funcionamiento de República Dominicana en relación a la protección de la población haitiana en la isla no está determinado por los acuerdos del régimen sino por los intereses del Estado y su soberanía, reafirmando la tesis realista y mostrando que la propuesta del neoliberalismo institucional

en este caso no es viable, puesto que la cooperación estará limitada por los intereses que tenga el Estado en esa área específica de las relaciones internacionales.

La autonomía, o la constante tensión entre los acuerdos del régimen y la soberanía.

Un elemento importante en el análisis que realiza el neo institucionalismo es aquel que se refiere a la autonomía de las instituciones. Esto se comprende de la siguiente manera: “una vez recibidos los *inputs* iniciales por parte de los actores políticos, las instituciones desarrollan una dinámica propia respecto a su entorno social que les permite determinar, a su vez, el comportamiento político de los actores” (Fernández, 2006:14), por lo tanto la autonomía de estará intiomamente ligada a la capacidad que tenga la institución en el desarrollo político, moldeando la conducta delos actores, sus preferencias, etc.

En el caso de República Dominicana el funcionamiento parece darse de la siguiente forma. Son los Estados que, luego del fin de la segunda guerra mundial y de la instauración de la ONU, desarrollan distintos regímenes internacionales que buscan la solución de problemáticas derivadas de la guerra a partir del establecimiento de acuerdos de cooperación entre los distintos Estados que la componen, reafirmando entonces en inicio proceso vinculados a la postura de Keohane y Nye del neoliberalismo institucional. Uno de estos regímenes es el de refugio, el cual surge como una solución al problema de las víctimas de la guerra que tuvieron que desplazarse a otros países para poder salvaguardar su vida.

Esta preocupación de los Estados se puede entender como los “*inputs*” de los actores, lo cual lleva a la constitución de un régimen particular de protección. La creación de este régimen trae consigo que el mismo, por medio de diversos acuerdos formales, establezca los parámetros de actuación que deben tener los miembros signatarios, logrando finalmente que estos cumplan con los acuerdos establecidos.

En el caso del régimen internacional de refugio en República Dominicana los dos instrumentos internacionales de los cuales el país ha sido signatario son aquellos que determinan cuales son las reglas a las cuales se adscribe, entendiendo que, a partir de la

firma de los mismos y de la elaboración de normativa nacional que traspasa aquellos acuerdos del régimen a la ley interna lo que se garantiza no es nada más que el cumplimiento de las reglas y normas del régimen, por lo tanto, este ha logrado moldear y definir la conducta del Estado signatario.

Sin embargo, el funcionamiento que tiene el régimen internacional de refugio en República Dominicana no tiene una relación directa con lo impuesto en los instrumentos internacionales (acuerdos formales del régimen), sino en realidad la conducta del Estado estará marcada por los intereses nacionales que se establecen a partir de la definición de la soberanía del mismo.

Podemos decir entonces que es finalmente la “*institución*” soberanía la que se crea a partir de los “*inputs*” de los distintos actores que son parte de la realidad del país, y desde ahí la creación de la institución es la responsable de la generación de conductas específicas del propio Estado en relación a sus intereses y la posibilidad de maximización de sus ganancias.

Esto permeará distintas esferas de la vida política en República Dominicana, lo cual trae consigo que el cumplimiento de los acuerdos alcanzados al momento de ser parte del régimen internacional de refugio estarán determinados no por la estructura propia del régimen, sino por la conducta específica que tenga el Estado en relación al tema.

La soberanía como elemento rector de las relaciones internacionales no solo implica la definición de las estrategias de seguridad que desarrolle un país sobre su territorio, sino también que tiene como uno de los elementos fundamentales el principio de no intervención, por lo tanto, las conductas que tienen los Estados en relación al cumplimiento de los acuerdos formales de Régimen estarán limitados a la voluntariedad y discrecionalidad que tengan los mismos en relación a la coyuntura mundial y los intereses que hayan depositado sobre distintos temas y situaciones.

Si bien el neo institucionalismo reconoce que la conducta del régimen internacional apunta a la autonomía y la posibilidad de moldear la conducta y preferencias de los actores,

en este caso, pareciera que la misma definición de los “*inputs*” por parte de quienes conforman el régimen determinó que este no pueda tener injerencia real en relación a la conducta final del Estado, puesto que al no tener mecanismos de control en relación al cumplimiento de los acuerdos internacionales no existen mecanismos consagrados en la parte formal que obliguen a los mismos a cumplir con los acuerdos previamente firmados. En relación a esto, los acuerdos formales (instrumentos internacionales en materia de refugio) son aquellos que se traspasan a la normativa nacional, sin embargo, el cumplimiento de los mismos queda a discrecionalidad de propio Estado.

Lo anterior estará vinculado directamente a la relación que se establece entre soberanía nacional y régimen internacional. El Estado como una manera de sobrevivencia siempre buscará generar estrategias que le permitan garantizar su soberanía, por lo tanto, esto no necesariamente estará en relación directa con la participación y ejecución directa de los acuerdos establecidos en el régimen y por ende en las lógicas de cooperación entre los distintos actores que son parte de la arena internacional. Por lo tanto, como se ha explicado anteriormente, la institución que si opera de manera autónoma determinando los parámetros de conducta en relación no solo al régimen internacional de refugio, sino a distintos regímenes a los cuales se suscribe República Dominicana, es la soberanía y la seguridad.

De la misma manera, y al igual que lo planteado en relación a la importancia de la institución, las sentencias que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a casos suscitados en República Dominicana no son más que una muestra de cómo finalmente el Estado funciona a partir de sus intereses y no de los acuerdos formales que se establece en los distintos regímenes. Por ejemplo, la sentencia del Caso “*Yean y Bosico*” reconoce que República Dominicana utiliza a discrecionalidad tanto la constitución como otros instrumentos internacionales, generando casos de apatridia, los cuales se encuentran fuera de los acuerdos de los regímenes. La misma sentencia reconoce que el elemento de la racialidad se convierte en algo primordial al momento de comprender el proceso por el cual República Dominicana otorga o no la nacionalidad a una persona. Esto reafirma en realidad al antihaitianismo como una característica puntual en el funcionamiento del Estado, es decir, es finalmente la soberanía y por ende el proceso de

autodeterminación del Estado la institución que termina estableciendo la conducta del Estado y no el régimen internacional.

Por otra parte, que el tema migratorio hoy en día sea vinculado directamente con el régimen de protección muestra nuevamente como este último no ha podido establecerse como la institución que prevalece para la comprensión de la conducta en República Dominicana. Hablar a la par de migración y refugio no solo permite igualar dos categorías que son completamente distintas, sino también es una estrategia que permite seguir imponiendo los términos de la soberanía y la seguridad nacional por sobre aquellos acuerdos que se han establecido en los distintos instrumentos del régimen.

En relación a lo anterior es importante reafirmar que, si bien el propio régimen no cuenta con mecanismos que permitan controlar la aplicación de sus acuerdos, la implementación de una agencia, en este caso ACNUR, tiene a su cargo la atención y protección de los refugiados a nivel mundial estableciéndose en cada uno de los países como “el veedor y brazo ejecutor del régimen”. Brazo ejecutor puesto que es el encargado en los países de brindar atención y protección a la población refugiada, o bien de financiar a distintas organizaciones así como a distintas instancias del Estado para que se brinde atención a la población refugiada, y por otra parte como veedor puesto que es el encargado de constantemente vigilar que los acuerdos del régimen se estén cumpliendo, por lo tanto, su trabajo en los distintos países, y en este caso República Dominicana se establece como una de las estrategias que busca la “*institución*” régimen internacional de refugio para lograr que el propio Estado genere conductas específicas.

No obstante, en el caso de República Dominicana la salida de ACNUR durante varios años de la isla tuvo como consecuencia que se debilite el sistema de protección, lo cual permite dar cuenta de que es finalmente “*la institución*” régimen de internacional de refugio el cual no está absolutamente fortalecido y por ende no es capaz de lograr que en este caso el actor tenga una conducta específica en relación a la protección de la población refugiada, permitiendo así que la otra “*institución*”, la soberanía, sea aquella que termine copando estas otras dimensiones como la de la protección de refugiados.

Podemos afirmar entonces que, al igual que en la dimensión de análisis anterior, es la soberanía la que termina expresándose como la “*institución*” autónoma, es decir, aquella que puede funcionar por sí sola y generar conductas específicas en los actores. Esto rompe con el régimen internacional de refugio, puesto que es quien debería establecerse como la “*institución*” que determine patrones de comportamiento en relación a la protección de la población refugiada, sin embargo, no logra hacerlo.

El efecto estructurante o la capacidad del régimen para determinar la conducta del Estado

Intentar realizar una aproximación a la capacidad que tiene el propio régimen para determinar la conducta del Estado es imposible sin tomar en cuenta los elementos anteriores, esto quiere decir, la importancia de la institución y la autonomía de la misma. Se puede afirmar entonces que este apartado no es nada más que la operativización de los elementos anteriores, es decir, que la capacidad estructurante del régimen no es nada más que la forma específica bajo la cual funciona el Estado, por ende, cuales son los elementos que llevan a este a tener una conducta específica.

Como hemos visto anteriormente, el régimen internacional de refugio en República Dominicana no es comprendido como la “*institución*” que permite configurar la conducta del Estado, sino que esta finalmente es determinada por la soberanía y la seguridad nacional.

La soberanía entonces es aquella que marca la conducta de República Dominicana, lo cual queda absolutamente demostrado con el período de Trujillo y el establecimiento de aquello que es conocido como el antihaitianismo. Si bien el anti haitianismo y aquellos elementos que se crearon alrededor del mismo parecieran estar en aspectos identitarios, en realidad estos en la arena internacional nos dan cuenta del establecimiento de una soberanía con características específicas y por ende, de un proceso de autodeterminación, en el cual es necesario ubicar que aquel que está afuera es un potencial enemigo, tal cual como lo fue en algún momento de nuestra historia. Por lo tanto, hay que potenciar cualquier

estrategia que permita no solo consolidar la soberanía haitiana, sino también que permita al país diferenciarse absolutamente del otro.

La soberanía va más allá del régimen internacional de refugio, y su carácter es mucho más estructurante que las normas o acuerdos del mismo, por lo tanto, la conducta en la arena internacional siempre estará marcada por esta característica.

De la misma manera es importante considerar que una de las grandes características que nos permite ver cuál es la fuerza estructurante que tiene la soberanía es el hecho de que ambos países viven y comparten el territorio de una isla, situación que solo se repite en tres casos en el mundo, por lo cual, la invasión por parte de tu vecino será una amenaza constante que si bien, encontrará tiempos en los cuales esta se manifestará de manera más pronunciada que en otros, siempre será latente.

En este sentido es importante reconocer que el proceso histórico de conflictos entre ambos países, como la invasión haitiana a República Dominicana o la matanza del 37, sumados a los procesos de intercambio económico y la propia dinámica política de cada uno de los Estados ha llevado a exacerbar distintos aspectos de la soberanía dominicana, siempre apelando a la imagen que se creó del vecino, aquella imagen que va en realidad vinculada con lo que nos propone Carl Schmitt (1991), la diferencia entre amigo y enemigo.

Esta diferenciación que se puede hacer entre amigo y enemigo nos lleva directamente a la propuesta del realismo, por lo tanto, los intereses que tenga República Dominicana a partir de la definición que este haga de su soberanía son finalmente aquellos que determinan la conducta del mismo.

Aunque República Dominicana es uno de los Estados signatarios de los instrumentos del régimen internacional de refugio y estos los ha traspasado a su normativa nacional reconociendo procedimientos e instancias específicas para el particular, la conducta del mismo no se ha estructurado en función de mecanismos de cooperación con otros Estados, por lo tanto, la posibilidad de efectivamente brindar protección internacional

a la población haitiana que llegue a esta parte de la isla estará mediada tanto por los intereses que tiene este en relación a esta área de las relaciones internacionales.

Es importante reconocer que una de las estrategias que ha permitido que se debilite el sistema de protección para refugiados, y por ende no se cumplan a cabalidad los acuerdos alcanzados en el régimen internacional de refugio tiene que ver con la vinculación entre migración y refugio y la utilización de estos términos como sinónimos, por ende, se ha quitado al refugio de sus características primordiales que son las que finalmente determinan que esta población pueda acceder a los procesos de protección internacional.

La vinculación anterior no hace más que reforzar la idea de que finalmente la soberanía es la que ha estructurado la conducta del Estado, puesto que al igualar ambas categorías y no ubicar claramente la diferencia que se establece en los motivos de salida en ambos casos, permite identificar a las solicitudes de refugio en el país como una estrategia más con el fin de invadir República Dominicana, por lo tanto, con el fin de evitar que este proceso golpee la seguridad interna una de las salidas es que las instancias nacionales encargadas del trámite de estas solicitudes deje de funcionar, como fue el caso de la CONARE quien no sesionó durante algunos años.

El volumen de población haitiana reconocida como refugiada es otro elemento que permite ver cuál es la conducta del Estado dominicano y como finalmente esto es el reflejo de la estructuración que ha tenido el mismo a partir del establecimiento de su soberanía. Presentar bajas tasas de reconocimiento no es más que un reflejo de cómo ha funcionado el régimen internacional de refugio en la isla. La condicionante geográfica en este caso se vuelve en un elemento vital, puesto que el desplazamiento hacia el país vecino se establece como la primera estrategia de sobrevivencia, por lo tanto, se esperaría un mayor número de refugiados haitianos en esta parte de la isla.

Un número limitado de solicitudes aceptadas es reflejo a su vez de las relaciones políticas que se han establecido entre las élites de ambos países. Es importante recordar que en algunos momentos de la historia se han reconocido como refugiados a miembros que estaban en contra del gobierno de Duvalier en Haití, con el fin de que se organicen desde

República Dominicana y establezcan procesos que apunten al derrocamiento de este gobierno para así poder mejorar el acceso a mano de obra haitiana y permitir entonces garantizar los intereses de República Dominicana.

Una vez más la conducta del Estado dominicano se muestra como un reflejo de la soberanía, que si bien, en este caso ubicaba el ingreso de mano de obra haitiana como necesaria para la consecución de sus intereses, esta debería tener un tiempo determinado de trabajo en esta parte de la isla y posteriormente regresar a su país de origen. Esto hace que los procesos de flexibilización de los controles migratorios así como el endurecimiento de los mismos sean nada más que momentos específicos de la dinámica migratoria.

Podemos afirmar entonces que, el anti haitianismo así como el miedo creado sobre la invasión que quiere llevar a cabo esta población en República Dominicana, sean razones que lleven al Estado dominicano a disminuir la tasa de reconocimiento de población refugiada, puesto que si se reconocía a algunos braceros haitianos con este estatus les permitía la posibilidad de radicarse en el país, y no que su estadía sea de manera temporal para prestar sus servicios en el corte de la caña de azúcar para los distintos ingenios azucareros.

Se puede ver que la conducta del Estado dominicano responde directamente a sus intereses, estructurándose desde su soberanía y no desde los aspectos constitutivos del régimen internacional de refugio.

Acuerdos implícitos. La flexibilidad del Régimen internacional de refugio

Uno de los elementos que llama la atención al momento de analizar el funcionamiento del régimen internacional de refugio es que, aunque los acuerdos explícitos del mismo se han traspasado a la normativa nacional, pareciera existir un nivel de funcionamiento que finalmente estará marcado por los acuerdos implícitos del mismo.

El régimen internacional de refugio es un espacio en el cual los Estados se incluyen de manera voluntaria, sin embargo, parece ser que al no contar con un mecanismo de

control (tal cual se ha enfatizado en algunas partes de este documento) se establece como uno de los acuerdos implícitos que estos podrán ubicar las mejores estrategias en el momento de la aplicación de las normas que establece el mismo, sean estas en algunos casos para poder garantizar la protección de la población o en otros en los cuales se limite el acceso a la protección de los mismos.

Este tipo de normas y procedimientos no aparece de manera explícita al momento de fundar el régimen ni al momento que un Estado se convierte en uno de sus miembros, sin embargo, el funcionamiento del mismo y la conducta de los actores permite detreminar que esto se encuentra dentro de la propia dinámica del régimen.

Esta flexibilidad se convierte en un arma de doble filo para el propio régimen, puesto que la posibilidad de estructurar conductas y preferencias en un Estado es una tarea difícil si es que existen acuerdos de carácter implícito que finalmente atentan contra el cumplimiento de las normas y procedimientos de carácter explícito.

Esta constante lucha que existe entre lo implícito y explícito del régimen solamente da cuenta de la explicación realista que se hace del propio régimen, en el cual se establece que la participación de los Estados en estos no es más que una estrategia de supervivencia de los mismos en la arena internacional, así como la posibilidad de reducir los costos de transacción.

De la misma manera se puede afirmar que la carencia de una instancia supranacional es uno de los grandes problemas que se encuentran en el funcionamiento de los regímenes internacionales, la no existencia de una instancia supranacional que sea el ente regulador del propio régimen determina que no se puedan generar las conductas deseadas en los actores que componen el régimen.

Ahora bien, como el régimen internacional de refugio no es capaz de estructurar conductas específicas en República Dominicana producto de la soberanía de este país, pareciera ser que finalmente la participación en el mismo se establece como una estrategia en post de la mantención en el sistema de naciones unidas y la posibilidad entonces de

obtener otro tipo de beneficios a partir de los intereses que tiene el Estado en temas específicos, como por ejemplo, la ayuda de algunos actores importantes en la arena internacional frente a la posibilidad de cualquier conflicto que pudiera existir.

La pugna entre ambos modelos, los acuerdos implícitos y explícitos, finalmente se pueden concebir como una pugna entre dos elementos que constantemente se ponen en juego en la conducta de los Estados: la seguridad nacional y los derechos humanos, ejemplificada en este caso en dos “*instituciones*”, la soberanía y el régimen internacional de refugio.

Estos ejemplos lo que hacen es romper con la visión planteada por el neoliberalismo institucional, puesto que los acuerdos de cooperación no se pueden entender fuera de los conflictos de intereses de los propios Estados, es decir, los intereses que tengan los mismos sobre aspectos específicos no pueden ser obviados aunque esta postura plantea que estos ya son un elemento que se ha superado en la dinámica internacional.

Otro postulado del neoliberalismo institucional afirma que las metas de los Estados no están en términos de seguridad, sino en términos económicos, pero en el caso de República Dominicana podemos ver como la seguridad se vuelve en un elemento importante aunque la economía sea vital en el desarrollo del país. Hemos visto cómo se permite la entrada de población haitiana para el corte de caña por ciertas temporadas, bajo cuotas específicas y por tiempos limitados, por lo tanto, el componente económico sigue siendo una de los intereses del Estado dominicano, no obstante, este no es capaz de ir en contra de los elementos establecidos en la soberanía y por ende en la seguridad nacional. Esto nos muestra entonces como, los acuerdos implícitos son en realidad motivados por posturas de corte realistas de los Estados y no por procesos como el de la interdependencia compleja propuesto por Keohane y Nye.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Una vez presentados los datos obtenidos, así como establecer el funcionamiento del régimen a partir del neo institucionalismo, este capítulo tiene la finalidad de presentar las conclusiones del estudio, respondiendo a nuestra pregunta de investigación.

La pregunta de investigación buscaba conocer cuáles son las limitaciones que tiene el régimen internacional de refugio en el caso de la población haitiana en República Dominicana. De la misma manera en el presente capítulo se podrá responder a la hipótesis planteada para el estudio, la cual ubicaba a la seguridad nacional como el elemento que determina el funcionamiento del Régimen internacional de refugio en el caso de la población haitiana en República Dominicana.

Guy Peters (2003) señala que la que podría ser una de las características más importantes de los regímenes es la fragilidad que estos tienen, puesto que finalmente la adscripción a estos es un acto voluntario, por lo tanto, ni la permanencia ni el compromiso se pueden garantizar. Podemos ampliar esto en relación a que los regímenes no cuentan con una instancia supranacional que pueda velar por el cumplimiento de los acuerdos ni que sirva como un organismo de control que permita garantizar que un Estado al ser signatario de un instrumento internacional va asumir los acuerdos a los cuales se compromete. Por lo tanto, podemos establecer que esta es una de las primeras limitaciones que se observa en el caso del Régimen internacional de refugio.

Esta primera limitación supera la comprensión del régimen en el caso dominicano y se puede establecer como una característica fundante del mismo, es decir, el funcionamiento del régimen internacional de refugio en este como en otros casos siempre se encontrará con una gran limitante, la no existencia de una instancia supranacional que garantice el funcionamiento del mismo. Esta limitación no difiere de la propuesta realista

en relación a los regímenes internacionales, y se hace evidente en el caso de República Dominicana donde la tasa de reconocimiento de población haitiana es baja.

Si bien es una realidad inobjetable que la carencia de una instancia supranacional limita el accionar del propio régimen, en el caso del régimen internacional de refugio este encuentra una instancia que si bien no es supranacional, opera como el veedor del cumplimiento de los acuerdos, ACNUR. Si bien esta instancia no tiene como misión observar y sancionar a quienes no cumplan con los acuerdos establecidos, es la encargada de velar por la seguridad de los refugiados, así como de trabajar en conjunto con los países receptores. Es la única instancia que forma parte del Régimen que puede dar cuenta de los problemas en cuanto al cumplimiento de los acuerdos, por lo tanto una de sus mayores responsabilidades es las de generar estrategias de lobby y cabildeo con los Estados para que estos efectivamente se cumplan.

El rol de ACNUR entonces se vuelve vital, puesto que es el único organismo ejecutor del propio régimen fuera de los Estados, por lo tanto, cierre de una misión de esta agencia en un país específico puede traer consigo que el Régimen se debilite. Esto último es aquello que sucedió en República Dominicana, puesto que una vez que ACNUR sale del país por problemas de financiamiento de la misión, se debilita el sistema, ejemplificando esto con el cese del funcionamiento de la CONARE.

Esto nos permite comprender la segunda limitación, y es que mientras menos presencia tenga en República Dominicana ACNUR mayor es la probabilidad de que el régimen funcione de manera incorrecta. Nos referimos a manera incorrecta como aquella situación que se supone debería darse (protección y selección de los casos de refugio) pero que finalmente producto de la dinámica nacional no se terminan dando.

Pareciera, sin embargo, que estas dos primeras limitaciones no son un elemento único en el caso de República Dominicana, sino que son características generales del régimen internacional de refugio.

Una tercera limitación que se encuentra en el caso de la población haitiana en República Dominicana tiene que ver con el carácter estructurante de la conducta del cual carece la “*institución*” régimen internacional de refugio. Pudimos ver como la conducta del Estado dominicano no se encuentra establecida por los acuerdos del Régimen, ***pero sí por la soberanía***. Esto ha generado que hoy una de las grandes limitaciones que tiene el régimen es la debilidad que este tiene como “*institución*” para generar conductas y preferencias específicas en los distintos actores. En este sentido, las asimetrías que se reflejan en la arena internacional entre los distintos actores trae consigo que el régimen no sea capaz de lograr la misma conducta en todos sus actores, subyugando está a los intereses específicos que tiene cada uno de estos sobre temáticas específicas.

Una cuarta limitación, y quizás la que refleja el hallazgo más importante de la presente investigación, es la relación que se establece entre soberanía – conducta del Estado – régimen internacional de refugio. La soberanía en el caso de República Dominicana se establece como un elemento fundamental al momento de comprender el funcionamiento del régimen. En primer lugar, el Estado dominicano estructura su conducta a partir de la soberanía y la autodeterminación y no desde los acuerdos establecidos en el régimen, razón por lo cual, múltiples conductas que este lleva a cabo en la arena internacional no son más que reflejo de esta.

La soberanía entonces se va expresar en algunos elementos. En primer lugar, la autodeterminación del Estado dominicano establece que este se configure en oposición directa a su vecino. Este proceso de configuración, que se establece como lo hemos dicho anteriormente a partir de la distinción que se realiza entre amigo y enemigo (Aguilar, 2001), se ve reflejado en el antihaitianismo como fundamento de esta construcción. Este se establece entonces como una limitación vinculada a la soberanía, puesto que da la impresión que la posibilidad de brindar protección internacional si pasa por la nacionalidad del solicitante.

Esta postura además se vincula con la seguridad nacional. Es imposible pensar en soberanía si esta no se relaciona directamente con la seguridad nacional, relación que en el

caso de República Dominicana no solo se ha vinculado al elemento anterior que es el antihaitianismo, sino también esto se ha llevado al campo de los flujos migratorios y como esto puede poner en jaque finalmente los intereses del Estado. La amenaza constante de invasión por parte del vecino, sea esta por vía armada como ya ocurrió en la historia de los dos países, o bien de manera pacífica que es la tesis que plantean hoy en día distintos sectores conservadores en República Dominicana, trae consigo que se limite la posibilidad de protección a la población haitiana puesto que se asume que la operativización de los acuerdos del régimen puede ser tomado como una estrategia para consolidar y establecer este proceso de invasión pacífica.

Esto nos muestra otro elemento en la misma limitación, a partir de los intereses del Estado dominicano en función de la operativización de su soberanía el funcionamiento de las instancias administrativas encargadas del proceso de reconocimiento del estatuto de refugiado sufre un sin número de problemas, lo cual trae consigo que estas dejen de funcionar y por ende, no se pueda garantizar el cumplimiento de los acuerdos del régimen. Por lo tanto, si bien se podría considerar como una limitación para el reconocimiento de población haitiana como refugiada el que la CONARE no haya sesionado por algunos años, esto es imposible de comprender fuera del marco de la soberanía y su relación con la seguridad nacional.

El fortalecimiento de la frontera y la creación de instancias específicas regidas por el ejército dominicano que se hagan cargo de estos espacios nos muestra como la seguridad nacional es uno de los elementos primordiales de la relación entre ambos Estados, por lo tanto, la posibilidad de ingreso de población haitiana y que esta sea reconocida como refugiada se restringe totalmente.

La soberanía nacional y la seguridad no solamente son elementos que terminan afectando el ejercicio del régimen internacional de refugio, sino también de otros regímenes a los cuales pertenece República Dominicana y que se relacionan con los Derechos Humanos. No obstante, pareciera que estas limitaciones no son nada más que características comunes en el funcionamiento de los regímenes, puesto que, tanto en las sentencias de la

CIDH como en la comisión enviada por la OEA para trabajar sobre el quiebre de las relaciones dominico haitianas por la sentencia del Tribunal Constitucional se reconoce que la política nacional y la soberanía son elementos constitutivos de los Estados, por lo tanto, los cambios que estos hagan en algunos cuerpos legales no es nada más que el ejercicio de la soberanía por parte de los mismos.

Esto nos lleva entonces a concluir que, en este caso, la siguiente hipótesis: “La contraposición entre los acuerdos formales del Sistema Internacional de Refugio y la Doctrina de Seguridad Nacional limitan la posibilidad de los Estados de brindar protección internacional a población desplazada de manera forzada”, planteada al inicio del desarrollo de este trabajo, termina cumpliéndose, sin embargo, es necesario recalcar que la misma no puede ser comprendida como un elemento aislado de la soberanía del Estado, sino en realidad es necesario ubicar a la doctrina de seguridad nacional como el elemento que surge desde la soberanía del propio Estado.

La Doctrina de seguridad nacional opera como uno de los mecanismos asociados a la soberanía y los procesos de autodeterminación del Estado dominicano en relación al funcionamiento del régimen internacional de refugio, complejizando entonces la comprensión que se pueda tener del fenómeno.

Podemos afirmar además que este trabajo permite comprobar que las características que nos plantea el realismo en función de la conducta de los Estados, así como las críticas que esgrimen en relación al funcionamiento de los regímenes se terminan verificando. Por lo tanto, la interdependencia compleja, como concepto clave del neoliberalismo institucional, se vuelve casi una utopía en relación al funcionamiento del régimen internacional de refugio, aunque en inicio pareciera que este es el fundamento que permite la conformación del mismo.

Finalmente, se puede afirmar que la dinámica de los regímenes internacionales dependerá directamente de la naturaleza del propio régimen. Los acuerdos en materia económica implican una menor trampa que aquellos que podrían vincular elementos relacionados a los Derechos Humanos y la soberanía de los Estados, más aún en un mundo

que propone generar mecanismos de cooperación entre distintos actores y en distintos niveles, pero que sigue teniendo como fundamento las bases realistas para el establecimiento de su conducta, sea esta tanto en la arena internacional como en los distintos regímenes en los que participa.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (2015). *Mundo en Guerra. tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2014*. Geneva: ACNUR.
- ACNUR, CNDH, & iberoamericana, U. (2002). *"Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999 (tomo III)"*. México.
- Aguilar, H. O. (2001). *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: Fondo Cultura Económica.
- Antonini, B. (Febrero de 2012). *Relations between Haiti and the Dominican Republic*. Recuperado el 22 de Febrero de 2013, de Norwegian Peacebuilding Resource Centre:
http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/26f1be85a4d2270c401bd6dce69afec3.pdf
- Balaguer, J. (1983). *La isla al revés: haití y el destino dominicano*. República Dominicana: Corripio.
- Baldwin, D. (1993). *Neoliberalism and Neorealism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Barnett, L. (2002). Global Governance and the Evolution of The International Refugee Regime. *International Journal of Refugee Law*, 238-262.
- Basabe, S. (2007). El nuevo institucionalismo en ciencia política: perspectivas, enfoques y campos de acción . En S. (. Basabe, *Instituciones e institucionalismo en América Latina. perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios* (págs. 173-202). Quito: Ediciones Continente.
- Betts, A., & Loescher, G. (2011). *Refugees in International Relations*. New York: Oxford Press.
- Betts, A. (2004). *International Cooperation in The Global Refugee Regime*. Oxford: Global Economics Governance Programme.
- Betts, A. (2013). La fragilidad del Estado, el estatus de refugiado y la "migración de supervivencia". *Revista Migraciones Forzadas*, 4-6.
- Bissainthe, J. G. (2002). *Paradigma de la migración haitiana en República Dominicana*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

- Bobeá, L. (s.f.). *La Seguridad y la Defensa en la República Dominicana en el siglo XXI*. Recuperado el 30 de 12 de 2012, de http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/rdominicana/republica_dominicana.pdf
- Bou Novensa, M. (18 de Enero de 2006). *Marc Bou i Novensà, a trilingual blog about politics and from Catalonia*. Recuperado el 13 de Mayo de 2012, de <http://bounovensa.blogspot.com/2006/01/una-reflexin-sobre-los-regmenes.html>
- Brown, C., & Ainley, K. (2005). *Understanding International relations*. New York: Palgrave Mcmillan.
- Cancado, A. (1997). Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Convergencias y Divergencias. *Estudios Internacionales*, pp. 321-349.
- Castillo Pantaleón, J. M. (2012). *La nacionalidad dominicana*. República Dominicana: Editora Nacional.
- Desamours, H. (2008). La Familia Haitiana Migrante en República Dominicana. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 239-247.
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the new World*. United kingdom: Zed Books.
- Dunne, T. (2001). Liberalism. En J. Baylis, & S. Smith, *The Globalization of Worlds Politics* (págs. 186-189). New York: Oxford University Press Inc.
- Fernández, A. M. (2006). *El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- Gamboa, L., & Harrington Reedy, J. (2014). Desnacionalización judicial de las personas dominicanas de ascendencia haitiana. *Migraciones Forzadas*, 52-54.
- Granja, J. L. (2012). El Terremoto de Haití. *Enseñanzas de las Ciencias de la Tierra*, 369-371.
- Haroldo Dilla, A. (2008). Los usos del "otro": las relaciones de República Dominicana con Haití. *Estudios Latinoamericanos*, 171-181.
- Keohane, R. (1984). *"After Hegemony"*. USA: Princeton University Press.
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: Gel.

- Leclerc, I. L. (18 de Junio de 2015). 288,466 extranjeros pudieron inscribirse en el Plan de Regularización. pág. s.p.
- Lister, E. (s.f). *Una misma isla, dos mundos: análisis intertextual del conflicto dominico-haitiano en la narrativa caribeña contemporánea*. Obtenido de http://iiecaribe.unicartagena.edu.co/seminarios/V_VI_Seminario/Memorias%20V%20VI%20PDF/Panel%20IDENTIDAD%20E%20INTEGRACION/Autores/ELISSA%20LISTER.pdf
- Mersheimer, J. (1994). "The False promise of International Institutions". *International Security*, 5-49.
- Morfa, W. (s.f.). *The Difficult Relationship Between Haiti and the Dominican Republic*. Recuperado el 22 de Febrero de 2013, de <http://digital-archives.cuny.cuny.edu/gallery/thesis/2011SpSs10.pdf>
- Morgenthau, H. (1978). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Moya Pons, F. (1993). Las tres fronteras: introducción a la frontera dominico-haitiana. En W. Lozano. Santo Domingo: FLACSO - Centro Norte Sur de la ciudad de Miami.
- Murillo, J. C. (2011). El derecho de asilo y la protección de refugiados en el Continente Americano. En ACNUR, *La Protección Internacional de los Refugiados en las Américas* (págs. 51-74). Quito: Mantis Comunicación.
- Ontiveros, S. (2008). La dominicanización de la frontera entre República Dominicana y Haití: la expresión de una política exterior construida a partir de las identidades (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Organización Internacional de las Migraciones. (2009). *Migración Irregular y Flujos Migratorios Mixtos: el enfoque de la OIM*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2013, de https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf
- Ortiz, L. (2006). Fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En C. Martín, D. Rodríguez-Pinzón, & J. Guevara (comp.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* (págs. 23-47). México: Distribuciones Fontamara.
- Peters, G. (2003). *El nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

- Puig, M. (1992). Haití y República Dominicana: un esquema de relaciones puesto en entredicho. *La cuestión Haitiana en Santo Domingo*, 109-127.
- Quintana, K. (2013). Los aportes de la sentencia de la masacre de Guayubín al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *HOs serie. Revue québécoise de droit international*, 483-486.
- Rivas, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 37-46.
- Rosario, R., & Ulloa, J. (2006). Algunos aspectos socioculturales de la inmigración haitiana hacia la República Dominicana. *Ciencia y Sociedad*, 64-124.
- Schmitt, C. (1991). *El Concepto de lo Político*. Madrid: Alianza Editorial .
- Serrano, E. (2007). Las operaciones para el mantenimiento de la paz en Haití: 1991-2005. *Desafíos*, 180-213.
- Silié, R. (1993). República Dominicana atrapada en sus percepciones sobre Haití. En W. Lozano (ed.), *La cuestión haitiana en Santo Domingo* (págs. 169-190). Santo Domingo: FLACSO.
- Silié, R., Segura, C., & Dore Cabral, C. (2002). *La Nueva Migración haitiana*. Santo Domingo: FLACSO.
- Sillé, R. (2005). Aspectos y variables de las relaciones entre República Dominicana y Haití. *Futuros*, 1-20.
- Toribio, J. (2011). Acuerdos binacionales de mercados y la economía subterránea dominico - haitiana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 46-67.
- UNHCR. (Junio de 2012). "A Year of Crises. UNHCR Global Trends 2012". Recuperado el 30 de Junio de 2012, de <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4fd6f87f9&query=2011%20global%20trends>
- Vega, B. (2010). La era de Trujillo 1930-1961. En F. Moya Pons. Santo Domingo: Doce Calles.
- Wooding, B., & Moseley-Williams, R. (2004). *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en República Dominicana*. República Dominicana: CID - SJR.

DOCUMENTOS

- ACNUR. (1951). *Convención sobre el estatuto de los Refugiados*. Recuperado el 10 de Febrero de 2012, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>
- ACNUR. (1984). *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. Recuperado el 10 de Febrero de 2012, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008>
- Caso Nadege Dorzema vs República Dominicana, 12.688 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 24 de Octubre de 2012).
- Centro Bonó. (2013). *Comisión Mixta Bilateral*. Recuperado el 25 de Enero de 2014, de http://bono.org.do/wp-content/uploads/2012/12/boletin-4_comisionmixta-copy.pdf
- CLADEM. (s.f de s.f de s.f). *Amicus Curiae en el Caso de las niñas Yean y Bosico, República Dominicana*. Obtenido de <http://www.cladem.org/programas/litigio/amicus-curiae/14-instancias-internacionales/34-demo-articulo>
- Congreso Nacional de República Dominicana. (2013 de Septiembre de 2013). *Ley Orgánica de Defensa de la República Dominicana. Ley 139-13*. Recuperado el 20 de Enero de 2014, de <http://www.consultoria.gov.do/spaw2/uploads/files/Ley%20139-13.pdf>
- Constitución Política de la República Dominicana*. (2010). Santo Domingo: Gaceta Oficial.
- Cuerpo especializado para la seguridad fronteriza terrestre. (2015). *Historia*. Recuperado el 2 de Agosto de 2015, de <http://www.cesfront.mil.do/index.php/sobre-nosotros/historia>
- Gesulfo, A. (s.f.). *Historia del ACNUR. La Comunidad Internacional se hace cargo del problema*. Recuperado el 18 de 12 de 2012, de <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/>
- Gesulfo, A. (s/f). *La Comunidad internacional se hace cargo del problema*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2012, de <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/>
- Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, Serie C No. 130 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 8 de Septiembre de 2005).

ONU. (2003). *Operaciones de Paz Finalizadas. UNMIH*. Recuperado el 26 de Febrero de 2013, de http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmih.htm

República Dominicana. (15 de Noviembre de 1983). *Decreto 1569*. Recuperado el 28 de Diciembre de 2012, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0242>

República Dominicana. (Septiembre de 1984). *Reglamento de la Comisión nacional para los refugiados*. Recuperado el 26 de Enero de 2013, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1299>

Salmón, E. (30 de Junio de 2004). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Recuperado el 17 de Noviembre de 2015, de http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/621/L_SalomonE_DerechoInternacionalHumanitario_2004.pdf?sequence=1

ARCHIVO DE PRENSA

ACNUR. (2012 de Febrero de 2012). *Un censo para mejorar la situación de la población refugiada en República Dominicana*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2013, de <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/782-un-censo-para-mejorar-la-situacion-de-la-poblacion-refugiada-en-republica-dominicana>

El País. (1 de Agosto de 2010). *Declaración Conjunta de los Gobiernos dominicano y haitiano en el relanzamiento de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana*. Recuperado el 25 de Enero de 2014, de <http://lacomunidad.elpais.com/matero11/2010/8/1/declaracion-conjunta-los-gobiernos-dominicano-y-haitiano-en>

Hoy digital. (15 de Abri de 2015). Designan a Rubén Darío Paulino como director general de Migración. pág. edición digital.

Leclerc, I. L. (18 de Junio de 2015). 288,466 extranjeros pudieron inscribirse en el Plan de Regularización. pág. s.p.

Noticias SIN. (29 de Julio de 2015). *Reconocer la imagen que proyecta la fundación en sus públicos*. Recuperado el 30 de Julio de 2015, de <http://www.noticiassin.com/2015/07/informe-integro-de-la-oea-situacion-republica-dominicana-y-haiti/>

ENTREVISTAS

- . ENT 001. 26 de Agosto del 2013.
- . Liliana Gamboa, 27 de Agosto del 2013.
- . Roudy Joseph, 29 de Agosto del 2013.
- . Federico Martinez, 29 de Agosto del 2013.
- . Bridget Wooding, 29 de Agosto del 2013.

ANEXOS

GLOSARIO

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

CEJIL: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

CESFRONT: Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza.

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CONARE: Comisión Nacional para los refugiados de República Dominicana.

DIH: Derecho Internacional Humanitario.

DIDDHH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DIR: Derecho Internacional de los Refugiados

MINOPUH: Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití.

MINUSTAH: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.

MUDHA: Movimiento de Mujeres de Ascendencia Haitiana.

OEA: Organización de Estados Americanos.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

UNMIH: Misión de las Naciones Unidas en Haití.