

Impactos de la covid-19 en la población migrante haitiana y sus descendientes en la zona fronteriza de República Dominicana con Haití

Covid-19 impacts on the Haitian migrant population and their stateless descendants in the southern border region of the Dominican Republic with Haiti

ISSN IMPRESO 1870-7599 | ISSN RED CÓMPUTO 2448-7783

RECIBIDO 12/11/23 | ACEPTADO 02/12/23

Allison J. Petrozziello*

Bridget Wooding**

Resumen. La pandemia de la covid-19 reveló y agravó las desigualdades existentes para la población migrante haitiana y sus descendientes que son apátridas en la República Dominicana. Una dimensión importante de la desigualdad social sigue siendo el acceso a documentación de identidad, por su importancia para acceder a los servicios de salud y programas de protección social. Este artículo presenta los hallazgos de un estudio sobre los impactos de la covid-19 en esta población en la zona sur de la franja fronteriza de República Dominicana con Haití. La investigación se enfoca en los impactos en cuanto a la incidencia de la enfermedad y acceso a los servicios de salud, acceso a la vacunación, impacto económico, acceso a la educación, programas de protección social, retornos voluntarios e involuntarios a Haití, transnacionalismo, así como los mismos procesos de solicitud y renovación de documentación. Demuestra además el papel crucial de la sociedad civil en suplir las necesidades de la población, a la vez que se redujo el espacio para su diálogo e incidencia política ante el gobierno.

Palabras clave: migrantes, apatridia, indocumentación, protección social, vacunación, impacto económico, educación, sociedad civil.

Abstract. The covid-19 pandemic revealed and deepened existing social inequalities for the Haitian migrant population and their stateless descendants in the Dominican Republic. An important dimension of social inequality continues to be access to identity documentation, given its importance for accessing health services and social protection programs. This chapter presents research findings from a study on covid-19 impacts on this population in the southern border region of the Dominican Republic with Haiti. Based on an analysis of the current situation of identity documentation, we proceed to analyze the structural precarity which exposes migrants and their descendants to multiple impacts of covid-19. The study focuses on the impacts with regard to prevalence of the illness and access to health services, access to vaccination, economic impact, access to education, social protection programs, and the impact on issuance and renewal of documentation. The study also demonstrates the crucial role of civil society in meeting the needs of the population, at the same time as space for dialogue and policy advocacy with the current government was reduced.

Keywords: migrants, statelessness, undocumented, social protection, vaccination, economic impact, education, civil society.

* Estadounidense y Dominicana. Docente de la universidad Wilfrid Laurier en Canada. Correo-e: apetrozziello@wlu.ca

** Dominicana. Directora del Observatorio Migrantes del Caribe (Obmica). Correo-e: bridget.wooding@obmica.org

La covid-19 ha revelado las desigualdades preexistentes en cada sociedad, incluidas las del Gran Caribe. El Informe de Desarrollo Humano 2020 *La próxima frontera: el desarrollo humano y el antropoceno* (PNUD, 2021), destaca que la República Dominicana pierde 21 puntos en la medición del desarrollo humano debido a las crecientes desigualdades. Los niveles de desigualdad social prevalentes en el país incrementan la vulnerabilidad de determinados grupos de personas, no sólo por las inequidades en los ingresos, sino también por el acceso diferenciado a servicios básicos, salud y protección social. Dentro de esos grupos en situación de vulnerabilidad sobresalen las poblaciones de inmigrantes y sus descendientes, en especial aquellas que se encuentran en una situación de irregularidad migratoria o sin documentación que acredite su nacionalidad dominicana.

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

En la República Dominicana una dimensión crucial de la desigualdad social sigue siendo el acceso a documentación de identidad para migrantes y sus descendientes nacidos en el país, por su importancia para acceder a los servicios de salud y programas de protección social. Este artículo presenta los hallazgos de un estudio realizado por un equipo de investigación del Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (Obmica) acerca de los impactos de la covid-19 en la población migrante haitiana y sus descendientes en la zona sur de la franja fronteriza. Al ser un centro de investigación para la acción, nuestro propósito es apostar por la reanudación del diálogo en torno del asunto urgente de regularización migratoria y acceso al registro civil para la población dominicana que reside en las zonas más marginadas del país, no sólo como tema de derechos humanos sino como asunto pragmático de reconocimiento de la interdependencia de nuestra salud y bienestar colectivos.

Metodología

El estudio de carácter cualitativo indagó sobre los impactos de la covid-19 en la población migrante haitiana y sus descendientes que residen en comunidades que pertenecen a la subregión Enriquillo, en la franja fronteriza dominico-haitiana. La subregión Enriquillo se ubica en la parte suroeste de la República Dominicana, formada por las provincias Barahona, Pedernales, Independencia y Bahoruco. La superficie que ocupan esas cuatro provincias es de 6 mil 961.43 km². También se caracteriza por ser una de las regiones más pobres y con los índices de desarrollo humano, ajustados por desigualdad, más bajos del país (PNUD, 2013), a pesar de la riqueza de sus aportes a la producción agrícola nacional.

En octubre de 2020 un equipo de investigación de Obmica llevó a cabo 50 entrevistas semiestructuradas con personas de distintos perfiles de documentación, todas ellas padres o madres de hijas e hijos nacidos en territorio dominicano en los últimos cinco años. El cuadro 1 resume el número de participantes, por perfil y género.

Cuadro 1. Participantes del estudio, por perfil de documentación y género

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

Es pertinente aclarar que las entrevistas fueron realizadas con respeto a los protocolos sanitarios de rigor. Asimismo, los nombres utilizados en el estudio son seudónimos, esto con la intención de proteger la confidencialidad de cada

una de las personas entrevistadas, según los acuerdos de consentimiento acordados.

Además de las entrevistas, se formaron dos grupos focales: uno con ocho madres de niñas y niños sin registro civil que corren el riesgo de permanecer apátridas; y el otro con ocho promotores y personal de la organización de sociedad civil Centro de Desarrollo Sostenible (Cedes), con sede en Tamayo, Bahoruco, el cual desde 2002 brinda orientación, asistencia humanitaria y acompañamiento legal a la población.

Se entrevistaron a varios actores clave en la región Enriquillo y en Santo Domingo, incluyendo a representantes de las oficialías de registro civil, hospitales de la zona y el consulado haitiano, organizaciones internacionales, tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); junto con profesionales que laboran con organizaciones defensoras de los derechos humanos de las personas migrantes en otras zonas del territorio nacional.

La presentación de los hallazgos se enfoca principalmente en la población descendiente de migrantes que todavía se encuentra en situación de apatridia, a pesar de los esfuerzos iniciados en 2014 y 2015 de regularización de extranjeros, por un lado, y naturalización de sus descendientes, por el otro, que desafortunadamente no han alcanzado los resultados esperados en tanto soluciones sostenibles a través del tiempo. La inclusión de la población nacida en Haití en el estudio fue una decisión estratégica debido a la relación que guarda la migración histórica y contemporánea con la generación del riesgo de apatridia y la resultante exclusión social de sus descendientes nacidos en el país.

Como todo estudio, el presente tiene sus limitaciones. Se trata de una muestra relativamente pequeña que fue entrevistada en un momento dado dentro de un contexto político y epidemiológico en plena evolución. Recién se había producido un cambio del gobierno central tras 16 años de gobernanza por parte del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), un cambio que todavía estaba surtiendo efectos en cuanto a los cambios de personal en las instituciones públicas. La administración del presidente Luis Abinader del Partido Revolucionario Moderno (PRM) tomó el poder el 16 de agosto de 2020. Aunque se trata de una fotografía tomada en el tiempo, el análisis lo vuelve una radiografía de lo que ocurre cuando una población que ha sido sistemáticamente excluida de la sociedad sufre los múltiples *shocks* de una pandemia global. Los hallazgos de la investigación fueron validados en un taller en Tamayo en mayo de 2021 en el que participaron actores clave de la región.

Situación actual de documentación de identidad

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

«Modernización» del registro civil

En los 1990, el sistema de registro civil y cedulación se encontraba en un estado de «virtual abandono» (JCE, 2012). Las Oficialías del Estado Civil funcionaban de forma nominalmente estatal, aunque «en realidad respondían a una iniciativa personal y conservaban las Oficialías (...) como una especie de fideicomiso al servicio privado» (JCE, 2012:5). Esta situación provocó que los libros y actas del estado civil estuviesen en franco deterioro y que «las mafias traficasen impunemente con los documentos de la población» (JCE, 2012:5).

No fue hasta 2007 que la JCE asumió el control de todas las Oficialías del Estado Civil y priorizó la modernización y securitización del sistema de gestión de la identidad. A partir de 2005 comenzó la digitalización de registros que se hallaban en estado de deterioro. Después, en alianza con organizaciones internacionales como el Fondo de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF) y la Organización de Estados Americanos (OEA), se empezaron a abrir más centros de cedulación y otros servicios y a establecer 60 delegaciones de la JCE en los hospitales más importantes con la intención de facilitar el acceso al registro de nacimiento oportuno. En 2009-2010 iniciaron las campañas de declaración tardía de nacimiento para reducir el subregistro, pues la República Dominicana tenía una de las tasas más altas de subregistro de población en América Latina y el Caribe (Brito, Corbacho y Osorio, 2013). Además, el país había comenzado a implementar varios programas de protección social que requerían subsanar el subregistro en las áreas rurales con el fin de afiliar a las personas más pobres.

En 2014 había mejorado la situación de registro, pasando de 78% de niños menores de cinco años inscritos en 2009 a 88% (UNICEF, 2016). Sin embargo, persistió el subregistro y, por ende, la exclusión social de un segmento significativo

de la población dominicana. A febrero del año 2020 datos de UNICEF estimaban que el índice de subregistro estaba entre 8% y 18% de la población adulta en República Dominicana (ACNUR y OEA, 2020). Está claro que no todos los niños se han beneficiado de esos esfuerzos, en especial cuando sus madres o padres son de origen extranjero o con estatus migratorio irregular.

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

En estudios previos documentamos cómo las campañas de declaración tardía que la Junta Central Electoral (JCE) había realizado en conjunto con el Ministerio de Educación, por ejemplo, no habían logrado subsanar las prácticas informales e irregularidades que han obstaculizado el acceso al registro civil para esta población (Petrozziello *et al.*, 2014, 2017). Otros han observado que ha sido en el contexto de fortalecimiento de la política social, mediante programas como la tarjeta de Solidaridad, que el Estado dominicano ha excluido a la población descendiente de migrantes (Hayes de Kalaf, 2019, 2021). En contraste con el uso de violencia o prácticas discriminatorias contra migrantes y sus descendientes, se dio un giro biopolítico en el modo de exclusionismo antihaitiano dentro de las estructuras estatales (Martínez y Wooding, 2017), incluyendo la cancelación de actas de nacimiento y cédulas o la negación de emitir documentación que acreditase la nacionalidad dominicana de descendientes de migrantes.

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

Implementación de la Ley 169-14 de naturalización

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

Grupo A: hijas e hijos de padres y madres extranjeros no residentes nacidos en el territorio nacional, durante el periodo comprendido entre el 16 de junio de 1929 al 18 de abril de 2007, inscritos en los libros del registro civil dominicano con base en documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción.

Grupo B: hijas e hijos de padres y madres extranjeros en situación irregular nacidos en la República Dominicana y que no figuran inscritos en el Registro Civil.

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

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

Junto a la sociedad civil dominicana, organismos internacionales —ACNUR, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), UNICEF— y regionales —OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, por sus siglas en inglés— siguen apostando por el diálogo con el Estado dominicano con el propósito de concluir la implementación e identificar soluciones para quienes no pudieron acogerse a los procedimientos establecidos por la ley.

Del *grupo A* 34 mil 947 personas aún no han recuperado su nacionalidad dominicana como se había ordenado en la Ley 169-14. En adición, hay personas con documentos suspendidos que no figuran en la lista producida por la JCE. Del *grupo B* ni una sola persona registrada bajo el régimen especial establecido por la Ley 169-14 ha sido naturalizada a pesar de los decretos presidenciales que se explicarán a continuación. Gran parte de este grupo ha permanecido con cédulas de extranjero o carnet de regularización que ya ha perdido vigencia, sin que las instituciones competentes hayan definido los procedimientos para la renovación y eventual naturalización.

Durante sus últimos días en la presidencia, en julio de 2020, el anterior presidente Danilo Medina autorizó la naturalización de 749 niñas, niños y adolescentes (NNA) por medio del Decreto 262-20, casi todos acompañados por el ACNUR y organizaciones de sociedad civil asociadas. En junio de 2023 aún no se había implementado el Decreto y se habían interpuesto tres acciones de inconstitucionalidad contra éste, presentadas por individuos que pertenecen a un grupo reducido de nacionalistas que han objetado cualquier acción de regularización y naturalización desde sus inicios. Aparte de los 749 NNA, al menos mil 829 personas habían depositado sus solicitudes de naturalización ante el Ministerio de Interior y Policía (MIP). El 30 de abril de 2021 el actual presidente, Luis Abinader, firmó el Decreto 297-21 que concediendo la nacionalidad dominicana mediante naturalización a 50 personas que aplicaron al procedimiento de la Ley 169-14.

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

Además de los grupos A y B existen por lo menos dos colectivos más que no gozan de su derecho a la identidad y nacionalidad: *grupo B2* y *descendientes de parejas mixtas*. El ACNUR utiliza el término «grupo B2» para referirse al universo poblacional compuesto por aquellas personas que cumplían con los requisitos establecidos en el literal B del artículo primero de la Ley 169-14, pero que no pudieron o no quisieron acogerse al procedimiento de registro durante los 180

días que permaneció abierto,² y para quienes en la actualidad no existe una vía legal de acceso a la nacionalidad dominicana.

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

En síntesis, la población en riesgo de apatridia en 2021 en República Dominicana se componía de varios grupos poblacionales. Como se puede apreciar en el cuadro 2, se estima que aproximadamente 90 mil 640 personas permanecen en tal condición.⁴

Lejos de haber resuelto la crisis de apatridia, la implementación tímida de la Ley 169-14 y el aplazamiento indefinido de decisión sobre los expedientes pendientes amenazan con profundizar la crisis. Los bebés siguen naciendo y las madres en situación de indocumentación o apatridia no podrán declararlos, lo que ocasionará la transmisión intergeneracional de la apatridia de forma matrilineal (Petrozziello, 2019). En el estudio complementario de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) 2017 sobre descendientes de inmigrantes en la República Dominicana se expone:

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

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

³ Para conocer más acerca de la problemática y los esfuerzos en curso para resolverla, véase el video «Libertad: la historias de las y los hijos de parejas mixtas» (Obmica, 2019), en <https://youtu.be/NPy98MEZztU>

⁴ Un informe reciente que fue comisionado por la organización de sociedad civil Participacion Ciudadana produjo un estimado levemente más alto de población que permanece en situación de apatridia en la República Dominicana: 91 mil 700 (Santana, 2022).

CUADRO 2

Grupos poblacionales en riesgo de apatridia en República Dominicana

<i>Perfil</i>	<i>Número de personas</i>	<i>Número de personas que ha logrado readquirir la nacionalidad dominicana</i>	<i>Número de personas que aún no ha recuperado la nacionalidad dominicana</i>
Grupo A	61 049 ⁵	26 102 ⁶	34 947
Grupo B	7 147 ⁷	799 ⁸	6 348
Grupo «B2» ⁹	23 700 ¹⁰	0	23 700
Descendientes de parejas mixtas, con un progenitor dominicano y otro con ascendencia haitiana, sin acta de nacimiento de ningún país	25 645 ¹¹	0	25 645
Total	117 541	26 901	90 640

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

⁵ Lista de la JCE, agosto de 2020. Es importante mencionar que existen personas del grupo A cuyos registros de nacimiento aún no han sido auditados por la JCE y, por ende, aún no forman parte de este listado oficial. También puede que se hayan fallecido algunas personas.

⁶ Cifra actualizada por la JCE en agosto de 2020.

⁷ Información publicada por el Ministerio de Interior y Policía (MIP) del número de personas aprobadas. La cifra incluye 588 personas observadas que lograron completar sus expedientes antes del 30 de septiembre de 2019.

⁸ Decreto 297-21 que concede la naturalización dominicana ordinaria a varios extranjeros. G.O. 11018 del 30 de abril de 2021 y el Decreto 262-20 de julio de 2020.

⁹ La categorización se refiere al grupo de personas apátridas, con el mismo perfil del llamado grupo B, que no se registraron durante el periodo de 180 días en que se permitía el registro en 2014 y 2015.

¹⁰ Oficina Nacional de Estadísticas, Encuesta Nacional de Inmigrantes 2017 (ENI-2017). La encuesta estimó que la población descendiente de ambos padres nacionales haitianos, nacida en el país antes de la entrada en vigor de la Constitución el 26 de enero de 2010, ascendía a 86 mil 769 personas, de las cuales más de 23 mil 700 carecen de acta de nacimiento. Entre 2015 y 2019 el ACNUR llevó a cabo un ejercicio de registro biométrico de la población que no se había acogido a la Ley 169-14, de manera que consiguió identificar 11 mil 100 personas de este perfil.

¹¹ Proyecciones estadísticas basadas en la ENI-2017.

No sólo la falta de documentación nacional tiene un impacto directo en la ayuda que reciben las personas, la falta de documentación evita que se dé cuenta de una regularización migratoria para personas migrantes (Morales, 2020). A siete años de la implementación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), ¿cuál es el estatus migratorio actual de las personas que fueron acogidas por el Plan, sobre todo en el caso del colectivo de personas migrantes haitianas? Un estudio realizado por Obmica a finales de 2020 subrayó los desafíos que persisten para la regularización de personas migrantes con un estatus migratorio irregular (Obmica, 2020).

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

Cabe advertir que las autoridades competentes llevaron a cabo de manera simultánea la operación del PNRE y la Ley 169-14 de naturalización dirigida a personas dominicanas desnacionalizadas por la Sentencia 168-13, hecho que pudiera prestarse a confusión para los beneficiarios putativos de los distintos procesos. A partir del 21 de septiembre de 2020 se autorizó la reanudación de las deportaciones por vía terrestre de personas sospechosas de no tener un estatus migratorio positivo, dando fin a una moratoria bajo la pandemia.

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

Pocas personas recibieron la residencia, el documento más común era el de trabajadores temporeros, de modo que a fines de 2019 fuentes oficiales daban cuenta de aproximadamente 200 mil personas que tendrían que renovar su documentación (o cambiar de estatus si procedía) en 2020 (Obmica, 2020a). Sobresale la poca claridad concerniente al tipo de documento otorgado y los procesos a

llevar a cabo para su renovación o cambio de categoría migratoria, en especial en 2019. Muchas organizaciones sociales y sus redes representativas emprendieron un proceso de judicialización para la reconsideración de casos emblemáticos, pero no han sido respondidas por el MIP. Debe acotarse que la Dirección General de Migración hizo un esfuerzo importante en 2020 para dirigirse al tema de la renovación de documentos, apoyado por la OIM República Dominicana, mas no se dio abasto en el contexto desafiante de la pandemia.

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

Impactos de la covid-19

La precariedad estructural en la que se encuentran la población migrante y sus descendientes los dejó expuestos a múltiples impactos de la covid-19. El estudio indagó sobre los impactos en varios ámbitos: 1. la incidencia de la enfermedad y acceso a los servicios de salud; 2. acceso a la vacunación; 3. impacto económico; 4. acceso a la educación; 5. programas de protección social; 6. retornos voluntarios e involuntarios a Haití; 7. transnacionalismo; 8. procesos de documentación; 9. diálogo y búsqueda de soluciones.

Incidencia de la enfermedad y acceso a los servicios de salud

En abril de 2021 el Ministerio de Salud Pública había registrado 261 mil 848 casos confirmados de la covid-19 y 3 mil 426 muertes desde el primer caso el 1 de marzo de 2020. Haití reportaba 12 mil 918 casos y 251 muertes para el 18 de abril de 2021. A escala global, la República Dominicana había tratado relativamente bien la covid-19 en la medida en que el número de muertes era menor que en otros países. Para el 19 de abril Worldometer cifraba las muertes por un millón de habitantes en 313. De acuerdo con esas estadísticas hubo menos

muertes en República Dominicana que en Italia (mil 948), Reino Unido (mil 867), Estados Unidos (mil 749), Brasil (mil 754), Francia (mil 547), Colombia (mil 340), Argentina (mil 306), Alemania (964), Rusia (728) y Canadá (624), mercados importantes para el turismo en República Dominicana con sistemas de salud más robustos que el dominicano.

No obstante, hacia fines de abril de 2021, Estados Unidos había puesto a República Dominicana en el nivel 4 y había desaconsejado viajar al país en virtud del supuesto alto nivel de covid-19 (*Travel Advisory*, 21 de abril de 2021). Cabe agregar que en el contexto del Caribe insular, la República Dominicana era el epicentro de la pandemia, ya que tenía más muertes per cápita respecto a otras islas del archipiélago, en una situación en la que el Caribe constituía la región más dependiente del turismo en el mundo.

En el 2021 la República Dominicana siguió bajo un estado de excepción. Las primordiales aglomeraciones urbanas del país (alrededor de Santo Domingo y Santiago) contaban con los índices más altos de covid-19 y las provincias fronterizas, incluyendo la subregión Enriquillo, cuya tasa de positividad se hallaba por debajo de 5%. Al 19 de abril de 2021 los casos en las cuatro provincias que conforman la subregión ascendían a las siguientes cifras: Barahona con 2 mil 727, Bahoruco con mil 401, Independencia con mil 22 y Pedernales con 653. Igual que el Gran Santo Domingo, la región Enriquillo tuvo rebrote de covid-19, sólo que las provincias fronterizas del sur, por los niveles de pobreza, disponían de menos acceso a servicios de salud que la zona capitaléña.

Dentro de las medidas sanitarias las de mayor impacto fueron las de control sanitario y epidemiológico, cuyo cumplimiento se logró con la implementación de los estados de excepción; las limitaciones a la movilidad y las reuniones fueron decisivas en la disminución de la tasa de infecciones del virus. Por otra parte, la ampliación de los servicios de consulta a través de la formación de redes, el acceso a pruebas (PCR y rápidas), el aseguramiento del suministro de medicamentos, la habilitación de hospitales y clínicas, junto a las intervenciones puntuales del Ministerio de Salud Pública para la detección de casos en las comunidades, formaron parte de la provisión de servicios de salud directamente relacionados con la respuesta a la pandemia.

En el marco del presente estudio, numerosas personas entrevistadas reportaron actitudes discriminatorias de proveedores de servicios de salud, puesto que tuvieron que quedarse en una segunda categoría en comparación con personas aseguradas que reciben atención prioritaria. Los relatos coinciden con la investigación de

Martínez, sobre todo en lo que se refiere a la discriminación sentida por las mujeres migrantes y descendientes de migrantes en su acceso a servicios de salud (Martínez, 2018).

La retórica nacionalista antimigrante en auge impidió el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva para mujeres, incluso se cuestionó el costo que implicaba al Estado proveer servicios a mujeres migrantes haitianas (en la práctica descendientes se confunden con migrantes indocumentadas). Esto condujo a una propuesta de política de la Sociedad Dominicana de Obstetricia y Ginecología de cobrar por servicios de esa índole. En noviembre de 2020 el presidente Luis Abinader abordó el tema en su discurso de los primeros 100 días en el poder, al alegar que el sistema de salud dominicano no podía sostener el costo de ayudar a tantas mujeres haitianas embarazadas (*Listín Diario*, 2020), circunstancia en la que se incluye a personas apátridas descendientes de migrantes haitianos.

En años recientes en la frontera se ha llevado a cabo una fiscalización de hospitales por parte de funcionarios fronterizos y militares con el objetivo de buscar a mujeres embarazadas que pueden estar utilizando «ilegalmente» servicios (Obmica, 2018a: 254-255), situación que culminó en la captación y deportación de centenares de migrantes haitianas embarazadas y recién paridas a finales de 2021 (Petrozziello, 2023).

Acceso a la vacunación

Con el propósito de comprender la manera en que la población migrante haitiana y la población apátrida fueron tomadas en cuenta en la respuesta a la pandemia por covid-19 en la República Dominicana deben tomarse en consideración tres elementos. En primer lugar, las condiciones estructurales de la República Dominicana, pues durante varias décadas la inversión en salud ha sido limitada y afectó la preparación para la pandemia. En segundo lugar, la irregularidad del estatus migratorio de gran parte de la población migrante. La ENI-2017 arroja que entre la población extranjera residente en el país solamente 27.7% posee carnet o estíquer del Plan Nacional de Regularización, 8.4% tiene carnet de la Dirección General de Migración, 3.8% cuenta con cédula dominicana para extranjeros y 2.3% posee cédula dominicana (ONE, 2018). Estos datos revelan que la irregularidad es el estatus predominante entre la población extranjera en la República Dominicana. Por último, la cobertura de la seguridad social de las y los inmigrantes en la República Dominicana es baja. Según datos

de la ENI-2017, 86.9% de la población inmigrante no contaba con seguro de salud, cifra que aumenta a 95% entre aquellos nacidos en Haití (ONE, 2018).

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

Al inicio el discurso oficial excluía a personas indocumentadas de la campaña nacional de vacunas (EFE, 2021), lo que creó un ambiente hostil que propiciaba reticencia hacia vacunarse para una población que ya tenía ciertos tabúes acerca del proceso de la vacunación, como es el caso en muchas poblaciones con bajos niveles de educación. Ante la exclusión en el nivel nacional, algunos gobiernos locales adoptaron medidas pragmáticas en aras de maximizar la cobertura. Por ejemplo, en mayo de 2021 un plan local en Tamayo buscaba incluir a toda persona adulta, sin importar su situación de documentación. En otros lugares en el sur del país,¹² con una certificación de las autoridades locales sobre la residencia *de facto* de la persona y su edad se incluía a todas las personas adultas, independientemente de su estatus documental, en el espíritu de la consigna de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM): «Todos afectados por la covid-19. Todos movilizados para la recuperación. Todos vacunados equitativamente».

A pesar de las iniciativas de inclusión o «equidad vacunal» a escala local, la exclusión oficial de la población indocumentada del plan de vacunación marcaba un contraste chocante con los discursos que circulaban a inicios de la pandemia que reconocían: «Todos estamos juntos en esto». Dejaba claro que las fronteras sociales persisten y que se corre el riesgo de exacerbar las desigualdades preexistentes. En vez de reconocer nuestra humanidad mutua e interdependencia colectiva en lo que concierne a la salud pública, la oportunidad de vencer el virus con la vacunación masiva se tornó en otro ejercicio de control migratorio y exclusión social de la población descendiente.

¹² Información proporcionada por Cedeso, el 3 de mayo de 2021.

Ante ese panorama, Obmica lideró una campaña exitosa por la equidad vacunal (AJWS, 2021). Junto con una coalición de 13 organizaciones de la sociedad civil lograron reunirse con oficiales de siete agencias gubernamentales en junio de 2021, incluyendo a la presidencia. No sólo se aliaron con UNICEF para aprovechar la facilidad del Mecanismo COVAX, sino que lograron cambiar la posición oficial del gobierno de exclusión hacia la inclusión, a la vez que se trabajó para crear un clima de confianza entre la población previamente excluida.

Impacto económico

Las personas apátridas y la población migrante haitiana vivieron en una situación económica precaria antes de la pandemia. El confinamiento y las medidas de toque de queda afectaron su capacidad para ganarse la vida. Durante muchos meses hubo menos trabajo disponible (ebanistería, construcción, servicios de transporte y trabajo doméstico remunerado, entre otros). Algo similar ocurrió para estas personas en el trabajo informal y en las ventas ambulantes (boletos para la lotería, comida), pues no pudieron circular o ganarse la vida como antes debido a que había menos dinero circulando en la comunidad. Muchas mujeres en el sector de trabajo doméstico remunerado fueron enviadas a sus casas durante varios meses, sin un pago compensatorio, ya que se reconoce que los contratos son mayormente orales en ese sector. Otras personas siguieron trabajando y, aunque con equipo preventivo, fueron expuestas al contagio en su lugar de trabajo. Algunas personas reportaron salarios más bajos en la agricultura y en la venta de boletos de lotería pese a que cumplían con la misma cantidad de horas que antes de la pandemia.

Como resultado, numerosas familias tenían dificultades para cubrir las necesidades básicas. A finales de 2020 la canasta básica mensual nacional costaba 36 mil 936.17 pesos dominicanos, de acuerdo al Banco Central. Como lo expresó Pierre, un migrante haitiano de 34 años inscrito dentro del PNRE, al responder acerca del impacto de covid-19: «Uno coge lucha para trabajar y comprar comida. Ahora todo está caro y casamente no hay trabajo».

Las restricciones de movimiento tuvieron impactos más severos en relación con los derechos económicos de personas apátridas o migrantes en situación irregular, puesto que la manera de ganarse la vida sufrió contratiempos. Varios hombres entrevistados trabajaban en la industria azucarera, empleados por el Consorcio Azucarero Central (CAC). Los inicios de la pandemia en el país tuvieron

un traslape con el llamado «tiempo muerto», al terminar la zafra, de manera que en este tiempo las y los trabajadores están obligados a buscar otro medio de sustento o tal vez regresar a Haití si son «congos» (personas migrantes de recién llegada que no tienen tanto arraigo en el país). Todas las entrevistas fueron hechas en el mes de octubre antes del comienzo de la próxima zafra a finales de 2020. Como explicó Alberto, uno de los trabajadores entrevistados, dominicano de ascendencia haitiana del grupo B que se registró en el PNRE cuando la Ley 169-14 se lo permitió, «no. Ese cultivo tiene su tiempo. Cortan hasta llegar a ese tiempo y ahí paran. Ellos no se pararon por la covid, ellos se pararon porque llegaron a la meta que tenían que llegar. Porque los demás siguen trabajando».

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

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

Los relatos dan cuenta de poco movimiento en la construcción y la gente entrevistada se apoyaba más bien en la agricultura de subsistencia, como narra Jean, un migrante nacido en Haití inscrito en el PNRE, que tiene 48 años: «Yo trabajo en construcción, pero en este momento la cosa está un poco dura, tú sabes que uno va avanzando en la edad y yo sufro de azúcar también [diabetes], eso me ha impedido hacerlo (...) Bueno, cuando me ceden el conuquito¹³ yo siembro».

Las narrativas de las personas entrevistadas evidencian la inmovilidad laboral por cuestiones de documentos, en parte agravadas por la pandemia. Pablo, un hombre dominicano de ascendencia haitiana de 20 años de edad del grupo B, que se registró bajo la operación de la Ley 169-14 pero no fue beneficiado por el decreto de julio de 2020, manifestó que estaba estancado laboralmente. Vivía del conuquismo, pero aspiraba a ser sanatero con el CAC con miras a ascender

¹³ En República Dominicana es una pequeña parcela de terreno dedicado a cultivos, mayormente para el autoconsumo.

a ser monitor. Explicó que con el carnet del PNRE le estaban haciendo una diligencia para trabajar en el consorcio como sanatero. Sin embargo, no le permitía progresar, al narrar que el oficio de sanatero es

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

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

El problema que yo tengo es que no están cambiando el carnet, solamente. Para yo caminar igual como yo caminaba antes, antes yo compraba plátano y lo vendía en el mercado, pero ahora uno no puede comprar la cosa ajena para vender, migración [Dirección General de Migración] corre detrás de uno, uno no puede vender así, eso es un atraso para nosotros. Bueno, si no lo cambian así, yo me voy a quedar fuera, porque yo no voy a sacar pasaporte porque yo no tengo cuartos¹⁴ para eso.

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

Uno no puede trabajar. Mira, yo tengo no sé cuánto dinero ahorrado en la AFP¹⁵ y está todo eso bloqueado. No tengo derecho absolutamente a nada, como uno sale sin documento, ni ahí a Barahona puede uno salir porque es un problema, no puede trabajar. Ahora yo quisiera estar en la empresa y ¿cómo? El año pasado me botaron. Hasta mucho ellos hicieron por mí, hasta mucho porque ellos se dieron cuenta de

¹⁴ Jerga en República Dominicana que quiere decir dinero.

¹⁵ AFP o administradora de fondo de pensiones es una sociedad financiera, cuyo principal objetivo es administrar las cuentas personales de los trabajadores afiliados y otorgarles una pensión cuando finalicen su vida laboral, ya sea por jubilación, invalidez, vejez o accidente laboral.

eso cuando yo estaba en la empresa. El caso mío no es un caso de ahora, tiene de cinco a seis años. Ya últimamente ellos tuvieron que salir de mí.

En tales circunstancias optó por «conchar»¹⁶ por cuenta propia, con toda la inseguridad que hay en tiempos de la pandemia con ese medio de ganarse la vida. En cambio, Antoine, un migrante haitiano de 39 años, se retiró voluntariamente del consorcio bajo la pandemia, por entender que su documento no fue tan robusto para poder sostener el trabajo a largo plazo. Consiguió su debida liquidación.¹⁷

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

Al principio yo duré como tres meses sin trabajar. Yo tengo un año y siete meses con el Verifone y duré como tres meses sin trabajar, eso me afectó bastante porque yo tenía que pagar banco, tenía que pagar el alquiler de la casa, comprarle leche a la niña. Después de los tres meses que duré sin trabajar me pusieron a trabajar otra vez, me devolvieron el Verifone. Me mocharon la mitad del sueldo, o sea, que yo estaba cobrando 3 mil 500 pesos, casamente eran la mitad, me pagaban 2 mil pesos. Porque ellos decían que era una sola lotería, que las otras loterías estaban cerradas, que me iban a pagar 2 mil pesos así. Y yo no podía ir a vender los dulces porque yo vendía los dulces en el pago. Ya después que surgió esa enfermedad yo dije: «ya yo no voy a poder estar saliendo a la calle porque yo tengo una niña chiquita. Mi niña tiene dos años y mi mamá es una persona enferma y no puedo salir a la calle. Yo tuve que resignarme y cobrar los 2 mil pesos del Verifone que es el día entero que tengo que caminar, de las 10 de la mañana hasta 3 de la tarde. Y eso ha impactado muy fuerte porque hay personas que iban a poder echar su día en los montes y no iban porque ellos decían que si hay una persona que es vulnerable en la casa no puede estar saliendo tanto así».

¹⁶ Jerga en República Dominicana para el trabajo remunerado de transportar a la gente en motocicleta.

¹⁷ El temor al despido por el uso de documentos ajenos fue mencionado varias veces en las entrevistas.

Por otra parte, tuvo su impacto el cambio de gobierno de turno en plena pandemia, cuando asumió el poder el Partido Revolucionario Moderno (PRM), al tomar el relevo de casi dos décadas del gobierno del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Clara, una dominicana de ascendencia haitiana con sus documentos restaurados de 36 años explicó que su trabajo como conserje/limpieza en una escuela estaba en vilo por la crisis sanitaria y el cierre de las escuelas. Además, entendía que por el cambio del partido en el poder iba a perder su trabajo al abrirse posiblemente las escuelas nuevamente en 2021: «No, a veces llaman que tengo que ir a limpiar, pero tú sabes que eso es por los partidos. A veces tenemos que ir a limpiar, pero después que pase diciembre van a entrar a otra persona a trabajar».

Varios trabajadores consultados hablaron de los inconvenientes por la falta de transporte, hicieron alusión a los meses en los que el mercadeo de sus productos fue problemático, en parte por un cierre de la frontera dominico-haitiana e interrupciones con los mercados fronterizos bisemanales. Maxime, un migrante haitiano de 36 años inscrito en el PNRE, describió el impacto negativo en esta relación con su negocio de plátanos: «Muchísimo, duramos ahí como cuatro meses sin poder salir de la casa, después le dan un chance a uno con un papel de permiso. En el camión tuvimos que salir a vender los días de mercado, duramos como cuatro meses sentados ahí en la casa comiendo solamente».

Benito, un dominicano de ascendencia haitiana del grupo B, quien no se registró bajo la operación de la Ley 169-14, hizo eco de la misma dificultad, al subrayar: «La covid paralizó todo, no había transporte ni trabajo. Si uno cortaba los víveres, naranja, lo que sea, no había cómo llevarlo para la ciudad que es donde se venden. Y eso tenía a uno sin trabajo».

Acceso a la educación

Según las entrevistas había un acceso limitado a la educación, dependiendo de los documentos que poseían las personas y la discrecionalidad de los directores de las escuelas en algunos casos en el contexto que antecedió la crisis sanitaria. Si bien las autoridades dominicanas intentaron nivelar los problemas de acceso para los alumnos en las escuelas públicas, pocas personas habían podido dar continuidad a los estudios de sus hijas e hijos o de sus propios estudios bajo la pandemia.

Excepcionalmente, Margarita, una dominicana de ascendencia haitiana que tenía 39 años y nunca había tenido problemas con sus papeles, pudo organizarse

para la continuidad de los estudios de su hija. La licenciada en educación relató: «Le mandaban la clase por WhatsApp y la niña mía, para poder terminar el año escolar, yo le ayudaba. Hacíamos las tareas juntas y se la reenviábamos a la maestra».

La mayor parte de las personas entrevistadas acevera que las ofertas por televisión y radio de las autoridades fueron mitigadas por las dificultades en el acceso a la electricidad o internet. Algunos progenitores consultados no entendieron bien la oferta educativa, en parte por obstáculos idiomáticos para las personas migrantes, ni se sintieron en condiciones para ayudar a sus hijas e hijos debido a las limitaciones en su propia educación. Sin lugar a dudas, las desigualdades existentes en cuanto a la educación se ensancharon.

Programas de protección social

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

Esta tendencia a la exclusión de ciertas poblaciones de la protección social que Hayes retrata en el caso de República Dominicana se vio agravada bajo la pandemia, tal y como manifestaron muchas de las personas entrevistadas. Tanto las personas migrantes como las personas apátridas que carecen de documentación dominicana se habían quedado fuera de los programas ampliados de protección social ejecutados con la intención de mitigar el impacto de la pandemia.

Referente a las medidas económicas, éstas fueron vinculadas principalmente con estímulos para mitigar la pérdida de ingresos de empresas y personas físicas, en especial para la protección del empleo. Relativo a las empresas, se observó en el listado de las medidas la flexibilización del pago de impuestos al Estado producto de sus operaciones, así como de otras responsabilidades financieras. En lo que respecta a las medidas orientadas a las personas físicas, se incluyeron los programas que aseguraban una parte del ingreso de los trabajadores formales a partir de

subsidios estatales (Programa «FASE I y II») y aquellos orientados a los trabajadores informales («Quédate en casa» y «Pa' ti»). Entre las medidas consideradas transversales se encuentran aquellas relacionadas con los servicios de protección social y humanitaria, como es la ampliación de los beneficios derivados por los programas «Solidaridad», la entrega de raciones alimentarias en las comunidades, entre otras; también los protocolos sanitarios que resguardaban la salud de los trabajadores en la fase de desescalada del cese o disminución de las actividades económicas, y aquellos estímulos a sectores esenciales como la producción alimentaria:

Con las medidas tomadas en marzo para enfrentar al covid-19 el 75% de la población del PNRE ha perdido sus ingresos. El 25% restante, corresponde al sector alimentario en toda su cadena de producción y distribución, como el del servicio doméstico que se ha visto menos afectado. Tres de cada cuatro migrantes del PNRE, cerca de 144 mil 413, han perdido sus ingresos (...) La población del PNRE que ha perdido ingresos y trabajos no está cubierta por las medidas de mitigación del impacto económico «Quédate en casa», FASE y «Pa' ti» van dirigidos a población dominicana en condición de pobreza y a quienes han perdido sus empleos formales (Jefe de Misión de la OIM, Santo Domingo, en *País Dominicano Temático*, julio de 2020).

Entre las personas entrevistadas, *su inclusión en las medidas dirigidas a paliar los efectos de covid-19 dependía crucialmente del tipo de documentación y estatus legal que tuvieran*. Acerca de las personas inelegibles, las ONG y organizaciones internacionales humanitarias ayudaban a una parte de las personas en los grupos marginalizados, aunque no de manera comprensiva. Parecía que el gobierno confiaba en este tipo de ayuda extraoficial, complementaria para personas apátridas o en la condición de migrantes, con el propósito de eximirle de responsabilidades estatales hacia personas que residen en su territorio, pero que no ostentan documentación dominicana en la actualidad.

Nadia, una mujer apátrida de 25 años, con tres hijos apátridas, lamentó la exclusión de personas indocumentadas de los programas gubernamentales para mitigar el impacto económico de covid-19. A pesar de haberse registrado para naturalizarse como dominicana bajo la operación de la Ley 169-14 en 2014 y de recibir el documento de la regularización, no figuraba en la lista de 50 personas a quienes el presidente ha otorgado la naturalización, entre los 7 mil 147 descendientes de migrantes haitianos registrados y que fueron aprobados en 2014 y 2015. El estatus de Nadia había vencido y no quedaba claro cómo renovar su estatus con

miras a proceder a naturalizarse como dominicana. Se sentía discriminada al no recibir ayuda oficial durante la crisis del coronavirus:

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

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

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

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

el programa «Quédate en casa» ha ayudado bastante a alguna gente en la comunidad. Mi mamá no tiene, pero yo sí tengo. Entonces con la mía compramos y compartimos aquí en la casa de mi mamá porque mi esposo está en la capital. El «Pa' ti», ese le salió a mi mamá. Le dan cinco mil pesos en el mes. Y alguna gente también de la comunidad los que no tienen «Quédate en casa» le salió el «Pa' ti» mensual, les salen sus cinco mil pesos. Y otra ayuda más a las personas mayores de 60 años que estaban en Quisqueya Aprende Contigo¹⁸ le salió una pensión de 6 mil pesos mensuales.

¹⁸ Para mayor información véase el Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo, en <https://minpre.gob.do/transparencia/proyectos-y-programas/plan-nacional-de-alfabetizacion-quisqueya-aprende-contigo/>

Las personas beneficiadas fuera de los programas gubernamentales a veces no tenían claridad en cuanto a la fuente de la ayuda externa, aunque varias personas mencionaron a Cedeso en colaboración con Oxfam,¹⁹ a Visión Mundial,²⁰ sobre todo en el apoyo a niñas y niños patrocinados, y el programa de Compassion International, que también trabajaba con el patrocinio de niñas y niños.²¹ Otras personas mencionaron una ayuda puntual por parte de alguna iglesia.

Por otra parte, Jean también expresó que el Estado dominicano no tomaba muchas cartas en el asunto con ciertos grupos en la sociedad. Explicó que la poca ayuda aparecía de la manera siguiente: «A veces cuando papá Dios pasa por alguna institución puede que nos ayude a comer, pero directamente por parte de las autoridades de aquí (...) bueno, solamente en la escuela. Cuando cocinan, vienen, la reparten a los niños, le dan comida cocinada a los niños».

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

yo vi hace como un mes que Cedeso hizo una ayuda para las personas que no tienen documentos. Es una buena iniciativa porque la verdad no tienen los mismos privilegios que los que tenemos documentos que algunos participamos en FASE, otros en «Quédate en casa». Ellos, como no tienen ningún tipo de protección, yo creo que es algo bueno que ha hecho Cedeso con eso.

El gobierno dominicano se comprometió a principios de 2007 a reformas importantes a sus programas de asistencia social. Fue clave un esfuerzo para ubicar y dotar de documentación a personas pobres que habían sido excluidas de servicios sociales por carecer de documentos de identidad legal. El fortalecer los objetivos de los programas sociales, en particular las transferencias de dinero, fue otra meta. El gobierno identificó aproximadamente 400 mil individuos pobres que serían elegibles para programas de asistencia social (seguro de salud subvencionado, transferencias de dinero, entre otros), pero que habían sido excluidos en virtud de no contar con documentos de identidad legal (Banco Mundial, 2017).

¹⁹ Acerca de Oxfam consúltese <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/donde-trabajamos/paises/republica-dominicana>

²⁰ Véase <https://www.worldvision.org.do/>

²¹ Véase <https://www.compassion.es/republica-dominicana.php>

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

Dicho señalamiento coincide con lo que se observó en otros países durante la pandemia, notablemente en Kenia, Uganda y la India, donde la digitalización de la identidad puede tener efectos sobre la distribución de la ayuda humanitaria por la exclusión de ciertas poblaciones, incluyendo su acceso a vacunas en respuesta a covid-19 (Privacy International, 2021). En adición, es congruente con un estudio previo, llevado a cabo por Obmica en Santo Domingo (Morales, 2020), que examina la situación de desventaja en que se encuentran las poblaciones haitiana y venezolana cuando se trata de reducción de riesgo de desastres, tanto de origen natural como de tipo sanitario en el contexto urbano de Santo Domingo Norte.

Por otro lado, hay países que se abocaron a la regularización de migrantes en plena pandemia debido a la urgencia de posibilitarles el acceso a la protección social. En la región, sobresale el ejemplo de Uruguay, que ha integrado un enfoque de derechos humanos en su política migratoria y que recién aprovechó los operativos de entrega de ayuda humanitaria con el objeto de facilitar la regularización de migrantes sin documentación nacional. Cuando el Ministerio de Desarrollo Social estaba entregando canastas de alimentos a personas en situación de vulnerabilidad, fue sorprendente la cantidad de migrantes que no contaban con cédula de identidad por no haber iniciado el trámite de residencia. En vez de negarles la asistencia, se armó un plan conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores para documentar a todos.²²

²² Comunicación personal entre la autora y una funcionaria del gobierno uruguayo, octubre de 2020.

Concerniente al contexto del Caribe insular, en ocasiones las personas que se hallan fuera de los programas de asistencia social formales pudieron optar por no visibilizarse por temor a la probable detención o deportación (o hasta expulsión «de su propio país», en el caso de personas nacidas en territorio dominicano) hacia Haití si no contaban con documentación que acreditase su estatus en el territorio nacional. Hubo una moratoria parcial de las deportaciones durante el inicio de la pandemia. Al tomar el poder, el nuevo gobierno en turno ordenó oficialmente la reanudación de las deportaciones por vía terrestre a partir de septiembre de 2020.

Retornos voluntarios e involuntarios a Haití

Cabe aclarar que la frontera no estaba del todo impenetrable durante la crisis sanitaria. De hecho, las pautas de la Organización Mundial de Salud (OMS, 2020) daban la razón a la República Dominicana y a Haití en su mantenimiento de cierta apertura de la frontera, diferente a otras en la región con consecuencias negativas para migrantes de bajos recursos, en concreto para las personas que querían regresar a «casa». Cifras oficiales, reportadas por la OIM Haití en apoyo a funcionarios en la frontera haitiana, daban cuenta de más de 200 mil retornos espontáneos del 17 de marzo de 2020 al 15 de noviembre de 2020 (IOM Haití, 2020). Además, las estadísticas oficiales de la Dirección General de Migración (DGM) reportaron 23 mil 664 eventos de deportación por vía terrestre en 2020, presumiblemente en su gran mayoría cuando se reanudaron las deportaciones a finales de septiembre de 2020 (*Listín Diario*, 2021a). Por otra parte, el Ministerio de Defensa de República Dominicana informó que 31 mil 116 personas (mayormente haitianas) fueron detenidas en la frontera en 2020, gracias al trabajo del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (Cesfront).²³

A pesar del flujo importante de migración de retorno ocasionado por la pandemia, dentro del grupo de migrantes entrevistados apenas una persona migrante, Olivier de 55 años, no inscrito en el PNRE, había regresado a su país por un tema de salud puntual y tuvo que pasar por protocolos sanitarios limitados en la frontera: «Gracias a Dios yo fui porque tenía un problema de una enfermedad en la barriga, Dios me mandó y me trajo de regreso (...) Sí, hay agua, alcohol para lavarse las manos y tienen mascarillas, las daban gratis [en la frontera]».

²³ Ministerio de la Defensa a Obmica el 21 de mayo de 2021.

No obstante, numerosas personas migrantes narraron experiencias de detenciones arbitrarias y deportaciones en que habían sido víctimas o habían visto, sobre todo antes de la pandemia, y lo que pueden prever por el vencimiento de su documentación actual. Los testimonios indicaron que hubo cierta discrecionalidad por parte de las autoridades en la deportación de personas con documentos prescritos. Martine, una mujer migrante de 26 años inscrita en el PNRE, compartió la siguiente reflexión: «Dicen que si no tienes los papeles te mandan para Haití y si los papeles están vencidos también te mandan. Yo he visto que a los que no tienen documentos los deportan, pero no he visto que a las personas que tienen el carnet vencido se los recojan».

Otra madre haitiana entrevistada en el marco de un grupo focal no se mostró tan tranquila y recordó lo que había enfatizado el presidente Abinader al notar: «Yo creo que viene más duro porque él dice que el que no tiene documentos todos se van para Haití, nadie sin documentos en esta tierra».

También recordó el irrespeto que puede haber para las necesidades específicas de la mujer migrante cuando habló de otro momento difícil del pasado: «Una señora que es haitiana, ella estaba parida, ella se fue para el mercado y dejó el niño, con el niño recién nacido en la casa y pasó Migración [Dirección General de Migración] y se llevó a esa señora, esa señora lloraba, aun así no dejaron a esa señora y se la llevaron».

En el presente estudio, tanto los funcionarios del consulado de Haití en Barahona como las organizaciones sociales que acompañan a las personas migrantes, nos compartieron testimonios de que en el mes de octubre de 2021 mujeres haitianas embarazadas habían sido deportadas e incluso mujeres migrantes a punto de dar a luz en establecimientos públicos de salud se han sentido con temor ante una posible deportación después del alumbramiento. Este hecho fue denunciado por la sociedad civil dominicana (MOSCTHA, 2021; Obmica, 2021), algunas feministas (Medrano, 2021; Suero, 2021), Naciones Unidas en República Dominicana (2021) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021), entre otros.²⁴ Conviene acotar que son deportaciones ilegales, pues la legislación dominicana prohíbe la detención (que puede conducir a la deportación) de mujeres embarazadas o madres lactantes.

²⁴ Véase Obmica, «Deportación de migrantes haitianas embarazadas: Dossier de prensa,» actualizado al 1 de diciembre de 2021. En <http://obmica.org/index.php/actualidad/373-deportacion-de-migrantes-haitianas-embarazadas-dossier-de-prensa>

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

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

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

Yo creo que aquí a todo al que es moreno se discrimina, aquí hay mucho racismo porque yo he ido mucho a la capital porque tengo allá a mi hermana y tengo familiares y yo veo que a veces pasan muchos morenos que son nacionales haitianos, pero por el color de piel a ellos nadie los paran, por el color de piel no les dicen nada y ellos no saben nada de español y ellos siguen derecho, ellos van para encima del moreno. «Dame tus papeles, moreno», simplemente por el color de piel.

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

Desafortunadamente, la moratoria de deportaciones no fue prolongada a pesar de las demandas de organizaciones de la sociedad civil, pues la pandemia

persistía con todas las secuelas que había traído (REDH Jacques Viau, 2020). En los últimos tres meses de 2020 Cedeso informó que había podido intervenir, en diálogo con las autoridades locales y organizaciones internacionales, en 49 eventos en que personas migrantes o descendientes de migrantes estaban enfrentando el control migratorio de manera indebida en la subregión Enriquillo.²⁵

Transnacionalismo

La circulación de personas, bienes y dinero en el contexto fronterizo es una estrategia fundamental para ganarse la vida. Debido a la crisis, las personas migrantes entrevistadas enviaron menos dinero en transferencias o nada durante la pandemia, aunque reconocieron la situación difícil por la que estaban atravesando sus familias en Haití. El Banco Mundial explicó que las remesas desde República Dominicana hacia Haití son aún más importantes que las remesas enviadas desde los Estados Unidos, en la medida en que llegan al quintil más pobre de la población en Haití (Banco Mundial, 2012).

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

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

Esta situación se contrastaba con las remesas enviadas por migrantes dominicanas y dominicanos en Estados Unidos a sus familiares en República Dominicana durante la pandemia. A pesar de las proyecciones de una merma en las remesas a escala global, algunos países no habían sentido dicha tendencia. Por ejemplo, el Banco de México (2020) informó que el mes de julio de 2020 vio el nivel más alto de remesas que jamás se ha reportado. Algo similar pasó en República Dominicana, que reportó recibir hasta 0.5% más remesas en los primeros seis meses de 2020 que en el mismo periodo en 2019 (Pew Research Center, 2020).

²⁵ Proyecto Trato Digno, véase en <http://tratodigno.obmica.org/>

Lo anterior puede explicarse en parte porque las personas migrantes en el Norte global pudieron tener acceso a medidas gubernamentales para paliar los efectos de covid-19, en contraste con la exclusión de las personas migrantes de tales medidas en República Dominicana. Por otro lado, se ha observado el carácter contracíclico de las remesas cuando la población migrante toma en consideración las penurias de sus familias en el país de origen; aunque se reduzcan inicialmente, se recuperan y hasta rebasan los flujos de remesas registrados en 2019 (PNUD, 2020).

Procesos de documentación

En la República Dominicana los servicios del Registro Civil fueron suspendidos durante el primer periodo del estado de emergencia entre marzo y mayo de 2020; se volvieron a abrir en junio de 2020 con los nuevos protocolos de higiene y prevención. También fueron cerradas las delegaciones de la JCE ubicadas en hospitales (ACNUR y OEA, 2020b:17). La JCE informó al público acerca de los planes de reanudar los servicios a través de su página web y redes sociales institucionales, pero en contraste con otros países de la región no se comunicó mediante WhatsApp, líderes comunitarios o notas de prensa (ACNUR y OEA, 2020b). Los cierres aplazaron el registro de nacimiento para bebés nacidos durante el estado de emergencia, lo que provocó una acumulación de expedientes por procesar.

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

Muestra de ello es Marcos, un joven del grupo B registrado quien se convirtió en padre durante la pandemia. Él quería saber si podía usar los documentos que había adquirido cuando se registró para la Ley 169-14 (acta de nacimiento, cédula de extranjero y carné de regularización que ahora está vencido) para fines de la declaración de su hijo, pero «al empezar la pandemia todas las cosas estaban

cerradas». Si bien viven en un batey que pertenece a Independencia, su esposa se tuvo que trasladar a Barahona para dar a luz en el hospital Jaime Sánchez debido a la pandemia. Tampoco pudieron registrar el nacimiento de su hijo de nueve meses, porque la oficialía civil cuestionó la validez de la cédula de su esposa. Aparentemente el sistema de Registro Civil cuestiona la situación migratoria de la bisabuela por la línea materna, demostrando cómo la desnacionalización continúa de forma matrilineal (Petrozziello *et al.*, 2014, 2017, 2023).

De manera complementaria, fueron afectados los procedimientos de renovación de documentos de regularización para padres y madres migrantes que podrían eventualmente favorecer la naturalización de sus hijas e hijos apátridas. Los cierres, toques de queda y otras limitaciones a la movilidad impidieron que los migrantes haitianos y sus descendientes pudieran recuperar los documentos del registro civil para ellos y sus hijos. Según un participante, «después de que entró el coronavirus la gente no sale, es por eso que no he podido ir a la Junta [Junta Central Electoral] a buscarlo».

Los nuevos protocolos de prevención de la covid limitaron la cantidad de personas que podían congregarse, lo que complicaba el proceso de prestación y recepción del servicio. Los padres migrantes haitianos informaron que tenían dificultades en la obtención de pasaportes y en la renovación del estado de regularización debido al cierre de oficinas relacionado con la pandemia. A su vez, esto afectó negativamente su capacidad para cumplir con los requisitos de documentación requeridos en el registro del nacimiento de sus hijos.

El impacto económico de la pandemia sobre los padres migrantes haitianos y las personas apátridas que ya vivían en la pobreza puso el registro civil fuera de alcance. Los costos vinculados con el transporte local habían aumentado en un momento en que muchos estaban desempleados y no podían acceder a los programas de asistencia del gobierno a causa de sus propios problemas de documentación. Una persona entrevistada expuso: «Por el momento el problema del dinero es peor que el problema de la covid-19 porque si yo tuviera dinero yo pudiera ir a la oficina [Oficialía]». Otra afirmó lo mismo: «Si la oficina [Oficialía] abriera no me lo impediría, pero es el dinero que no tengo para hacer las diligencias. Estaría contenta si los niños tuvieran papeles para poder andar, para que estén libre en el país, ellos están en este país».

Además, el estudio reveló que continuaban las investigaciones arbitrarias y las prácticas de cancelación de documentos y desnacionalización, bajo el pretexto de modernización y securitización del Registro Civil. Abundan los errores

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

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

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

Así, en vez de identificar soluciones que velen por el interés superior del niño y protejan el derecho humano a la identidad, en consonancia con lo recomendado por los Comités de los Derechos del Niño y Trabajadores Migrantes,²⁶ siguen primando las prácticas de exclusión.

Otra novedad ocurrida durante la pandemia, al final del mandato del entonces presidente Danilo Medina, fue la emisión del Decreto 262-20 en julio del 2020 que autorizaba la naturalización de 749 niñas, niños y jóvenes del grupo B registrado. Casi todas las personas beneficiadas por el decreto recibieron el acompañamiento

²⁶ Véase la Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno (CMW/C/GC/4CRC/C/GC/23), en <https://digitallibrary.un.org/record/1323015?ln=en>

de varias organizaciones sociales que trabajan la temática, incluyendo a Cedeso, nuestra contraparte en este estudio. Sin embargo, tanto la organización como las familias beneficiadas no tenían conocimiento de cuándo ni cómo recibirían la documentación que acreditara su estado como personas naturalizadas.

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

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

La incertidumbre sobre los procedimientos de implementación del Decreto 262-20 se evidenciaba desde la misma JCE, que recibió el listado de los 749 beneficiarios del Decreto el 4 de agosto de 2020, del entonces viceministro de Gestión Migratoria y Naturalización del MIP, el señor Luis Fernández. Empero, la JCE no había recibido directrices acerca del procedimiento a seguir en estos casos, aunque se anticipaba que seguirían con la práctica de transcripción a un registro especial. Así, los beneficiarios del decreto que hayan alcanzado la mayoría de edad recibirían una cédula de extranjero vigente por un año, para luego renovarla una vez y luego ser transcritos a un registro especial con el propósito de otorgarles después la cédula

de identidad dominicana. De nueva cuenta se observan los procesos engorrosos mediante los cuales se aplaza de forma indefinida en el tiempo la entrega de la documentación que acredite su nacionalidad dominicana.

A finales de abril de 2021, el presidente Luis Abinader emitió otro Decreto Presidencial 297-21, que concede la naturalización dominicana a 50 personas más que se habían inscrito como parte del grupo B bajo la operación de la Ley 169-14. En el momento de escribir este texto, las organizaciones de la sociedad civil que acompañan a la población estaban analizando cuáles de las personas en la lista del decreto correspondían a los casos que llevan y cuáles serían los próximos pasos.

Conviene recordar que la Ley 169-14 estipula que las personas que se registraron del llamado grupo B podrían optar por la naturalización transcurrido un periodo de dos años (el trámite debería haber iniciado en 2016). No obstante, ya transcurridos casi una década no se ha definido ningún procedimiento administrativo para hacerlo efectivo.

Es preciso subrayar que se advierte una continuidad en las posiciones encontradas entre actores gubernamentales sobre la forma de proceder. El viceministro de Interior y Policía para la Gestión Migratoria, Juan Manuel Rosario, manifestó ante la prensa el 20 de mayo de 2021 su oposición a que los 750²⁷ niños del Decreto 262-202 se naturalizaran sin que sus padres lo hicieran. Asimismo denunció la labor de identificación de personas del «grupo B2» que han realizado varias organizaciones después del cierre de la Ley 169-14: «Nosotros jamás en la vida aprobaríamos que a un extranjero se le otorgue un estatus por mucha presión que haya a nivel internacional y se le otorgue un estatus migratorio que no sea conforme al derecho y los intereses de la República Dominicana».²⁸

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

²⁷ En realidad, se trata de 749 personas, pues una de ellas aparece duplicada en el listado.

²⁸ Para mayor información véase <https://hoy.com.do/mip-audita-regularizacion-extranjeros-por-irregularidades/>

Diálogo y búsqueda de soluciones

Entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que acompañan a la población existe la percepción de que se ha reducido el espacio para la incidencia política y el diálogo con el gobierno de turno. Durante la pandemia las OSC estuvieron enfocadas en canalizar la ayuda de organizaciones internacionales a las comunidades afectadas, por lo que operaron de forma paraestatal en aras de suplir las carencias de esta población socialmente excluida. En consecuencia, conocen de modo cercano las necesidades de esa población y están dispuestas a reanudar el diálogo en busca de soluciones que valoren el bienestar colectivo en tiempos pandémicos.

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

Conclusión

Nuestra investigación demuestra cómo la pandemia de la covid-19 agravó las desigualdades existentes para la población migrante haitiana y sus descendientes que son apátridas en la República Dominicana. Se partió de un análisis de la persistencia de los problemas de acceso a documentación de identidad y apatridia y se describieron los impactos de la pandemia en cuanto a la incidencia de la enfermedad y acceso a los servicios de salud, acceso a la vacunación, impacto económico, acceso a la educación, programas de protección social, retornos voluntarios e involuntarios a Haití, transnacionalismo, así como los mismos procesos de solicitud y renovación de documentación.

Cabe destacar además que la sociedad civil, junto a las organizaciones internacionales, ha tenido un papel crucial en suplir las necesidades de la población y en su abogacía por la inclusión de la población migrante y descendiente en la campaña de vacunación. Si el sistema de salud pública sufría de grandes deficiencias antes de la pandemia, hoy está mucho peor. Concerniente a la salud reproductiva también se ha visto gravemente afectada, tal como lo expone la Organización Panamericana de la Salud (PAHO, 2021). La sociedad civil ha tenido que volcarse plenamente hacia el trabajo paraestatal de garante del derecho a la salud para un segmento de población que sigue siendo estructural y sistemáticamente excluida, en específico las mujeres migrantes haitianas (Obmica, 2023).

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Organización de los Estados Americanos (OEA) (2020a). «Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia». Recuperado de <https://www.clarciev.com/Estudio-Regional-sobre-inscripcion-tardia-de-nacimientos-otorgamiento-de.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Organización de los Estados Americanos (OEA) (2020b). «Respuesta de Emergencia de las Oficinas de Registro Civil e Identificación durante la Pandemia del covid-19: Impacto, buenas prácticas e iniciativas innovadoras implementadas en América Latina y el Caribe». Recuperado de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/puica/docs/Respuesta-emergencia-RC-pandemia-covid-19.pdf>
- American Jewish World Service (AJWS) (2021). «Winning the fight for vaccine equity in the Dominican Republic». Recuperado de <https://ajws.org/blog/winning-the-fight-for-vaccine-equity-in-the-dominican-republic/>
- Banco Mundial (2012). «Haití, República Dominicana: Más que la suma de las partes. Un estudio sobre las relaciones económicas bilaterales». Oficina Santo Domingo.
- Brito, S., Corbacho, A. y Osorio, R. (2013). *El registro de nacimientos: la llave para la inclusión social en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016). «La matriz de la desigualdad social en América Latina». Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). «Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana». Recuperado de www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/RepublicaDominicana-2015.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1 de abril de 2021). «La CIDH llama a los Estados de la región a adoptar políticas migratorias y de gestión de fronteras que incorporen un enfoque de derechos». Recuperado de www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/082.asp
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2021). «CIDH expresa preocupación por las mujeres embarazadas expulsadas en República Dominicana y llama al Estado a garantizar el acceso a mecanismos de protección y servicios de salud reproductiva». Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/320.asp>
- EFE (11 de marzo de 2021). «Excluidos de las vacunas, los haitianos sufren un nuevo estigma en República Dominicana». Santo Domingo. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/excluidos-de-las-vacunas-los-haitianos-sufren-un-nuevo-estigma-en-republica-dominicana/20000013-4485548>
- Hayes de Kalaf, E. (2019). «Making foreign Legal identity, social policy and the contours of belonging in the contemporary Dominican Republic». En Cruz-Martínez, G. (ed.), *Welfare and social protection in contemporary Latin America*. New York: Routledge.
- Hayes de Kalaf, E. (2021). *Legal identity, race and belonging in the Dominican Republic: from citizen to foreigner*. Londres: Anthem Press London.
- Institute on Stateless and Inclusion (2020). «Statelessness in a Global Pandemic: impact report 2020». Recuperado de https://files.institutesi.org/Covid19_Stateless_Impact_Report.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (IOM) (2020). Displacement Tracking Matrix (DTM). Recuperado de https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/IOM_Flow%20Monitoring_covid-19_Bi-Monthly%20SitRep%20No.%2027.pdf?file=1&type=node&id=10399
- Junta Central Electoral (JCE) (2009). «Líneas estratégicas Registro Civil identidad ciudadana». Recuperado de <https://issuu.com/publicacionesjce/docs/lineasestrategicasregistrocivilidentidadciudadana>
- Junta Central Electoral (JCE) (29 de marzo de 2007a). «Estricto cumplimiento a la Ley No. 659 sobre actos del Estado civil y sus modificaciones al firmar las actas de nacimiento o cualquier documento». Circular No.017 a los Oficiales del Estado Civil. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8902.pdf>

- Junta Central Electoral (JCE) (10 de diciembre de 2007b). «Resolución que establece el procedimiento para suspender provisionalmente la expedición de actas del Estado civil viciadas o instrumentadas de manera irregular». Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8899.pdf>
- Junta Central Electoral (JCE) (2012). «Avances tecnológicos Registro civil y cedulação». Recuperado de https://issuu.com/publicacionesjce/docs/avances_tecnologicos_registro_civi
- Listín Diario* (25 de noviembre de 2020). «Luis Abinader: «La salud dominicana no puede y no soporta la cantidad de (parturientas) haitianas». Recuperado de <https://listindiario.com/la-republica/2020/11/25/645670/luis-abinader-la-salud-dominicana-no-puede-y-no-soporta-la-cantidad-de-parturientas-haitianas>
- Listín Diario* (3 de febrero de 2021a). «Más de 20 mil extranjeros fueron repatriados en 2020». Recuperado de <https://listindiario.com/la-republica/2021/02/03/655454/mas-de-20-mil-extranjeros-fueron-repatriados-en-2020>
- Listín Diario* (8 de enero de 2021b). «Abinader sobre vacunación a migrantes: «El compromiso del país es vacunar a dominicanos». Recuperado de <https://listindiario.com/la-republica/2021/01/08/651599/abinader-sobre-vacunacion-a-migrantes-el-compromiso-del-pais-es-vacunar-dominicanos>
- Martínez, C. (2018). «Caminando sobre mis pies: discriminación en el acceso a servicios de salud para las mujeres en los bateyes». *Estudios Sociales*, 41(156). Recuperado de <https://estudiossociales.bono.edu.do/index.php/es/article/view/29>
- Martínez, S. y Wooding, B. (2017). «El antihaitianismo en la República Dominicana: ¿un giro biopolítico?». *Migración y Desarrollo*, 28(15), pp. 95-123.
- Medrano Mercedes, F. (14 de noviembre de 2021). «Feminista Sergia Galván abre fuego contra el ministro SP y defiende a las mujeres de Haití». *El Orientador*. Recuperado de <http://www.elorientadorrd.com/2021/11/feminista-sonia-galvan-abre-fuego.html>
- Morales, M.A. (2020). «Estudio sobre migraciones, vulnerabilidad y reducción de riesgos de desastres con énfasis en colectivos en situación de mayor vulnerabilidad (migración haitiana y migración venezolana con enfoque de género y niñez)». Obmica. Recuperado de http://obmica.org/images/Obmica_Policy_Brief_cerrando_brechas_Octubre_2020-comprimido.pdf
- Movimiento Socialista de Trabajadoras y Trabajadores de la República Dominicana (MOSCTHA) (18 de noviembre de 2021). «Desmontando los fake news del gobierno contra las mujeres haitianas». Recuperado de <https://mst-rd.org/2021/11/18/desmontando-los-fake-news-del-gobierno-contra-las-mujeres-haitianas/>

- Naciones Unidas-República Dominicana (2021). Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana. Comunicado de prensa. Recuperado de <https://dominican-republic.un.org/es/158598-comunicado-de-prensa>
- Obmica (2018). *Facilitando el acceso al registro civil dominicano a descendientes de parejas mixtas: protocolo para su acompañamiento legal*. Santo Domingo: Editora Búho. Recuperado de <http://obmica.org/images/Publicaciones/Libros/Protocolo-2018-FINAL.pdf>
- Obmica (2018a). *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2017*. Santo Domingo. Recuperado de [http://obmica.org/images/Publicaciones/Informes/2017-FINAL-Estado-de-las-migraciones- República Dominicana-2017--digital.pdf](http://obmica.org/images/Publicaciones/Informes/2017-FINAL-Estado-de-las-migraciones-República Dominicana-2017--digital.pdf)
- Obmica (2020). «Sacando balance: La regularización de migrantes en República Dominicana». *Boletín*, 10(4). Recuperado de http://obmica.org/images/Boletin_Obmica_dic-2020_compressed.pdf
- Obmica (2020a). «Gobernanza de las migraciones en República Dominicana». En *Estado de las migraciones que atañen a República Dominicana 2019*. Recuperado de <https://docdro.id/43Dm5sG>
- Obmica (2021). «Uno de los gestos humanitarios más importantes de la última década. Acogiendo la población venezolana». *Boletín*, 11(1). Recuperado de http://obmica.org/images/Boletin_Obmica_Marzo_2021.pdf
- Obmica (2021). «Deportación de mujeres embarazadas y lactantes consterna a República Dominicana». Recuperado de <http://obmica.org/index.php/actualidad/372-deportacion-de-mujeres-embarazadas-y-lactantes-consterna-a-republica-dominicana>
- Obmica (17 de marzo de 2023). «Obmica lanza proyecto MigraSalud: protegiendo el derecho a la salud desde el ámbito local al nacional en República Dominicana». Recuperado de <http://obmica.org/index.php/actualidad/429-lanzamiento-proyecto-migrasalud>
- Oficina Nacional de Estadística (2018). Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana (ENI-2017).
- Organización Mundial de Salud (OMS) (2020). *Handbook for public health capacity-building at ground crossings and cross-border collaboration*.
- País Dominicano Temático* (2020). «Impacto de la covid-19 en los sistemas sanitarios, económicos y políticos». *País Dominicano Temático*, 3(9). Recuperado de <https://paisdominicanotematico.com/wp-content/uploads/2020/09/Pais-Dominicano-Ed-9-Digital-OK-1.pdf>
- Pan-American Health Organization (PAHO) (2021). «Covid-19 is inflicting «devastating» impacts on women, PAHO Director asserts». Recuperado de <https://www.paho.org/en/news/26-5-2021-covid-19-inflicting-devastating-impacts-women-paho-director-asserts>

- Petrozziello, A.J. (2023). *Birth registration as bordering practice: a feminist analysis of migration governance & the production of statelessness* (tesis doctoral). Balsillie School of International Affairs/Wilfrid Laurier University, Waterloo, Ontario, Canada.
- Petrozziello, A.J. (2023a). «La problematización de las «parturientas haitianas» y otras estrategias de control fronterizo». En *Miradas desencadenantes: Voces que desafían*, Conferencias Dominicanas de Estudios de Género, Instituto Especializado en capacitación/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: Santo Domingo.
- Petrozziello, A.J. (2019). «(Re)producing statelessness via indirect gender discrimination: descendants of Haitian migrants in the Dominican Republic». *International Migration*, 47(1), pp. 213-228. DOI: 10.1111/imig.12527.
- Petrozziello, A.J. et al. (2014 y 2017). *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Búho. Recuperado de <http://obmica.org/index.php/publicaciones/libros/192-genero-y-el-riesgo-de-apatridia-para-la-poblacion-de-ascendencia-haitiana-en-los-bateyes-de-la-republica-dominicana-segunda-edicion>
- Pew Research Center (31 de Agosto de 2020). «Amid covid-19, remittances to some Latin American countries fell sharply in april, then rebounded». Recuperado de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/31/amid-covid-19-remittances-to-some-latin-american-nations-fell-sharply-in-april-then-rebounded/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). Informe sobre desarrollo humano 2020 panorama general. La próxima frontera El desarrollo humano y el Antropoceno. Nueva York. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_spanish.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2 de diciembre de 2020). Cuenta conmigo: covid-19 y la Resiliencia de los Flujos de Remesas hacia ALC. Recuperado de <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/stand-by-me--covid-19-and-the-resilience-of-remittance-flows-to-.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-República Dominicana (2013). Mapa de desarrollo humano de la República Dominicana. Recuperado de <https://dipecholac.net/docs/files/530-pnud-do-mapadhrd.pdf>
- Privacy International (29 de marzo de 2021). «Exclusion by design: how national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations. Recuperado de <https://privacyinternational.org/long-read/4472/exclusion-design-how-national-id-systems-make-social-protection-inaccessible>

- Prospect (18 de febrero de 2021). «Deportation as usual as Biden struggles to reshape Immigration Policy». Recuperado de <https://prospect.org/justice/deportation-as-usual-biden-struggles-to-reshape-immigration-policy/>
- Red de Encuentro Dominicano Haitiano Jacques Viau (REDH-JV) (22 de septiembre de 2020). «Urge prorrogar las deportaciones». Recuperado de <http://tratodigno.obmica.org/index.php/2020/09/>
- Santana Nina, P.M. (2022). «Informe preliminar: investigación sobre implementación de la Ley No. 169-14». *Participación Ciudadana*. Recuperado de https://pciudadana.org/wp-content/uploads/2022/10/Informe-Ley-169-14-2.pdf?mc_cid=fdd59cd930&mc_eid=5fc38751a8
- Suero, J. (17 de noviembre de 2021). «Lilliam Fondeur dice aumentará mortalidad materna por medidas contra parturientas». *Hoy*. Recuperado de <https://hoy.com.do/lilliam-fondeur-dice-aumentara-mortalidad-materna-por-medidas-contr-parturientas/>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2018). «Descendientes de Inmigrantes en la República Dominicana». Estudio Complementario ENI-2017, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, escrito por Rosario Espinal para el Fondo de Población de las Naciones Unidas, República Dominicana.
- World Health Organization (WHO) (2020). *Handbook for public health capacity building at ground crossings and cross-border collaboration*. Recuperado de <https://www.who.int/publications/i/item/handbook-for-public-health-capacity-building-at-ground-crossings-and-cross-border-collaboration>
- Wooding, B. (2018). «Haitian immigrants and their descendants born in the Dominican Republic», *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199366439.013.474>
- World Bank (17 de abril de 2017). «Including the excluded: improving social protection services in the Dominican Republic». Washington. <https://www.worldbank.org/en/results/2017/04/10/improving-social-protection-services-dominican-republic>