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

Resumen

El presente documento presenta los datos obtenidos de la investigación para obtener el grado de magister en RRII por FLACSO Ecuador en la convocatoria 2011-2013, la cual tuvo como tema limitaciones del régimen internacional de refugio en el caso de la población haitiana en República Dominicana, la cual se pudo desarrollar gracias a una beca de investigación brindada por FLACSO Ecuador.

El documento muestra el análisis de la información bajo los postulados del neoinstitucionalismo, para posteriormente explicar cuáles son las limitaciones identificadas en el proceso de recolección de información. Para esto se analiza el funcionamiento del régimen a partir de dos teorías de RRII, el realismo y el neoliberalismo institucional, intentando ubicar cuál es la tradición que predomina en la conducta de República Dominicana y su relación con la protección de población con necesidad de protección internacional de origen haitiano.

El estudio fue de carácter cualitativo y se utilizó el estudio de caso como método para el mismo. La información fue recolectada por medio de documentos, así como de entrevistas semi estructuradas con distintos actores de la sociedad civil, academia y organismos internacionales.

Regimen internacional- refugio – Haití – República Dominicana – Limitaciones
- Neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo y los regímenes internacionales.

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

se le concede particular importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Rivas 2003, 38)

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

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

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

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

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

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

República Dominicana es signatario de los instrumentos internacionales de carácter vinculante que fundan y determinan el accionar del régimen internacional de refugio, incluso traspasando los mismos a normativa nacional (Convención de Ginebra de 1951, Protocolo de 1967 además de los decretos 1659 y 2230), sin embargo, su conducta en la dinámica internacional parece no estar determinada específicamente por los acuerdos a los cuales se ha suscrito, sino más bien esta está determinada por los intereses que tiene esta, y en el caso específico del cumplimiento de las normas establecidas por el régimen internacional de refugio, estas dependen de la soberanía del Estado más que de los acuerdos formales del mismo.

La soberanía, entendida como la posibilidad que tienen los Estados de hacerse cargo de sus asuntos de seguridad interna sin tener la influencia o la injerencia de actores externo o instancias supranacionales, siendo el eje principal para la determinación y defensa de los intereses nacionales, puesto que al no existir una instancia supranacional que obligue a los Estados a comportarse de cierta manera estos funcionarán a partir de sus intereses (Mersheimer, 1994).

Si bien, la soberanía está vinculada a los intereses y la seguridad del estado, esta permite, sobre todo después del establecimiento de las Naciones Unidas, reafirmar los procesos de autodeterminación de los distintos pueblos. Es así que el proceso de construcción y constitución del Estado dominicano siempre ha buscado establecerse como la antítesis de lo haitiano.

Todo el proceso del establecimiento del antihaitianismo¹ en la era de Trujillo, así como la percepción de la invasión pacífica², trae consigo que el actuar de República Dominicana esté orientado a precautelar sus intereses, por ende, evitar el ingreso y establecimiento de población haitiana en su territorio excepto aquellos que, también a partir de sus propios intereses, eran autorizados para realizar actividades que permitan la mantención del ingenio azucarero. Es así como el funcionamiento del régimen internacional de refugio en República Dominicana estará marcado por el proceso de autodeterminación así como por la posibilidad de permitir al propio Estado precautelar por la consecución de sus intereses, por lo tanto, se ubica a esta población como parte de flujos migratorios que buscan afianzarse e invadir el territorio.

De la misma manera, y para poder ubicar cual es el rol que tiene la soberanía en relación al funcionamiento del régimen, o en otras palabras cual es la “*institución*” que tiene una mayor importancia en la conducta del Estado es importante retomar la conducta que este ha tenido en relación a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos

¹ Textos de distintos autores permiten comprender como se establece el antihaitianismo como categoría (Wooding & Moseley-Williams, 2004; Ontiveros, 2008; Lister, s.f). Asimismo Liliana Gamboa (Open Society), Bridget Wooding (OBMICA) y Roudy Joseph (Centro Bonó), concuerdan que el antihaitianismo es un elemento característico de la Doctrina de seguridad nacional.

² La invasión pacífica se refiere a la posibilidad de la población haitiana de “conquistar” República Dominicana por medio de la migración a este país.

Humanos en casos vinculados a población haitiana en contra de República Dominicana. El caso “*Yean y Bosico*”³ (Corte Interamericana de Derechos Humanos 8 de septiembre de 2005) y la “*sentencia Nadege Dorzema vs República Dominicana, o la Masacre de Guayubín*” (Corte Interamericana de Derechos Humanos 24 de Octubre de 2012) son buenos ejemplos que permiten identificar no solo la conducta del Estado dominicano en relación a temas vinculados a los derechos humanos y cumplimiento de estándares explicitados por regímenes internacionales, sino que también permite ver que finalmente cual es la “*institución*” que determina el funcionamiento del Estado.

Por ejemplo, en relación al primer caso la CIDH sentenció lo siguiente: “El Estado violó los derechos a la nacionalidad y a la igualdad ante la ley consagrados, respectivamente, en los artículos 20 y 24 de la Convención Americana, en relación con el artículo 19 de la misma, y también en relación con el artículo 1.1 de este instrumento, en perjuicio de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico” (Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana 2005). En relación al segundo caso se evidencia “la discriminación racial estructural – así alegado por la CIDH en su informe de fondo – en contra de personas haitianas y de origen haitiano en la República Dominicana” (Quintana 2013) es la causa de la violación de derechos.

Esto nos permite comprender que la “*institución*”, reconociendo como tal a la soberanía y la seguridad nacional, no ha tenido cambios específicos en sus argumentos de fondo, aunque ha comenzado a utilizar estrategias distintas para poder mantener la misma conducta y así precautelar por los intereses del Estado.

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

Otro elemento que permite ver lo anteriormente explicado es la sentencia del Tribunal Constitucional de República Dominicana TC 0168/13⁴ la cual en la práctica lo que genera es que una gran cantidad de población de origen haitiano tenga que abandonar el país puesto que no son reconocidos como nacionales dominicanos al no poder probar que sus padres tenían condición migratoria regular en el momento de su nacimiento. Esto se puede ubicar como una estrategia clara de la mantención de las características de la autodeterminación establecidas en la era de Trujillo en la cual lo haitiano se ve como la antítesis.

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

La vinculación migración – desplazamiento forzado y protección internacional, es una de las formas bajo las cuales se ha terminado vinculado el proceso de entrada de la población haitiana a la isla, lo cual no es nada más que una demostración clara de cómo la soberanía y la seguridad nacional terminan siendo los elementos centrales en la conducta y el cumplimiento de los acuerdos del régimen internacional de refugio en la isla. Esto se

⁴ Actores de distinto tipo en la escena nacional, internacional y de protección de los Derechos Humanos se han pronunciado sobre la Sentencia TC 0168/13, siempre mostrando preocupación con lo que sucede con la población, así como instar al gobierno dominicano a revisar la misma. Entre estas encontramos a los siguientes actores: agencias de ONU como ACNUR y UNICEF; Instancias supranacionales como un grupo de diputados del Parlamento Europeo; Instancias estatales como una comisión de diputados españoles; ONG's españolas como: ALBOAN, Coordinadora de Comités Oscar Romero, Entreculturas, InspirAction, InteRed, Manos Unidas y OCASHA – Cristianos del Sur; Instituciones Académicas como CLACSO, instituciones religiosas como la CPAL (Provinciales Jesuitas de América Latina y el Caribe); La Corte Interamericana de Derechos Humanos; Ong's que trabajan en República Dominicana como el Centro Bonó, Open Society; Amnistía Internacional, entre otras

puede reafirmar no solo en función de los testimonios recogidos, sino también en función de los datos vinculados al proceso de reconocimiento de refugiados en el país y del funcionamiento de aquellas instancias vinculadas al cumplimiento de las “*normas*” que establece la adscripción al régimen.

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

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

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

En el caso de República Dominicana el funcionamiento parece darse de la siguiente forma. Son los Estados que, luego del fin de la segunda guerra mundial y de la instauración de la ONU, desarrollan distintos regímenes internacionales que buscan la solución de problemáticas derivadas de la guerra a partir del establecimiento de acuerdos de cooperación entre los distintos Estados que la componen, reafirmando entonces en inicio proceso vinculados a la postura de Keohane y Nye (1998) del neoliberalismo institucional. Uno de estos regímenes es el de refugio, el cual surge como una solución al problema de las víctimas de la guerra que tuvieron que desplazarse a otros países para poder salvaguardar su vida.

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

En el caso del régimen internacional de refugio en República Dominicana los dos instrumentos internacionales de los cuales el país ha sido signatario (Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo del año 1969) son aquellos que determinan cuales son las reglas a las cuales se adscribe, entendiendo que, a partir de la firma de los mismos y de la elaboración de normativa nacional que traspasa aquellos acuerdos del régimen a la ley interna lo que se garantiza no es nada más que el cumplimiento de las reglas y normas del régimen, por lo tanto, este ha logrado moldear y definir la conducta del Estado signatario.

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

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

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

La soberanía como elemento rector de las relaciones internacionales no solo implica la definición de las estrategias de seguridad que desarrolle un país sobre su territorio, sino también que tiene como uno de los elementos fundamentales el principio de

no intervención, por lo tanto, las conductas que tienen los Estados en relación al cumplimiento de los acuerdos formales de Régimen estarán limitados a la voluntariedad y discrecionalidad que tengan los mismos en relación a la coyuntura mundial y los intereses que hayan depositado sobre distintos temas y situaciones.

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

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

De la misma manera, y al igual que lo planteado en relación a la importancia de la institución, las sentencias que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a casos suscitados en República Dominicana no son más que una muestra de cómo finalmente el Estado funciona a partir de sus intereses y no de los acuerdos formales que se establece en los distintos regímenes. Por ejemplo, la sentencia del Caso “*Yean y Bosico*” reconoce que República Dominicana utiliza a discrecionalidad tanto la constitución como otros instrumentos internacionales, generando casos de apatridia, los

cuales se encuentran fuera de los acuerdos de los regímenes. La misma sentencia reconoce que el elemento de la racialidad se convierte en algo primordial al momento de comprender el proceso por el cual República Dominicana otorga o no la nacionalidad a una persona. Esto reafirma en realidad al antihaitianismo como una característica puntual en el funcionamiento del Estado, es decir, es finalmente la soberanía y por ende el proceso de autodeterminación del Estado la institución que termina estableciendo la conducta del Estado y no el régimen internacional.

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

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

No obstante, en el caso de República Dominicana la salida de ACNUR durante varios años de la isla tuvo como consecuencia que se debilite el sistema de protección, lo cual permite dar cuenta de que es finalmente “*la institución*” régimen de internacional de refugio el cual no está absolutamente fortalecido y por ende no es capaz de lograr que en

este caso el actor tenga una conducta específica en relación a la protección de la población refugiada, permitiendo así que la otra “*institución*”, la soberanía, sea aquella que termine copando estas otras dimensiones como la de la protección de refugiados.

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

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

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

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

La soberanía entonces es aquella que marca la conducta de República Dominicana, lo cual queda absolutamente demostrado con el período de Trujillo y el establecimiento de aquello que es conocido como el antihaitianismo. Si bien el anti haitianismo y aquellos elementos que se crearon alrededor del mismo parecieran estar en aspectos identitarios, en realidad estos en la arena internacional nos dan cuenta del establecimiento de una soberanía con características específicas y por ende, de un proceso de autodeterminación,

en el cual es necesario ubicar que aquel que está afuera es un potencial enemigo, tal cual como lo fue en algún momento de nuestra historia. Por lo tanto, hay que potenciar cualquier estrategia que permita no solo consolidar la soberanía haitiana, sino también que permita al país diferenciarse absolutamente del otro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

gobierno para así poder mejorar el acceso a mano de obra haitiana y permitir entonces garantizar los intereses de República Dominicana.

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

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

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

Acuerdos implícitos. La flexibilidad del Régimen internacional de refugio

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

El régimen internacional de refugio es un espacio en el cual los Estados se incluyen de manera voluntaria, sin embargo, parece ser que al no contar con un mecanismo de control (tal cual se ha enfatizado en algunas partes de este documento) se establece como uno de los acuerdos implícitos que estos podrán ubicar las mejores estrategias en el

momento de la aplicación de las normas que establece el mismo, sean estas en algunos casos para poder garantizar la protección de la población o en otros en los cuales se limite el acceso a la protección de los mismos.

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

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

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

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

Ahora bien, como el régimen internacional de refugio no es capaz de estructurar conductas específicas en República Dominicana producto de la soberanía de este país, pareciera ser que finalmente la participación en el mismo se establece como una estrategia en post de la mantención en el sistema de naciones unidas y la posibilidad entonces de obtener otro tipo de beneficios a partir de los intereses que tiene el Estado en temas específicos, como por ejemplo, la ayuda de algunos actores importantes en la arena internacional frente a la posibilidad de cualquier conflicto que pudiera existir.

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

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

Otro postulado del neoliberalismo institucional afirma que las metas de los Estados no están en términos de seguridad, sino en términos económicos, pero en el caso de República Dominicana podemos ver como la seguridad se vuelve en un elemento importante aunque la economía sea vital en el desarrollo del país. Hemos visto cómo se permite la entrada de población haitiana para el corte de caña por ciertas temporadas, bajo cuotas específicas y por tiempos limitados, por lo tanto, el componente económico sigue siendo una de los intereses del Estado dominicano, no obstante, este no es capaz de ir en contra de los elementos establecidos en la soberanía y por ende en la seguridad nacional. Esto nos muestra entonces como, los acuerdos implícitos son en realidad motivados por posturas de corte realistas de los Estados y no por procesos como el de la interdependencia compleja propuesto por Keohane y Nye (1998).

CONCLUSIONES

Guy Peters (2003) señala que la que podría ser una de las características más importantes de los regímenes es la fragilidad que estos tienen, puesto que finalmente la adscripción a estos es un acto voluntario, por lo tanto, ni la permanencia ni el compromiso se pueden garantizar. Podemos ampliar esto en relación a que los regímenes no cuentan con una instancia supranacional que pueda velar por el cumplimiento de los acuerdos ni que sirva como un organismo de control que permita garantizar que un Estado al ser signatario

de un instrumento internacional va asumir los acuerdos a los cuales se compromete. Por lo tanto, podemos establecer que esta es una de las primeras limitaciones que se observa en el caso del Régimen internacional de refugio.

Esta primera limitación supera la comprensión del régimen en el caso dominicano y se puede establecer como una característica fundante del mismo, es decir, el funcionamiento del régimen internacional de refugio en este como en otros casos siempre se encontrará con una gran limitante, la no existencia de una instancia supranacional que garantice el funcionamiento del mismo. Esta limitación no difiere de la propuesta realista en relación a los regímenes internacionales, y se hace evidente en el caso de República Dominicana donde la tasa de reconocimiento de población haitiana es baja.

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

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

Esto nos permite comprender la segunda limitación, y es que mientras menos presencia tenga en República Dominicana ACNUR mayor es la probabilidad de que el régimen funcione de manera incorrecta. Nos referimos a manera incorrecta como aquella

situación que se supone debería darse (protección y selección de los casos de refugio) pero que finalmente producto de la dinámica nacional no se terminan dando.

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

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

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

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

impresión que la posibilidad de brindar protección internacional si pasa por la nacionalidad del solicitante.

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

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

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

La soberanía nacional y la seguridad no solamente son elementos que terminan afectando el ejercicio del régimen internacional de refugio, sino también de otros regímenes

a los cuales pertenece República Dominicana y que se relacionan con los Derechos Humanos. No obstante, pareciera que estas limitaciones no son nada más que características comunes en el funcionamiento de los regímenes, puesto que, tanto en las sentencias de la CIDH como en la comisión enviada por la OEA para trabajar sobre el quiebre de los relaciones dominico haitianas por la sentencia del Tribunal Constitucional se reconoce que la política nacional y la soberanía son elementos constitutivos de los Estados, por lo tanto, los cambios que estos hagan en algunos cuerpos legales no es nada más que el ejercicio de la soberanía por parte de los mismos.

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

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

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

Finalmente, se puede afirmar que la dinámica de los regímenes internacionales dependerá directamente de la naturaleza del propio régimen. Los acuerdos en materia

económica implican una menor trampa que aquellos que podrían vincular elementos relacionados a los Derechos Humanos y la soberanía de los Estados, más aún en un mundo que propone generar mecanismos de cooperación entre distintos actores y en distintos niveles, pero que sigue teniendo como fundamento las bases realistas para el establecimiento de su conducta, sea esta tanto en la arena internacional como en los distintos regímenes en los que participa.

Trabajos citados

Quintana, Karla. «Los aportes de la sentencia de la masacre de Guayubín al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.» *HOrs serie. Revue québécoise de droit international*, 2013: 483-486.

Wooding, Bridget, y Richard Moseley-Williams. *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en República Dominicana*. República Dominicana: CID - SJR, 2004.

Vega, Bernardo. «La era de Trujillo 1930-1961.» De Frank (coord.) Moya Pons, 445-452. Santo Domingo: Doce Calles, 2010.

Rivas, José Antonio. «El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones.» *Reflexión Política*, 2003: 37-46.

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

—. «Decreto 1569.» 15 de Noviembre de 1983. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0242> (último acceso: 28 de Diciembre de 2012).

Puig, Max. «Hait[i y República Dominicana: un esquema de relaciones puesto en entredicho.» *La cuestión Haitiana en Santo Domingo*, 1992: 109-127.

Mersheimer, John. «"The False promise of International Institutions".» *International Security*, 1994: 5-49.

Keohane, Robert, y Joseph Nye. *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: Gel, 1988.

Keohane, Robert. *"After Hegemony"*. USA: Princeton University Press, 1984.

Gamboa, Liliana, y Julia Harrington Reedy. «Desnacionalización judicial de las personas dominicanas de ascendencia haitiana.» *Migraciones Forzadas*, 2014: 52-54.

Fernández, Ana Mar. *El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2006.

Congreso Nacional de República Dominicana. «Ley Orgánica de Defensa de la República Dominicana. Ley 139-13.» 2013 de Septiembre de 2013.

<http://www.consultoria.gov.do/spaw2/uploads/files/Ley%20139-13.pdf> (último acceso: 20 de Enero de 2014).

Bou Novensa, Marc. «Marc Bou i Novensà, a trilingual blog about politics and from Catalonia.» 18 de Enero de 2006. <http://bounovensa.blogspot.com/2006/01/una-reflexin-sobre-los-regmenes.html> (último acceso: 13 de Mayo de 2012).

Basabe, Santiago. «El nuevo institucionalismo en ciencia política: perspectivas, enfoques y campos de acción .» En *Instituciones e institucionalismo en América Latina. perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*, de Santiago (comp.) Basabe, 173-202. Quito: Ediciones Continente, 2007.

Balaguer, Joaquín. *La isla al revés: haití y el destino dominicano*. República Dominicana: Corripio, 1983.

Aguilar, Hector Orestes. *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: Fondo Cultura Económica, 2001.

ACNUR. «Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.» 1984.

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008> (último acceso: 10 de Febrero de 2012).

—. «Convención sobre el estatuto de los Refugiados.» 1951.

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005> (último acceso: 10 de Febrero de 2012).

Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Serie C No. 130 (Crte Interamericana de Derechos Humanos, 8 de Septiembre de 2005).

Constitución Política de la República Dominicana. Santo Domingo: Gaceta Oficial, 2010.

Caso Nadege Dorzema vs República Dominicana. 12.688 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de Octubre de 2012).

CLADEM. *Amicus Curiae en el Caso de las niñas Yean y Bosico, República Dominicana*. s.f de s.f de s.f. <http://www.cladem.org/programas/litigio/amicus-curiae/14-instancias-internacionales/34-demo-articulo>.

Peters, Guy. *El nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.