Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina
ISBN: 978-85-7205-159-0

A APATRIDIA DENTRO DO REGIME INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: O CASO DE DOMINICANOS DE ASCENDÊNCIA HAITIANA[1]

Pedro Henrique Dias Alves Bernardes

Bacharel em Relações Internacionais (Universidade de Brasília)

pdrhnrqb@gmail.com

Resumo

Imigrantes haitianos e dominicanos de ascendência haitiana encontram diversos obstáculos na garantia de seus direitos de nacionalidade e reconhecimento perante à lei na República Dominicana. Desde 2010, filhos de imigrantes irregulares nascidos dentro do território nacional não mais obtêm nacionalidade dominicana, resolução que foi retroagida em 2013 a pessoas nascidas desde 1929. Como consequência, milhares de descendentes de haitianos têm se tornado apátridas, visto que muitos nasceram na República Dominicana e não possuem mais nenhuma ligação com o Haiti há gerações. Esta pesquisa procurará explorar tal cenário a partir de uma análise de tratados internacionais e interamericanos de Direitos Humanos, procurando medir os impactos dessas violações de direitos contra descendentes de haitianos.

Palavras-chave: Apatridia; República Dominicana; Haiti; Direitos Humanos.

Resumen

Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana encuentran varios obstáculos para garantizar sus derechos de nacionalidad y reconocimiento ante la ley en la República Dominicana. Desde 2010, hijos de inmigrantes ilegales nacidos en el territorio nacional no más obtienen la nacionalidad dominicana, resolución que fue retrotraída en 2013 para personas nacidas a partir de 1929. Como resultado, miles de descendientes de haitianos se han convertido en apátridas, ya que muchos nacieron en la República Dominicana y no tienen más ninguna conexión con Haití hace generaciones. Este estudio trata de explotar ese escenario a partir del análisis de tratados internacionales e interamericanos de Derechos Humanos, buscando medir los impactos de estas violaciones de los derechos contra los descendientes de haitianos.

Palabras-clave: Apatridia; República Dominicana; Haití; Derechos Humanos.

[1] Trabalho submetido ao II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, dentro do seminário "Repensando a América Latina através da ótica das migrações e deslocamentos", a ser realizado no dia 18 de outubro de 2016 na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo.

ISBN: 978-85-7205-159-0

Introdução

A migração sempre foi uma parte intrínseca da região do Caribe. Este é caso dos haitianos, que há quase 100 anos emigram para a República Dominicana em busca de trabalho (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004). Durante a maior parte do século passado, foi intensa a migração de mão-de-obra haitiana em direção à indústria da cana-de-açúcar dominicana, de modo a suprir a necessidade de cortadores de cana, os *braceros* (AMNESTY INTERNATIONAL [AI], 2015). Estes trabalhadores muitas vezes cruzavam a fronteira levados à força ou convencidos por falsas promessas, para encontrar do outro lado salários miseráveis e condições desumanas. A queda da indústria açucareira dominicana nos anos 1980 e a prolongada crise econômica e política no Haiti não impediram a migração laboral haitiana, que não só continuou como também se ampliou, principalmente para outros setores como a construção, indústria turística, serviço doméstico e comércio informal (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004).

Esse longo processo migratório teve consequências importantes, incluindo o surgimento de um número considerável de residentes dominicanos de ascendência haitiana, em especial os "dominico-haitianos" de segunda e terceira geração – isto é, descendentes de haitianos já nascidos na República Dominicana (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004). Nas últimas décadas, entretanto, grupos nacionalistas dominicanos passaram a promover restrições ao registro de nascimento de filhos de migrantes haitianos não-documentados. Tais limitações alcançaram seu auge em 2013, em um julgamento do Tribunal Constitucional no qual foi decidido que crianças filhas de migrantes irregulares nascidas na República Dominicana não possuiriam nacionalidade dominicana, e que tal resolução seria aplicada retrospectivamente a pessoas nascidas desde 1929 (AI, 2015). A principal consequência de tal decisão foi a emergência de um grande número de pessoas apátridas, ou seja, sem nacionalidade, mas que identificam a República Dominicana como seu próprio país – é onde elas nasceram e viveram toda a sua vida. Grande parte de tais pessoas não possuem mais nenhuma ligação com o Haiti, nunca estiveram lá e mal falam a língua local (AI, 2015).

As novas legislações dominicanas podem gerar um número sem precedentes de apátridas na região do Caribe, e representam uma grave violação de direitos humanos. Esta pesquisa procurará analisar como a República Dominicana, ao impedir a concessão de nacionalidade a descendentes de haitianos, desrespeita não só convenções de combate à apatridia, como também tratados de direitos humanos estabelecidos internacionalmente e entre os países da América Latina. Primeiramente, será apresentado um histórico da migração de haitianos para a República Dominicana, seguida por uma apresentação das práticas discriminatórias cometidas contra descendentes de haitianos e das restrições ao direito de nacionalidade

estabelecidas pela legislação dominicana. A seguir, serão explorados tratados e convenções internacionais e interamericanas de Direitos Humanos e Direito dos Refugiados, destacando o direito à nacionalidade e resoluções de combate à apatridia. Por fim, serão identificadas as principais consequências e reflexos sobre a população afetada por tais violações de direitos.

Do Haiti para a República Dominicana: Histórico da migração

A indústria açucareira no Caribe teve seu auge no final do século XIX, sendo a República Dominicana uma das principais integrantes desse mercado, visto que era privilegiada com grandes extensões de terra plana e fértil, em condições mais adequadas do que outras ilhas produtoras. O que a República Dominicana não possuía era mão-de-obra necessária para o corte da cana, por ser escassamente povoada. Tal mão-de-obra se obteve fora do país, especialmente vinda do Haiti (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004).

Desde a década de 1870, o açúcar foi uma commodity essencial na economia dominicana, mas foi somente a partir de 1916 com a ocupação pelos EUA que a indústria de cana-de-açúcar expandiu no país (FERGUSON, 2003). A contratação de trabalhadores haitianos foi fortemente incentivada pelo exército americano, principalmente devido às pressões econômicas e demográficas ao longo da fronteira entre os dois países. Mesmo após a saída americana da República Dominicana (1924) e do Haiti (1934), o movimento migratório continuou, gerando um número de mais de 50 mil haitianos residindo na República Dominicana em 1935 (FERGUSON, 2003). Estima-se que mais de 5 mil *braceros* haitianos eram contratados a cada ano (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004).

Apesar da repressão brutal à população haitiana[2], a ditadura de Rafael Leonidas Trujillo continuou aproveitando-se de tal mão-de-obra. Trujillo apropriou-se da maioria das indústrias de açúcar americanas e domésticas, e percebeu que trabalhadores haitianos eram mais uma necessidade do que uma ameaça. Assim, a partir de 1952 deram-se início uma série de acordos (*convenios*) entre os chefes dos dois Estados, nos quais os *braceros* eram levados através da fronteira para trabalhos sazonais nas plantações de cana-de-

[2] Não se pode deixar de mencionar o massacre ocorrido em 1937 contra trabalhadores haitianos, no qual o presidente Trujillo ordenou ao exército que matasse todo haitiano que não pudesse demonstrar sua condição de dominicano. As execuções apresentavam cunho racista e anti-haitiano, visto que o exército identificava suas vítimas pelo seu acento ou cor de pele. Também foi ordenado que o exército fechasse as fronteiras, impedindo que haitianos pudessem escapar (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004). Estima-se que o massacre levou ao extermínio de mais de 15 mil haitianos pelo exército dominicano. Este acontecimento ocorreu quando Trujillo ainda não controlava a produção de cana-de-açúcar na República Dominicana (FERGUSON, 2003).

ISBN: 978-85-7205-159-0

açúcar. Após o assassinato de Trujillo em 1961, tais interesses permaneceram sob o controle do Conselho Estatal do Açúcar (CEA), que continuou as negociações com 'Papa Doc' e, posteriormente, 'Baby Doc' Duvalier. Tais acordos supostamente garantiam condições trabalhistas mínimas e níveis básicos de remuneração, incluindo acomodação, transporte, cuidados médicos e pagamento mínimo para cada tonelada de cana cortada – garantias que não correspondiam com a realidade (FERGUSON, 2003). Com a queda de Baby Doc em 1986, o último *convenio* chegou ao fim, levando ao fim da oferta de mão-de-obra barata, mas impulsionando o recrutamento ilegal de haitianos.

Mesmo com os acordos entre os dois países, sempre houve falta de mão-de-obra haitiana durante os períodos de colheita, que foi atenuada com o gradual estabelecimento permanente de uma população de ascendência haitiana ao redor das plantações de açúcar (FERGUSON, 2003). Tais pessoas permaneceram na República Dominicana ou por não possuírem dinheiro suficiente para retornar ou por não verem vantagens nisso. Tais haitianos que ficaram para trás se abrigaram em campos de trabalho precários (*bateyes*) construídos no início do século XX para trabalhadores domésticos temporários. Tais assentamentos rudimentares não foram planejados para acolher trabalhadores – muito menos famílias inteiras – por um ano inteiro, mas o crescente número de *braceros* optou por permanecer em tais abrigos, tornando os *bateyes* residências permanentes. A quantidade de habitantes nos *bateyes* aumentava gradualmente pelo fluxo anual de trabalhadores contratados, conhecidos como *kongos*, assim como por um número desconhecido de imigrantes ilegais e trabalhadores sem documentos, conhecidos pelo termo crioulo *ambafiles* – literalmente, "por baixo do fio" (FERGUSON, 2003).

A situação nos *bateyes* começou a chamar atenção internacional a partir da década de 1980, principalmente a partir da denúncia das explorações em tais assentamentos e das violações de direitos trabalhistas, tais como mal remuneração, falta de atendimentos médicos, abusos físicos e condições análogas à escravidão. Como o tráfico ilegal de *braceros* se intensificou após 1986, também foi denunciado o recrutamento forçado de trabalhadores atraídos por falsas promessas de altos salários e boas condições, incluindo haitianos que eram levados até as fronteiras onde eram presos pelo exército dominicano e coercivamente transportados para plantações do CEA (FERGUSON, 2003).

Com a queda dos preços do açúcar no mercado internacional a partir dos meados da década de 1980, a demanda por *braceros* caiu drasticamente, mas não reduziu o fluxo de migrantes haitianos, que chegavam à República Dominicana sem autorização. Junto com outros haitianos que já trabalhavam nas plantações dominicanas, tais migrantes passaram a encontrar empregos fora dos *bateyes*, como em outras áreas do setor agrícola, em construções e na crescente indústria do turismo (AI, 2015). Haitianos seguem ocupando

ISBN: 978-85-7205-159-0

cargos indesejados por dominicanos, continuando como uma fonte de mão-de-obra barata facilmente explorada por empregadores dominicanos (FERGUSON, 2003). Haitianos e dominicanos de ascendência haitiana não só ainda são explorados economicamente, como também encontram obstáculos para o exercício de seus direitos básicos, sendo marginalizados e discriminados (AI, 2015).

"Dominico-haitianos": Práticas discriminatórias e políticas anti-imigração

Em uma região seccionada pelo legado colonial, culturas e idiomas, minorias migrantes sempre foram alvos de marginalização e exclusão. Haitianos carregam o fardo da discriminação no Caribe, devido à pobreza progressiva de sua terra natal e sua identidade cultural singular. Como falantes nativos do crioulo com influências da língua francesa, haitianos se veem separados das grandes comunidades de outros idiomas da região, tais como o espanhol e o inglês, além de serem marginalizados devido à estereótipos da prática do vodu, reforçados por igrejas tradicionais e pela mídia. Também há uma correlação entre a etnia negra com a identidade haitiana, explicitando práticas discriminatórias racistas, especialmente contra dominicanos de ascendência haitiana (FERGUSON, 2003).

Desde o princípio da indústria do açúcar, dominicanos ocuparam cargos mais qualificados e com salários melhores, visto que a maioria se recusava a cortar cana por ser um trabalho mais árduo, degradante e mal pago. Diferente do Haiti, que até a sua independência em 1804 tinha sido uma colônia de plantação francesa, a República Dominicana possuía pouca tradição de agricultura em larga-escala e não tinha passado pelo mesmo histórico de escravidão (FERGUSON, 2003). A antipatia dominicana frente ao corte de cana foi influenciada por associações com a escravidão e pela suposição de que haitianos – e não dominicanos – eram adequados para tal serviço, concepção encorajada por governantes dominicanos e donos de plantações. Um grande número de dominicanos ainda possui empregos mais qualificados na indústria do açúcar, usufruindo de um status superior a haitianos (FERGUSON, 2003). Entre 2000 e 2014, o uso da mão-de-obra haitiana aumentou em mais de 440%, com salários que chegam a ser 40% mais baixos do que os dos dominicanos (GUERRERO, 2015).

Com o aumento da presença de trabalhadores haitianos em outros setores – ainda assim em cargos que pouco se diferenciam de dominicanos pobres ou de classe média baixa – o medo de uma "invasão pacífica" haitiana passou a ser explorado por grupos nacionalistas (AI, 2015; WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004). Tal retórica foi reforçada pelas já presentes concepções discriminatórias e dominou o debate público e político acerca da imigração haitiana, demandando ações estatais mais fortes para limitar

ISBN: 978-85-7205-159-0

o número de migrantes haitianos e restringir o acesso de seus descendentes à nacionalidade dominicana (AI, 2015). Tais grupos têm rechaçado qualquer distinção entre haitianos e "dominico-haitianos", argumentando que, pela descendência de trabalhadores sazonais, seu status no país também é ilegal (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004).

O tratamento violento e abusivo contra haitianos e seus descendentes sempre foi um elemento consistente das políticas públicas desde que as migrações de massa e assentamentos começaram, sendo o massacre de 1937 o caso mais notório entre várias ações brutais (FERGUSON, 2003). Os acontecimentos de 1937 foram resultado de uma prática do regime Trujillo chamada de "dominicanização da fronteira", que buscou reduzir o número de estrangeiros – isto é, haitianos – no país, incluindo uma lei que limitava a 30% a mão-de-obra estrangeira permitida nas empresas. Tal lei foi fortemente criticada pelas companhias açucareiras, que conseguiram uma autorização oficial do governo aumentando tal limite. Em 1939, foi estabelecida uma nova lei de migrações com o propósito central de impedir a entrada de haitianos no país, exceto quando necessários para o corte de cana (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004).

A expulsão sempre foi a resposta dominicana mais comum contra migrantes haitianos indesejados, através de duas formas principais: deportações em massa de larga-escala e amplamente divulgadas, e expulsões diárias menos conhecidas de indivíduos e grupos (FERGUSON, 2003). Por exemplo, durante a depressão dos anos 1930, mais de 35 mil *braceros* haitianos foram retornados pelos donos de plantações (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004). Expulsões em massa geralmente são realizadas com o uso da força militar, e costumam transmitir mensagens políticas explícitas, ocorrendo durante períodos eleitorais ou em resposta a críticas internacionais às práticas trabalhistas dominicanas (FERGUSON, 2003). Já as deportações diárias de pequena escala atingem entre 50 a 100 pessoas, especialmente haitianos e pessoas com "aparência haitiana" encontrados longe dos *bateyes*. Várias violações de direitos humanos ocorrem em tais processos de expulsões, tais como a separação de famílias, crianças deixadas sozinhas, além de abusos verbais e violência física (FERGUSON, 2003). Também foi evidenciado que as expulsões são mais frequentes quando a mão-de-obra haitiana não é necessária, como ao fim do período de colheita de cana, além de atingir principalmente aqueles que não são economicamente ativos, tais como mulheres, crianças e idosos. Tais deportações são apenas uma parte de um quadro maior de violência, assassinatos extrajudiciais e ilegalidades perpetradas pelas forças armadas dominicanas (FERGUSON, 2003).

As restrições ao direito à nacionalidade a descendentes de haitianos

ISBN: 978-85-7205-159-0

Entre 1929 e 2010, sucessivas versões da Constituição Dominicana garantiam a nacionalidade dominicana a todas crianças nascidas no território nacional (*ius soli*), exceto a filhos de diplomatas ou de pessoas "em trânsito" – definidas como aquelas presentes no país por menos de 10 dias (AI, 2015). Por muitas décadas, a República Dominicana reconheceu formalmente descendentes de haitianos nascidos no país como seus cidadãos e emitiu certidões de nascimento, cartões de identidade e passaportes – pelo menos na maioria dos casos. Entretanto, a partir da década de 1990, oficiais de registro civil começaram a recusar a documentação de filhos de migrantes haitianos alegando que estes estariam "em trânsito". Em outros casos, o registro foi negado pelo fato dos pais não possuírem identidades dominicanas ou simplesmente por serem haitianos. Pais haitianos – ou que aparentavam ser haitianos – encontravam barreiras para registrar o nascimento de seus filhos, além de mal atendimento vindo dos oficiais e desconfiança sobre a autenticidade de seus documentos pessoais (AI, 2015).

Tal prática discriminatória foi institucionalizada em agosto de 2004, com a Lei Geral de Migração (284-05). Depois de 65 anos com uma lei migratória obsoleta, o então presidente Hipólito Mejía promulgou as normas essenciais para regulamentação e organização da dinâmica migratória de acordo com necessidades da economia e desenvolvimento nacionais (ÁLVAREZ; LOZANO, 2015). Essa lei determinou que trabalhadores estrangeiros temporários e migrantes não-documentados seriam considerados pessoas "em trânsito", impedindo que filhos de migrantes haitianos tivessem acesso à nacionalidade dominicana. Além disso, o artigo 28 da nova lei também estabeleceu que os registros de nascimento deveriam ser realizados formalmente em embaixadas ou consulados do país de origem das mães de tais crianças (AI, 2015). Frente a críticas de organizações não-governamentais, a Suprema Corte dominicana declarou em dezembro de 2005 que a Lei Geral de Migração era constitucional e não violava as normas de aquisição de nacionalidade da Constituição Dominicana de 2002 (Artigo 11º) ou o princípio de equidade perante a lei, alegando que filhos de mães estrangeiras com status de migração ilegal no momento do parto estariam dentro da categoria de "em trânsito" e não seriam considerados dominicanos (AI, 2015).

A partir de 2007, a Junta Central Eleitoral (JCE), órgão responsável pelo registro civil, começou a aplicar a definição de "estrangeiros em trânsito" de forma retroativa, recusando-se a emitir ou renovar documentos de dominicanos de ascendência haitiana nascidos anteriormente à Lei Geral de Migração de 2004 (AI, 2015). A JCE orientou os oficiais de registro civil a evitar a emissão ou renovação de documentos de identidade quando fossem encontradas "irregularidades" – como certidões de nascimento emitidas a crianças nascidas dominicanas mas cujos pais não provaram sua residência ou status legal no país (Resolução 012-2007). Os documentos desses indivíduos seriam marcados como "temporariamente

ISBN: 978-85-7205-159-0

suspensos" até verificação da JCE, que, caso acreditasse haver motivos suficientes, iniciaria um processo judicial para declarar tais títulos como nulos. A grande maioria das pessoas que tiveram seus documentos suspensos foram dominicanos descendentes de haitianos, especialmente aqueles cujos nascimentos foram registrados com documentos que não apresentavam o status migratório de seus pais, tais como carteiras de trabalho e passaportes haitianos (AI, 2015).

Dentro deste cenário de práticas discriminatórias institucionalizadas, uma nova Constituição Dominicana, que entrou em vigor em 2010, continuou restringindo o acesso à nacionalidade dominicana, passando a negar o direito automático de nacionalidade não só a filhos de representantes diplomáticos e de estrangeiros "em trânsito", mas também a filhos de migrantes irregulares, independente do limite de 10 dias no país (AI, 2015). Em setembro de 2013, o Tribunal Constitucional emitiu a sentença TC 168-13[3], na qual definiu que o conceito de "em trânsito" cabia a todas pessoas de ascendência estrangeira cujos nascimentos tivessem sido documentados em circunstâncias irregulares, definindo uma série de medidas que se aplicariam a descendentes de estrangeiros registrados desde 21 de junho de 1929[4]. O Tribunal Constitucional ordenou à JCE a audição cuidadosa de todos registros civis desde tal data de modo a encontrar irregularidades e demandou ao Conselho Nacional de Migração o desenvolvimento de um plano nacional de regularização de estrangeiros irregulares vivendo no país (AI, 2015).

A decisão do Tribunal Constitucional teve sérias consequências para várias gerações de dominicanos de ascendência estrangeira, visto que aqueles que não conseguissem confirmar a regularidade do status migratório de seus pais não seriam considerados dominicanos, independente do fato de que a Constituição vigente no momento de seu nascimento lhes garantia o direito de nacionalidade (AI, 2015). As pessoas afetadas ficaram em situações precárias, sem acesso a seus direitos mais básicos, visto que, com seus documentos de identidade negados, não poderiam realizar transações, registro de filhos, inscrições em escolas e faculdades, participação na economia formal e circulação dentro do país sem o risco de deportação (HUMAN RIGHTS WATCH [HRW], 2015).

[3] Essa resolução se refere ao caso de Juliana Deguis Pierre, dominicana de ascendência haitiana, que procurou amparo após a JCE apreender sua certidão de nascimento em 2008 e recusar-se a emitir um novo documento de identidade. O Tribunal negou o apelo de Juliana Deguis Pierre, alegando que ela tinha sido registrada erroneamente como dominicana já que seus pais declararam seu nascimento com documentos que não apresentavam a regularidade dos seus status migratórios. O Tribunal também pronunciou que ela nunca deveria ter adquirido nacionalidade dominicana porque seus pais eram "pessoas em trânsito", sendo ela também estrangeira (AI, 2015).

[4] Essa data se remete à entrada em vigor da Constituição Dominicana de 1929, na qual filhos de "estrangeiros em trânsito" não mais obteriam nacionalidade dominicana automaticamente ao nascer (AI, 2015).

ISBN: 978-85-7205-159-0

Com a aprovação de tal sentença, o presidente Danilo Medina encontrou fortes críticas nacionais e internacionais devido à evidente injustiça cometida contra dominicanos de ascendência haitiana e potenciais efeitos negativos nos direitos de milhares de pessoas (ÁLVAREZ; LOZANO, 2015; AI, 2015). Dentro de tal cenário, de forma a atenuar as consequências da decisão do Tribunal, a administração de Medina lançou em 2014 uma Lei de Naturalização com o objetivo de analisar os requerimentos de pessoas afetadas pela resolução TC 168-13 (HRW, 2015). A Lei de Naturalização (169-14) criou duas categorias para dominicanos filhos de migrantes irregulares de modo a procurar uma solução para a perda massiva de nacionalidade. Aqueles que em algum momento tivessem sidos documentados em registros civis dominicanos seriam incluídos no Grupo A, reconhecendo automaticamente seu direito à nacionalidade dominicana e ordenando a regularização de seus registros de nascimento (ÁLVAREZ; LOZANO, 2015). Já o Grupo B seria composto por aqueles cujo nascimento na República Dominicana nunca tivesse sido registrado. Para estes, foi estabelecido um longo processo para readquirir a nacionalidade que começava com o cadastro no Registro de Estrangeiros dentro de um prazo de 180 dias, e posteriormente no Plano Nacional de Regularização de Estrangeiros. Os membros deste grupo teriam de esperar até dois anos para solicitar a naturalização como nacionais dominicanos (ÁLVAREZ; LOZANO, 2015; AI, 2015).

Apesar de tentar reverter os impactos negativos do julgamento 168-13, a Lei de Naturalização apresentava problemas em sua elaboração e implementação que frustraram o processo de naturalização de descendentes de estrangeiros (HRW, 2015). Deve-se ressaltar que há uma desigualdade arbitrária entre os membros das duas categorias, que se diferem por um fator aleatório – a obtenção de um documento de identidade, sobre a qual não tinham nenhum controle como recém nascidos (ÁLVAREZ; LOZANO, 2015). A regularização de estrangeiros apresentou falta de clareza, atrasos e inconsistências que criaram ainda mais obstáculos para os afetados, incluindo pessoas que não foram informadas do processo ou não podiam pagar para solicitar seus documentos. Diversas pessoas não conseguiram se inscrever no plano de naturalização dentro do prazo estipulado e, portanto, se encontram apátridas (AI, 2015). Mesmo o presidente Medina afirmando que o número de apátridas na República Dominicana é nulo, dezenas de milhares de pessoas não conseguiram a renacionalização (ÁLVAREZ; LOZANO, 2015; HRW, 2015). Essa situação representa um grave cenário de violação de direitos humanos, tanto no âmbito internacional quanto no regional.

A apatridia nos regimes internacional e interamericano de Direitos Humanos

ISBN: 978-85-7205-159-0

Diversos tratados internacionais reconhecem a nacionalidade como um direito fundamental de toda pessoa. Segundo o artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY [UNGA], 1948), todo ser humano tem direito a uma nacionalidade e ninguém pode ser arbitrariamente privado da mesma. Já a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969) estabelece que todo Estado deve garantir o direito à nacionalidade, sem distinção de raça, cor ou origem nacional ou étnica. A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) garante o direito de toda criança a adquirir uma nacionalidade, enquanto a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979) pede a igualdade entre homens e mulheres em respeito à aquisição da nacionalidade e à transmissão da nacionalidade a seus filhos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS [ACNUR], 2010). Dentro do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, podemos ressaltar o artigo 20 da Convenção Americana de Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS [OEA], 1969), que estabelece que "toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra", e o artigo 27, que determina que a nacionalidade é um direito inderrogável.

A República Dominicana é um Estado-parte das convenções de Direitos Humanos da da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estado Americanos (OEA). Tais convenções foram ratificadas pela República Dominicana e portanto possuem força de lei doméstica (POMARES, 2008). Entretanto, as práticas discriminatórias contra descendentes de haitianos – legitimadas pelo governo dominicano – claramente desrespeitam esses instrumentos. Por exemplo, em 2005 a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) julgou o "Caso de Las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana", no qual analisou-se a negação do registro de nascimento de duas meninas filhas de mães dominicanas e pais haitianos, nascidas em território dominicano, mas que permaneceram apátridas por mais de quatro anos. A Corte considerou que a República Dominicana tinha práticas e leis de nacionalidade discriminatórias, e foi estabelecido na decisão mandatória que o status migratório não é hereditário e nunca pode ser considerado uma justificativa para privar a nacionalidade de uma pessoa ou negar o exercício de seus direitos (AI, 2015; CIDH, 2005). O Direito Internacional estabelece limites para se evitar que pessoas fiquem sem nacionalidade nenhuma, o que não tem sido seguido pela República Dominicana.

Segundo a Convenção Sobre o Estatuto dos Apátridas (UNGA, 1954), o termo apátrida se refere a toda pessoa que não é considerada por qualquer Estado como seu nacional. A Convenção de 1954 foi estabelecida para resolver os problemas enfrentados por apátridas ao redor do mundo, de modo a garantir a proteção de todos os aspectos de seus direitos humanos, sendo o único instrumento que estabelece

ISBN: 978-85-7205-159-0

formalmente a condição jurídica de apátrida (ACNUR, 2011). Sem vínculo de nacionalidade com qualquer Estado, apátridas requerem proteção especial para exercer seus direitos básicos, tais como a obtenção de documentos fundamentais como os de identidade e de viagem. É importante ressaltar que os direitos protegidos pela Convenção de 1954 não equivalem a uma nacionalidade, sendo um mecanismo de resposta temporária até a aquisição de uma (ACNUR, 2011).

De forma a complementar a Convenção de 1954, foi estabelecida a Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia (UNGA, 1961), que apresenta medidas de cooperação entre os Estados para assegurar respostas adequadas ao risco de apatridia. A Convenção de 1961 estabelece "regras para a concessão ou não-privação da nacionalidade apenas quando a pessoa em questão for deixada na condição de apátrida" (ACNUR, 2010, p. 3), apresentando salvaguardas contra a apatridia que devem ser implementadas pelas legislações de nacionalidade do Estado. Existem quatro áreas principais sobre as quais a Convenção de 1961 atua. A primeira delas são medidas para evitar a apatridia entre crianças, tais como a concessão de nacionalidade por meio do nascimento no território ou descendência. A segunda área são medidas para combater a apatridia por motivo de perda ou renúncia de nacionalidade, como a possessão prévia ou garantia de outra nacionalidade antes que a mesma possa ser renunciada. A terceira área são medidas para evitar a apatridia devido à privação da nacionalidade, estabelecendo que nenhum Estado pode privar qualquer pessoa de sua nacionalidade por motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos. Por fim, a última área da Convenção de 1961 é a prevenção de apatridia no contexto de sucessão de Estados, garantindo a nacionalidade a pessoas que se tornariam apátridas como resultado da transferência ou aquisição de um território (ACNUR, 2010).

Apesar de a República Dominicana não ter ratificado nenhuma dessas duas convenções, por ser signatária ela tem a obrigação de não impedir a finalidade das mesmas, o que não se refletiu na sentença TC 168-13 (AI, 2015). Apesar de a Convenção de 1961 estabelecer que a nacionalidade pode ser privada caso o indivíduo a tenha obtido por meio de identidade falsa ou fraude (ACNUR, 2010) – um dos argumentos utilizados pela JCE para invalidar o registro de nascimento de descendentes de haitianos – o Estado deve utilizar-se da proporcionalidade desta medida, o que claramente não foi respeitado ao retroagir o processo a pessoas com nascimento desde 1929. Em 2014, a CIDH analisou o "Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana", que julgou a detenção arbitrária e expulsão sumária de haitianos e dominicanos de ascendência haitiana, além dos impedimentos encontrados para obtenção de nacionalidade por pessoas nascidas no território dominicano (CIDH, 2015). A Corte determinou que descendentes de haitianos foram desproporcionalmente afetados por critérios

ISBN: 978-85-7205-159-0

discriminatórios que privam tais indivíduos do exercício do direito à nacionalidade, afirmando que a República Dominicana violou vários artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos, tais como os direitos ao nome, à integridade pessoal, ao reconhecimento da personalidade jurídica, à nacionalidade, à identidade e à igualdade perante a lei (AI, 2015; CIDH, 2015). A República Dominicana, entretanto, ignorou a decisão da CIDH afirmando ser inoportuna, tendenciosa e inapropriada, deixando claro que não iria implementá-la (AI, 2015).

As medidas discriminatórias da República Dominicana contra descendentes de haitianos encontram-se na contramão dos esforços internacionais para reduzir a apatridia. Em 2014, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) lançou uma campanha global para erradicar a apatridia dentro de 10 anos, através de ações como garantir que nenhuma criança nasça apátrida, impedir a perda de nacionalidade por motivos discriminatórios e expedir documentos de nacionalidade para aqueles com direito a ele (ACNUR, 2014a). Tal compromisso foi reafirmado pelos países da América Latina e Caribe na Conferência de Cartagena +30, na qual se reiterou a importância da adesão às Convenções de 1954 e 1961, além de solicitar que os Estados facilitem o registro universal de nascimentos e a concessão de documentação (ACNUR, 2014b). Esse objetivo foi novamente frisado – apesar de forma amena – na Declaração de Nova York (UNGA, 2016) para grandes movimentos de refugiados e migrantes. Ao revogar a nacionalidade de descendentes de haitianos e dificultar o seu acesso à documentação, a República Dominicana falha em cumprir suas obrigações perante à comunidade internacional.

Considerações finais

Com o fim do Plano de Regularização em 2015, as autoridades dominicanas se comprometeram a não expulsar nenhuma pessoa que pudesse comprovar nascimento na República Dominicana, prometendo que todo caso seria avaliado individualmente e todos nascidos no país seriam protegidos. Entretanto, a República Dominicana tem deportado migrantes em um ritmo constante, principalmente descendentes de haitianos. Muitos destes retornaram "espontaneamente" para o Haiti, em muitos casos após terem recebido ameaças ou terem sido pressionados a deixar o país. Até maio de 2016, 40 mil pessoas foram deportadas da República Dominicana para o Haiti, enquanto outras 66 mil retornaram de forma "espontânea" (AI, 2016).

Durante a crise entre os dois países vizinhos, as autoridades haitianas haviam afirmado que iriam aceitar todos nacionais deportados, mas não iriam se responsabilizar pela expulsão de dominicanos ou apátridas. Na prática, entretanto, nenhum obstáculo foi criado contra a entrada desses migrantes. Além

ISBN: 978-85-7205-159-0

disso, as autoridades haitianas também não desenvolveram nenhuma medida específica direcionada a dominicanos de ascendência haitiana que foram expulsos ou chegaram no país, incluindo aqueles que se encontram apátridas. O Haiti também não tomou providências para facilitar o acesso a documentos de identidade àqueles que foram intitulados haitianos. Entre as pessoas que se tornaram apátridas, algumas desejam voltar para a República Dominicana o quanto antes, enquanto outras se encontram traumatizadas pela expulsão ou ameaças e preferem se estabelecer no Haiti (AI, 2016).

Como foi possível observar, as tensões migratórias entre a República Dominicana e o Haiti são bem mais complexas do que a atual situação de apatridia. Ocupando diferentes lados da mesma ilha, haitianos sempre tiveram dificuldades no acesso a serviços básicos na República Dominicana, uma realidade que remonta desde o início da migração de *braceros* para o trabalho nas plantações de cana-de-açúcar dominicanas. O histórico de discriminação contra descendentes de haitianos atingiu o seu ápice com a revogação de suas nacionalidades –legitimada pelo Estado dominicano – cujo impacto é incalculável, principalmente por ser multigeracional. Visto que nenhum dos dois países ratificou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas e a Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia, indivíduos que se encontram nessa categoria correm sérios riscos de terem seus direitos mais fundamentais negados, tais como o acesso à educação, a empregos formais e saúde adequada. Não se pode permitir que compromissos internacionais de proteção aos Direitos Humanos sejam quebrados arbitrariamente, especialmente no que se refere à nacionalidade daqueles que sempre consideraram a República Dominicana como sua nação e seu lar. Agora apátridas, tais indivíduos se encontram no espaço literal e figurativo entre duas nações que dividem, junto com sua ilha, um passado marcado por hostilidades.

Referências bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS [ACNUR]. Prevenção e Redução da Apatridia. Convenção da ONU de 1961 para Reduzir os Casos de Apatridia. 2010.

_____. Protegendo os Direitos dos Apátridas – Convenção da ONU de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas. 2011.

_____. Ending Statelessness Within 10 Years. 2014a. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/545b3b47ade.html>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Declaração e Plano de Ação do Brasil. 2014b. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf?view=1>. Acesso em: 12 set. 2016.

ISBN: 978-85-7205-159-0

ÁLVAREZ, Roberto; LOZANO, Wilfredo. Inmigración haitiana y nacionalidad en República Dominicana: Realidad, desafíos y oportunidades. Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 15, n. 4, 2015. Disponível em: <http://acento.com.do/2015/politica/8302984-inmigracion-haitiana-y-nacionalidad-en-republica-dominicana-realidad-desafios-y-oportunidades/>. Acesso em: 15 ago. 2016.

AMNESTY INTERNATIONAL [AI]. 'Without papers, I am no one' Stateless people in the Dominican Republic. 2015. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/564eef214.html>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. 'Where are we going to live?' Migration and Statelessness in Haiti and the Dominican Republic. 2016. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/5763ba754.html>. Acesso em: 15 jul. 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. 2005. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4405c8a74.html>. Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana. 2014. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/546db31f4.html>. Acesso em: 30 ago. 2016.

FERGUSON, James. Migration in the Caribbean: Haiti, the Dominican Republic and Beyond. Reino Unido: Minority Rights Group International, 2003. 39 p. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/469cbfaf0.html>. Acesso em: 21 jul. 2016.

GUERRERO, Natalia. ¿Qué pierde República Dominicana si expulsa a los haitianos?. BBC Mundo. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150618_economia_republica_dominicana_haiti_plan_migratorio_ng>. Acesso em: 15 ago. 2016.

HUMAN RIGHTS WATCH [HRW]. Somos Dominicanos, Somos Dominicanas: Privación arbitraria de la nacionalidad en la República Dominicana. 2015. Disponível em: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=577ba3f54>. Acesso em: 18 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS [OEA]. Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica"). 1969.

POMARES, Luis. The Dominican Republic and the UN Human Rights Treaty System. Journal of Race, Gender and Ethnicity, vol. 2, p. 83-102, 2008.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY [UNGA]. Universal Declaration of Human Rights. 217 A (III), 1948.

ISBN: 978-85-7205-159-0

_____. Convention Relating to the Status of Stateless Persons. United Nations, Treaty Series, vol. 360, 1954. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. Convention on the Reduction of Statelessness. United Nations, Treaty Series, vol. 989, 1961. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>. Acesso em: 29 ago. 2016.

_____. New York Declaration for Refugees and Migrants. 2016. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1>. Acesso em: 12 set. 2016.

WOODING, Bridget; MOSELEY-WILLIAMS, Richard. Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana em la República Dominicana. República Dominicana: Cooperación Internacional para el Desarrollo [CID], 2004. 103 p.