

**EFETIVIDADE DO SISTEMA INTERAMERICANO
DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DO
CONFLITO NA ILHA DE SÃO DOMINGOS:
REFLEXÕES SOBRE OS CASOS APRESENTADOS
CONTRA A REPÚBLICA DOMINICANA**
*EFFECTIVENESS OF THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS
SYSTEM IN THE CONTEXT OF THE CONFLICT ON THE IS-
LAND OF HISPANIOLA: REFLECTIONS ON THE CASES FILED
AGAINST THE DOMINICAN REPUBLIC*

*Viviane Xavier de Araujo Cruz*¹
CAPES

*Luciana Silva Garcia*²
IDP

*Juliana Gomes Miranda*³
FGV-SP

¹ Doutoranda em Ensino pela UFRGS, onde estuda políticas públicas de educação, Mestre em Administração Pública pela UFG, Especialista em Relações Internacionais e em Filosofia, ambas pela UnB, e graduada em Comunicação Social pela UnB. Atualmente é também estudante de Direito no IDP. É servidora da CAPES desde 2009, ocupando cargo de nível superior de Analista em Ciência e Tecnologia e atuando na Diretoria de Avaliação. Suas principais áreas de pesquisa são: políticas públicas de educação, internacionalização do ensino, legislação da educação e direitos humanos.

² É graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1999) e mestra em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2005). Possui também Especialização em Direitos Humanos e Processos de Democratização da Universidade do Chile (2010). É Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília na área de Direito, Estado e Constituição e linha de pesquisa "Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais" (2017). É professora do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), da graduação em Direito, membro do corpo permanente do mestrado profissional em Administração Pública e colaboradora do mestrado acadêmico em Direito.

³ Mestre em Direito - Ciências Jurídico-políticas - pela Universidade de Lisboa, pós-graduada em Direitos Humanos pela Universidade Católica de Brasília (2009), Especialista em Globalização, Justiça e Segurança Humana pela ESMPU (2008), bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2003) e bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (2004). Advogada e professora universitária, foi Coordenadora-geral do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (2009-2011), atual Conselho Nacional de Direitos Humanos, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Atuou também como Secretária-Adjunta da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência e como Diretora de Promoção dos Direitos Humanos, na Secretaria de Direitos Humanos. Atualmente é pesquisadora do grupo de estudos e Observatório em Política Pública da Faculdade de Direito da UnB e é gestora de projetos junto ao Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV-SP.

Resumo

O objetivo deste artigo é refletir sobre as benesses e os limites da judicialização global a partir de uma análise dos casos apresentados contra a República Dominicana na Comissão Interamericana de Direitos Humanos relacionados às violações de direitos humanos dos haitianos e seus descendentes que migraram para o país vizinho, fenômeno regional cujo tratamento também tem se dado no âmbito da litigância transnacional pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Nesse diapasão, foram avaliadas as políticas migratórias dominicanas antes e depois das sentenças condenatórias da Corte Interamericana, com vistas a verificar a efetividade dessas condenações, e verificou-se que, a despeito dessas determinações, o país não tem tomado medidas no sentido de melhorar essa situação, pelo contrário, tem adotado cada vez mais ações discriminatórias contra esses imigrantes. Assim, a partir desse caso específico, buscou-se extrair lições a respeito da judicialização perante as cortes internacionais, ao se concluir que, apesar de apresentar limites, essa estratégia mostra-se como uma importante ferramenta nas disputas sobre questões de direitos humanos e que o movimento dominicano contrário às decisões é esperável, uma vez que a adesão às normativas internacionais de direitos humanos é um processo e não um ato imediato a partir da assinatura de tratados.

Palavras-chave

República Dominicana. Migração Haitiana. Judicialização Global. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Litigância Transnacional

Abstract

The purpose of this article is to reflect on the benefits and limits of global judicialization based on an analysis of the cases filed against the Dominican Republic at the Inter-American Commission on Human Rights related to the human rights violations of Haitians and their descendants who migrated to the neighboring country, a regional phenomenon whose treatment has also taken place in the context of transnational litigation by the Inter-American Human Rights System. In that matter, Dominican immigration policies were evaluated before and after the sentences of the Inter-American Court, in order to verify the effectiveness of those convictions. It was verified that, despite these determinations, the country has not taken measures to improve this situations, on the contrary, it has increasingly adopted discriminatory actions against these immigrants. Thus, from this specific case, the aim was to extract lessons about judicialization before international courts and, even though it presents its limits, this strategy can be consider an important tool in disputes on human rights issues and that the Dominican movement opposed to decisions is to be expected, since adherence to international human rights standards is a process and not an immediate act from the signing of treaties.

Keywords

Dominican Republic. Haitian migration. Global Judicialization. Inter-American Human Rights System. transnational litigation

1. INTRODUÇÃO

A República Dominicana há muito tempo tem tido que lidar com o problema da migração de haitianos, que buscam melhores condições de vida no país vizinho. Como consequência, 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.

Uma das ferramentas utilizada para a proteção e a observância do cumprimento de normas de direitos humanos na região tem sido o Sistema Interamericano de Direitos Humanos – SIDH, mais especificamente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH.

Assim, nota-se que esse caso está inserido em um processo, que vem aumentando desde os anos 90, de transnacionalização das instituições legais e da mobilização jurídica, gerando o que os juristas chamam de “judicialização global” e “litigância transnacional”. (SANTOS, 2007).

A litigância transnacional - diferente da resolução internacional de disputas, que é a litigância entre dois Estados sob o crivo do direito internacional - engloba disputas entre Estados, entre indivíduos de diferentes países e entre Estados e indivíduos no âmbito de cortes internacionais e também domésticas (SLAUGHTER, 2003, p. 191-192).

A judicialização global, por sua vez, pode ser observada por meio da “criação de cortes internacionais *ad hoc* ou permanentes e tribunais arbitrais, bem como por intermédio do crescente recurso às instituições internacionais judiciais ou quase judiciais para lidar com disputas sobre questões comerciais e direitos humanos” (SANTOS, 2007, p. 27).

Nesses termos, o objetivo deste artigo é refletir sobre a judicialização global por meio de uma análise do uso dos instrumentos jurídicos internacionais para o reconhecimento e proteção de direitos humanos dos haitianos e seus descendentes na República Dominicana. Para isso, foram analisados os casos apresentados contra a República Dominicana na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e as políticas migratórias dominicanas antes e depois das sentenças condenatórias da Corte Interamericana, para se refletir acerca das estratégias e limitações da judicialização global.

2. O CONTEXTO LATINO-AMERICANO E A POLÍTICA MIGRATÓRIA DOMINICANA ATÉ 2005

Muito próximos geograficamente dos Estados Unidos, a República Dominicana e o Haiti sofreram bem diretamente os efeitos da Doutrina Monroe⁴.

Devido a situação econômica desastrosa da República Dominicana no início do século XX, os Estados Unidos assumiram, em 1905, o controle dos serviços aduaneiros do país, com base na Doutrina Monroe. Entre 1906 e 1914, uma série de revoltas e golpes de Estado que levaram a República Dominicana à beira da guerra civil, e, por isso, em 1914, o Presidente dos Estados Unidos deu um ultimato para as facções em guerra, declarando que, caso não chegassem a um acordo, imporiam um novo governo. Os americanos acabaram ocupando o país de 1916 a 1924 (PEÑA, 2012).

Enquanto isso, no Haiti, entre 1911 e 1915, uma série de assassinatos políticos e exílios forçados fizeram a presidência do país mudar seis vezes. Em 1915, os Estados Unidos ocuparam o

⁴ A Doutrina Monroe foi proferida pelo presidente James Monroe, em 1823, estabelecendo o lema “América para os americanos”. A ideologia da doutrina se colocava contra o colonialismo europeu e estava baseada na intolerância à interferência de nações europeias em questões internas do continente. Os Estados Unidos passaram a tentar resolver essas questões e buscar uma hegemonia na região.

Haiti, lá permanecendo até 1934, por meio de uma missão de paz cujo objetivo era o restabelecimento da ordem e a substituição da constituição do Haiti, tendo esta acontecido em 1918. Esse período marca o início da imigração haitiana para a República Dominicana, enquanto fenômeno massivo (PEÑA, 2012).

A contratação de trabalhadores haitianos na República Dominicana foi fortemente incentivada pelo exército americano. Estes trabalhadores muitas vezes cruzavam a fronteira levados à força ou convencidos por falsas promessas, encontrando do outro lado salários miseráveis e condições subumanas (WOODING; MOSELEYWILLIAMS, 2004).

Mesmo com a saída norte-americana (da República Dominicana em 1924 e do Haiti em 1934), o movimento migratório continuou, gerando um número de mais de 50 mil haitianos na República Dominicana em 1935 (FERGUSON, 2003).

Para tentar traçar um panorama latino-americano na garantia de direitos humanos, é relevante destacar, em primeiro lugar, o passado ditatorial que grande parte dos países da América Latina enfrentou. Piovesan (2007) explica que, mesmo tendo chegado ao fim, os regimes autoritários criaram desafios que ainda não foram sanados, entre eles a dificuldade de se implementar certos direitos na região.

A República Dominicana viveu sua ditadura entre os anos de 1930 e 1961, quando ocupou o poder o ditador Rafael Leónidas Trujillo. Esse período foi caracterizado por corrupção e perseguições a opositores, e só teve fim com o assassinato de Trujillo, em maio de 1961. No Haiti, a ditadura duvalierista, comandada por Papa Doc e, depois, Baby Doc Duvalier, e pautada em uma violência exacerbada que mantinha a população em estado de terror, durou de 1957 a 1986, período em que houve violência exacerbada do Estado e grande empobrecimento da população, corrupção e aumento da dívida externa. Nesse período houve uma

das maiores ondas migratórias dos haitianos para a RD (MELANI, 2010).

Um dos direitos em que se verifica dificuldade em implementar na RD é com relação aos estrangeiros imigrantes. Apesar de ter incentivado a imigração haitiana na primeira metade do século passado, o fluxo descontrolado na fronteira fez com que a República Dominicana passasse a estabelecer uma série de medidas, inclusive jurídicas, para conter a imigração na ilha (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004).

Para lidar com esse problema, o tratamento violento e abusivo contra haitianos e seus descendentes tem sido um elemento consistente das políticas públicas dominicanas, sendo o massacre de 1937 o caso mais notório.

Tal massacre fez parte 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. Essa lei foi fortemente criticada pelas companhias açucareiras, que conseguiram uma autorização oficial do governo para aumentar esse limite (WOODING et al., 2004).

Além disso, expulsões em massa, geralmente realizadas com o uso da força militar, e deportações diárias de pequena escala, que atingem entre 50 a 100 pessoas, têm sido utilizadas como mecanismos frequentes para expulsar haitianos da República Dominicana. Nesses processos de expulsão, ocorrem várias violações de direitos humanos, tais como a separação de famílias, crianças deixadas sozinhas, além de abusos verbais e violência física (FERGUSON, 2003).

Em 1939, foi estabelecida uma lei de migrações, que impôs uma “tarifa migratória proibitiva” para todos os que não fossem “predominantemente de origem caucasiano”. O propósito central era impedir a entrada de haitianos no país, exceto quando necessários para o corte de cana (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004). Além disso, o Estado dominicano utiliza o critério de *jus soli* para outorgar nacionalidade às crianças nascidas

no país, com exceção daquelas filhas de diplomatas estrangeiro(a)s e “estrangeiro(a)s em trânsito” (trânsito de 10 dias).

Os trabalhadores haitianos eram, no entanto, uma necessidade por serem mão-de-obra canavieira barata, e, a partir de 1952, foram assinados uma série de acordos ou convênios entre o Haiti e a República Dominicana, nos quais os *braceros* haitianos eram levados ao país vizinho para trabalhos sazonais nas plantações de cana-de-açúcar (WOODING; MOSELEY-WILLIAMS, 2004).

Em 1990, motivado prioritariamente por pressão internacional e por mobilizações da sociedade civil, o governo dominicano editou o decreto nº 417-90, que ordenava a regularização dos trabalhadores haitianos atuando no setor açucareiro, os quais deveriam receber um documento que especificava sua condição laboral e de residência (SILIÉ, 2005).

Essa medida, além de restringir-se apenas a trabalhadores do campo, não durou muito tempo. Em junho do ano seguinte foi sobreposta pelo decreto 233-91, que ordenava a repatriação de uma grande quantidade de trabalhadores haitianos. Desde então, a repatriação, que já era utilizada desde o início das ondas migratórias, passou a ser o mecanismo mais utilizado para controle da migração haitiana na República Dominicana. Esse instrumento foi utilizado em tantos momentos e com um contingente tão grande de abusos que precisou ser regulamentado em 1999 por meio do “Protocolo de entendimento sobre os mecanismos de repatriação” (SILIÉ, 2005).

Em 2004, Nova Lei de Migração expandiu a categoria de “estrangeiros em trânsito” para incluir não residentes, como pessoas haitianas não documentadas, independente de há quanto tempo estavam na República Dominicana.

3. A INSERÇÃO DA REPÚBLICA DOMINICANA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Nesse contexto, o SIDH mostra-se como importante ferramenta para proteção e garantia dos direitos humanos, cujo órgão basilar é a Organização dos Estados Americanos (OEA). Criada em 1948, por meio da assinatura da Carta de Bogotá, a OEA surgiu junto com a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. O Sistema Interamericano efetivou-se, no entanto, apenas em 1969, com a celebração da Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida também como Pacto de São José da Costa Rica (BARROZO;SILVA;PALUMA, 2014).

A Convenção Americana teve por objetivo prever a organização e competência dos órgãos do SIDH e instituir uma série de direitos a serem garantidos pelos Estados-parte a seus cidadãos. Assim, ela tratou de dois importantes órgãos especializados da OEA: pontuou competências e conferiu mais funcionalidade à Comissão Interamericana, que já existia, e criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No entanto, nem todos os países do continente americano ratificaram a Convenção Americana, razão pela qual se entende que há um triplo grau de proteção dos direitos humanos no SIDH: o sistema menos protetivo, que inclui os Estados que assinaram somente a Carta Americana; um sistema intermediário, com os Estados que assinaram tanto a Carta quanto a Convenção Americana, mas que não reconhecem a competência contenciosa da Corte Interamericana; e o sistema mais protetivo, que engloba os Estados signatários da Carta e da Convenção e que reconhecem a competência contenciosa da Corte.

A República Dominicana está nesse último sistema, que exhibe capacidade plena, permitindo tanto a aplicação dos instrumentos supramencionados quanto a intervenção da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos (TAVALERA;MOYANO, 2003), tendo reconhecido a competência contenciosa da Corte em 25 de março de 1999.

Sobre o assunto, Cecília MacDowell Santos (2007) afirma que, por vezes, alguns países adotam postura contraditória com a imagem de defensor de direitos humanos e sociais que assumem internacionalmente: por um lado assinam tratados e convenções de direitos humanos e por outro mostram muitas vezes descaso às denúncias ou não cumprem os termos da sentença da Corte em que foram condenados.

Para tratar do assunto, ela utiliza o conceito de “Estado heterogêneo” de Boaventura de Souza Santos. O Estado heterogêneo seria aquele que adota comportamentos contraditórios no campo jurídico, político, administrativo e social devido a pressões de grupos distintos originários do campo interno e internacional (SANTOS, 2006).

Embora a República Dominicana tenha aderido a diversos tratados internacionais que reconhecem a nacionalidade como um direito fundamental de toda pessoa, ela tem editado normativas que tornam milhares de pessoas apátridas em seu território.

A República Dominicana é um Estado-parte das convenções de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ademais, deve-se ressaltar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que, em seu artigo 15, diz que todo ser humano tem direito a uma nacionalidade e ninguém pode ser arbitrariamente privado dela.

Entre as convenções no âmbito da ONU ratificadas pela República Dominicana - e que, portanto, possuem força de lei doméstica (POMARES, 2008) – pode-se citar:

- a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1969, diz que todo Estado deve garantir o direito à nacionalidade, sem distinção de raça, cor ou origem nacional ou étnica;

- a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979, que preconiza a igualdade entre homens e mulheres em respeito à aquisição da nacionalidade e à transmissão da nacionalidade a seus filhos;
- a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, que visa a garantir o direito de toda criança a adquirir uma nacionalidade.

No âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, destaca-se também a ratificada Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, que estabelece, em seu artigo 20, que “toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra”, e no artigo 27, que a nacionalidade é um direito inderrogável. A República Dominicana é Estado-parte na Convenção Americana desde 19 de abril de 1978 e reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana em 25 de março de 1999.

Em 2014, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR lançou uma campanha para erradicar a apatridia em 10 anos, por meio de ações como: garantir que nenhuma criança nasça apátrida e impedir a perda de nacionalidade por motivos discriminatórios (ACNUR, 2014). Tal compromisso foi reafirmado pelos países da América Latina e Caribe na Conferência de Cartagena +30.

Mesmo firmando todos esses acordos, a República Dominicana seguiu violando direitos humanos de haitianos e dominicanos de ascendência haitiana, como nos casos apresentados a seguir.

4. CASOS APRESENTADOS À COMISSÃO INTERAMERICANA DE DH CONTRA A REPÚBLICA DOMINICANA

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem como função principal promover a observância e a defesa dos direitos humanos. Entre suas atribuições determinadas na

Convenção Americana, podem-se destacar: receber, analisar e investigar petições individuais que alegam violações dos direitos humanos; fazer recomendações aos Estados membros da OEA acerca da adoção de medidas para contribuir com a promoção e garantia dos direitos humanos; requerer aos Estados membros que adotem medidas cautelares específicas para evitar danos graves e irreparáveis aos direitos humanos em casos urgentes; solicitar que a Corte Interamericana requeira medidas provisionais dos Governos em casos urgentes de grave perigo às pessoas, ainda que o caso não tenha sido submetido à Corte; e remeter os casos à jurisdição da Corte Interamericana.

Para realizar a pesquisa acerca dos casos contra República Dominicana, primeiramente foi feita uma busca no site da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para verificar que casos contra o país chegaram à Comissão e eventualmente não foram admitidos, por não cumprirem os requisitos de admissibilidade⁵ estabelecidos nos artigos 46 e 47 da Convenção Americana.

Assim, foram analisados todos os Informes de Inadmissibilidade de 1970 a 2019, e foram encontradas três petições não admitidas, duas delas sem relação com o conflito com o Haiti (Caso nº 1724, de 10 de setembro de 1971, e Caso nº 10.208, de 14 de abril de 1989).

O caso relacionado aos haitianos foi o seguinte:

⁵ Os requisitos formais para admissibilidade das petições englobam: conter um relato dos fatos que caracterizem violação dos direitos garantidos na Convenção (se possível com nome dos envolvidos) e indicar o Estado supostamente responsável pela violação. Além disso, deve haver o esgotamento dos recursos de jurisdição interna, após o qual a petição deve ser apresentada em até seis meses, e a matéria da petição não pode estar pendente de outro procedimento internacional. Ademais, deve-se declarar a inadmissibilidade caso a petição seja manifestamente infundada ou improcedente.

Comunicaciones Nos. 1526 y 1545, de 15 de abril y 27 de julio de 1967, respectivamente, denunciando la detención arbitraria de varios refugiados políticos haitianos en la República Dominicana.

en fecha 6 de abril de 1971, la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas hizo del conocimiento de la Comisión que, según los antecedentes existentes en dicha Oficina hasta abril de 1970, las autoridades competentes de la República Dominicana habían puesto en libertad a los refugiados políticos haitianos en su territorio, sin insistir en que los mismos hayan de salir del país; que además los haitianos refugiados en la República Dominicana que quieran emigrar podrían solicitarlo libremente ante la Oficina del Alto Comisionado y que, los únicos casos de haitianos que pudieran estar detenidos en ese país lo serían por delitos comunes.

En el curso de su Vigésimosexto Período de Sesiones (octubre- noviembre de 1971), el Relator presentó El Segundo Informe sobre estas comunicaciones, recomendando archivar el expediente.

La Comisión aprobó esta recomendación y, en consecuencia acordó archivar sin más trámite las comunicaciones Nos. 1526 y 1545.

O caso, de 1967, denunciava a detenção arbitrária de refugiados políticos haitianos na República Dominicana. O caso foi aceito pela Comissão, mas depois arquivado porque o ACNUR informou que as autoridades competentes republicanas já haviam libertado os refugiados sem insistir para que deixassem o país; que, além disso, os refugiados haitianos na República Dominicana que desejassem emigrar poderiam solicitar livremente ao ACNUR e que os únicos casos de haitianos que poderiam ser detidos naquele país seriam por crimes comuns.

Também foram analisados todos os Informes de Solução Amistosa envolvendo a República Dominicana, de 1985 a 2019, e só foi encontrado um, mas sem relação com o tema: Informe No. 31/2012, Petición 12.174.

Também foram verificados todos os Informes de Admissibilidade de 1970 a 2019, e foram encontrados 11 (onze) casos admitidos contra a República Dominicana. Desses, 7 (sete) não possuem relação com a problemática haitiana: 1. Informe nº 57/ 17 Petición 406-04; 2. Informe nº 40/16 Petición P-468-02; 3. Informe nº 25/16 Petición 895-04; 4. Informe nº 48/06 Petición 12.174; 5. Informe nº 16/98 Caso 11.324; 6. Resolución Nº 15/89 Caso 10.208; 7. Caso No. 1724, de 10 de setembro de 1971.

Os outros 4 (quatro) casos são relacionados ao problema da migração haitiana para República Dominicana. Um deles, já citado, foi arquivado: Comunicaciones Nos. 1526 y 1545, de 15 de abril y 27 de julio de 1967. Os outros três foram:

1. INFORME Nº 28/01, CASO 12.189, DILCIA YEAN Y VIOLETA BOSICA, 22 de fevereiro de 2001

A petição foi apresentada em outubro de 1998 pela International Human Rights Law Clinic, University of California, Berkeley, School of Law (Boat Hall), pelo Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), e pelo Movimiento de Mujeres Dominicano- Haitianas, Inc. (MUDHA).

A denúncia se referia ao caso das crianças Dilcia Yean y Violeta Bosica, a quem foi negada a nacionalidade dominicana, apesar de terem nascido no território dominicano e a Constituição estabelecer o critério *jus solis*.

2. INFORME Nº 68/05, PETICIÓN 12.271: BENITO TIDE MÉNDEZ, ANTONIO SENSIÓN, ANDREA ALEZI, JANTY FILS-AIME, WILLIAM MEDINA FERRERAS, RAFAELITO PÉREZ CHARLES, BERSON GELIM Y OTROS
A petição foi apresentada em novembro de 1999, pela International Human Rights Law Clinic, University of California, Berkeley, School of Law (Boat Hall), pelo Centro por la Justicia y el Derecho

Internacional (CEJIL) e pela Coalición Nacional para los Derechos de los Haitianos (NCHR).

A denúncia referia-se ao fato de a República Dominicana manter uma política de deportação e expulsão de haitianos e dominicanos de origem haitiana que supostamente violava direitos humanos desse grupo de pessoas. O Estado alegou que o procedimento de repatriação estava fundamentado em uma lei doméstica e cumpria o devido processo legal, com direito a defesa e representação legal. Acrescentou, ainda, que o Estado dominicano tem o direito irrenunciável, como atributo de sua soberania, de repatriar estrangeiros que estejam ilegais no país.

3. INFORME N°. 95/08, PETICIÓN 1351-05: NADEGE DORZEMA Y OTROS o “MASACRE DE GUAYUBIN”

A petição foi apresentada em novembro de 2005 pelo Grupo de Apoyo a los Repatriados y Refugiados e pelo Centro Cultural Dominicano Haitiano.

Os peticionários alegaram que um grupo de 28 pessoas haitianas cruzavam a fronteira da República Dominicana com o objetivo de trabalhar, fazer comércio e estudar. No caminho, o caminhão foi interceptado por quatro membros do Departamento de Operaciones de Inteligencia Fronteriza, pertencente às Forças Armadas dominicanas, que estavam patrulhando e inspecionando veículos. Deram sinal de parar ao caminhão, mas o motorista não respondeu ao comando e saiu em disparada. Por isso, os militares perseguiram o caminhão por 17 quilômetros e atiraram indiscriminadamente contra ele, matando várias pessoas.

Dos onze casos admitidos na Comissão, quatro já foram sentenciados pela Corte Interamericana de Derechos Humanos, sendo três deles os supracitados relacionados a haitianos.

O primeiro referiu-se a uma petição apresentada em novembro de 1999 e foi sentenciado em 8 de setembro de 2005 (Série C N°. 130). Tratou-se do “Caso de Las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana”, no qual analisou-se a negação do

registro de nascimento de duas crianças filhas de mães dominicanas e pais haitianos, nascidas em território dominicano, e que permaneceram apátridas por anos ainda que o país adotasse o critério *jus solis*.

A Comissão apresentou a demanda solicitando que a Corte declarasse a responsabilidade internacional da República Dominicana pela suposta violação aos artigos 2º (Dever de Adotar Disposições de Direito Interno), 3º (Direito ao Reconhecimento da Personalidade Jurídica), 8º (Garantias Judiciais), 19 (Direitos da Criança), 20 (Direito à Nacionalidade), 24 (Igualdade perante a Lei) e 25 (Proteção Judicial) da Convenção Americana (CoIDH, 2005).

A Corte considerou que a República Dominicana tinha práticas e leis de nacionalidade discriminatórias, e estabeleceu, por meio da decisão mandatória, que o status migratório não é hereditário e não pode ser considerado uma justificativa para privar a nacionalidade de uma pessoa (CoIDH, 2005).

Condenou, então, o país a realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e de pedido de desculpas às vítimas, pagar indenização por dano imaterial e adotar em seu direito interno, dentro de um prazo razoável, de acordo com o artigo 2 da Convenção Americana, as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outro caráter que sejam necessárias para regulamentar o procedimento e os requisitos exigidos para adquirir a nacionalidade dominicana, mediante o registro tardio de nascimento (CoIDH, 2005).

O segundo caso referiu-se a uma petição apresentada em novembro de 2005 e foi sentenciado em 24 de outubro de 2012 (Série C Nº. 251). Tratou-se do “Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana”, no qual analisou o uso excessivo de força por agentes militares dominicanos contra um grupo de haitianos. Em junho de 2000, um caminhão que transportava um grupo de aproximadamente 30 haitianos pela República Dominicana não

parou em frente a um posto de controle localizado em Botoncillo. Diante dessa situação, os militares dominicanos começaram uma perseguição por vários quilômetros, disparando tiros que resultaram na morte de quatro pessoas e diversos feridos. Depois do episódio, alguns dos migrantes haitianos envolvidos foram expulsos sem as devidas garantias (CoIDH, 2012).

A Comissão solicitou à Corte que declarasse a violação dos artigos 2º (Dever de Adotar Disposições de Direito Interno), 4º (Direito à Vida), 5º (Direito à Integridade Pessoal), 7º (Direito à Liberdade Pessoal), 8º (Garantias Judiciais), 25 (Proteção Judicial) e 24 (Igualdade perante a Lei) da Convenção Americana. Além disso, o artigo 22.9 da Convenção estabelece que: “É proibida a expulsão coletiva de estrangeiro” (CoIDH, 2012).

A Corte observou falta de medidas preventivas por parte dos dominicanos para enfrentar de maneira adequada situações relacionadas ao controle migratório na fronteira terrestre com o Haiti e considerou que o Estado deveria reabrir a investigação dos fatos do caso, a fim de individualizar, julgar e, se for o caso, punir todos os responsáveis pelos fatos (CoIDH, 2012).

Condenou o Estado a pagar indenizações por dano material e imaterial, por reembolso de custas e gastos, bem como por reembolso ao Fundo de Assistência Jurídica de Vítimas, realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e desculpas públicas, implementar os programas de capacitação destinados a funcionários das Forças Armadas, agentes de controle fronteiriço e agentes encarregados de procedimentos migratórios, de forma permanente, realizar uma campanha nos meios de comunicação sobre os direitos das pessoas migrantes regulares e irregulares no território dominicano e adequar sua legislação interna sobre o uso da força por parte dos funcionários encarregados de aplicar a lei (CoIDH, 2012).

O terceiro caso referiu-se a uma petição apresentada em 1999 e foi sentenciado em 28 de agosto de 2014 (Serie C N° 282). Tratou-se do “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 (CoIDH, 2015).

A Comissão solicitou à Corte que declarasse a violação dos artigos 3º (Direito ao Reconhecimento da Personalidade Jurídica), 5º (Direito à Integridade Pessoal), 7º (Direito à Liberdade Pessoal), 8º (Garantias Judiciais), 17 (Proteção da Família), 19 (Direitos da Criança), 20 (Direito à Nacionalidade), 21 (Direito a Propriedade Privada), 22.1, 22.5 e 22.9 (Direito de Circulação e de Residência), 24 (Igualdade perante a Lei) e 25 (Proteção Judicial) da Convenção Americana (CoIDH, 2015).

A Corte entendeu que descendentes de haitianos foram desproporcionalmente afetados por critérios discriminatórios e que o Estado dominicano violou uma série de direitos das pessoas envolvidas e violou a proibição de expulsão coletiva de estrangeiros, reconhecida no artigo 22.9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Por isso, condenou o Estado a adotar, em um prazo de seis meses as medidas necessárias para que as vítimas recebessem a documentação necessária para comprovar sua identidade e nacionalidade dominicana, pagar indenizações por dano material e imaterial, e ressarcimento de custas e gastos, bem como de ressarcimento ao Fundo de Assistência Legal a Vítimas (CoIDH, 2015).

Dispôs, ainda, que a República Dominicana deveria realizar programas de capacitação de caráter contínuo e permanente sobre temas relacionados com a referida população com a finalidade de assegurar que perfis raciais não constituam motivo para realizar uma detenção ou expulsão, a observância estrita das garantias do devido processo, não se realizem expulsões de pessoas de nacionalidade dominicana ou expulsões de caráter coletivo de estrangeiros (CoIDH, 2015).

Deveria também adotar as medidas necessárias para evitar que a sentença TC/0168/13 e o disposto nos artigos 6, 8 e 11 da Lei nº 169-14 continue produzindo efeitos jurídicos, adotar as medidas necessárias para deixar sem efeito toda norma e toda prática ou decisão ou interpretação que estabeleçam ou tenham como efeito que a estadia irregular dos pais estrangeiros motive a negação da nacionalidade dominicana das pessoas nascidas em território da República Dominicana, e adotar medidas legislativas necessárias para regular um procedimento de inscrição de nascimento acessível e simples, de modo a assegurar que todas as pessoas nascidas em seu território possam ser registradas imediatamente após seu nascimento independentemente da sua ascendência ou origem e da situação migratória de seus pais (CoIDH, 2015).

Em suma, verificou-se que, nos três casos, a Corte Interamericana entendeu haver violações, por parte do Estado dominicano, aos direitos dos imigrantes haitianos e seus descendentes: a primeira pela negação do registro de nascimento e da nacionalidade a duas crianças filhas de pais haitianos, nascidas em território dominicano; a segunda pelo uso excessivo de força por agentes militares dominicanos contra um grupo de haitianos que não parou no posto de controle quando requisitado; e a terceira pela 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.

Nos três casos, a Corte entendeu que descendentes de haitianos foram desproporcionalmente afetados por critérios discriminatórios e condenou a RD a se retratar e a adotar medidas para evitar que casos similares acontecessem novamente.

5. REAÇÃO DOMINICANA ÀS SENTENÇAS – OU POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PÓS 2005

Apesar de as decisões mandatórias indicarem um caminho de não discriminação para a República Dominicana, o país lançou-se em caminho contrário.

Em 1999, a CIDH identificou que, entre os 500 e 700 mil dominicanos de ascendência haitiana ou haitianos residentes em território dominicano, apenas 5% dispunham de documentos de identificação (CIDH, 1999).

Desde 2004, com a Nova Lei de Imigração, a RD conduziu diversas mudanças legislativas e jurisprudenciais para dificultar o acesso de dominicanos de ascendência haitiana ao registro civil e, por conseguinte, à cidadania dominicana.

5.1 Situação após a condenação da RD no Caso Yean e Bosico

Em setembro de 2005, a RD recebe a primeira condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no supracitado caso Yean e Bosico. Em vez de recuar, em dezembro de 2005, após ter recebido muitas críticas, a Suprema Corte dominicana declarou que a Nova Lei de Imigração de 2004 era constitucional e não violava as normas de aquisição de nacionalidade da Constituição Dominicana de 2002 (Artigo 11º) ou o princípio da equidade já que filhos de mães estrangeiras ilegais estariam dentro da categoria de “em trânsito” e não seriam considerados dominicanos (AI, 2015). Em 2007, a Resolução 12 e a Circular 17 da Junta Central Eleitoral instruíram os funcionários a negar documentos de cidadania a todas as crianças nascidas de imigrantes não documentados.

Nova onda migratória aconteceu em 2010, diante de um quadro socioeconômico haitiano crítico e historicamente debilitado aliado aos estragos do terremoto de janeiro de 2010 que assolou Porto Príncipe e seus arredores. Estima-se que cerca de 350.000 haitianos deixaram o país.

No mesmo ano, a República Dominicana fez uma emenda a sua Constituição incluindo uma restrição ao critério *jus solis* para concessão de nacionalidade. Com o novo texto, não são consideradas nacionais as crianças nascidas no país e que sejam filhas de pais “em trânsito”, sendo considerados em trânsito os ilegais, os sem visto ou com visto vencido, os que não tenham residência no país nem trabalho formal. A justificativa da República Dominicana é que essas pessoas vindas do Haiti podem registrar seus filhos como haitianos, já que diz a Constituição Haitiana de 1987, em seu artigo 11.2, traz o critério *jus sanguinis*: “Son haitianos de origen (...) 2.- Todo individuo nacido en el extranjero de padre o madre haitianos”, desde que o pai ou a mãe tenham nascido haitianos e não tenham renunciado à nacionalidade.

O problema é que os pais haitianos perdem sua nacionalidade, por força do Decreto sobre a Nacionalidade Haitiana de 1984, que diz, no art. 26, que a nacionalidade haitiana se perde quando se desfruta ativamente de outra nacionalidade estrangeira. Além disso, em 1987, foi introduzida na Constituição haitiana uma proibição absoluta de dupla nacionalidade, que permaneceu vigente até 2012, segundo a qual pessoas que adquiriram uma nacionalidade estrangeira não faziam jus à nacionalidade haitiana, mesmo que seus pais fossem haitianos. Como a RD adota o *jus solis*, as pessoas que lá nasciam, mesmo que de pais haitianos, não poderiam adquirir a nacionalidade haitiana, pois se considerava que já haveriam adquirido automaticamente a nacionalidade dominicana.

Além disso, o artigo 9 inciso III do Decreto sobre a Nacionalidade Haitiana diz que: “se outorga aos menores nascidos no estrangeiro a possibilidade de adquirir a nacionalidade haitiana por declaração no ano da maioridade” e depois disso, essa possibilidade não existe mais.

5.2 Situação após a condenação da RD no Caso Nadege Dorzema e Outros

Em 2012, a RD é novamente condenada pela Corte Interamericana, no supracitado “Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana”,

Tornando a situação ainda mais complicada, em 2013, a Sentença 168-13 do Tribunal Constitucional dominicano declarou que os filhos de migrantes em situação irregular nascidos na República Dominicana de 1929 a 2007 nunca teriam tido direito à nacionalidade dominicana (efeitos retroativos), o que tornou cerca de 300 mil pessoas apátridas, visto que muitos nasceram na República Dominicana e não possuem mais nenhuma ligação com o Haiti há gerações. O argumento foi que a nacionalidade havia sido concedida por engano, tal como consta no preâmbulo da Lei 169-2014 (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2014 Preâmbulo, 3o).

A Sentença falava sobre a situação até 2007 porque, a partir de 18 de abril daquele ano, a JCE começou a emitir certidões de nascimento identificando explicitamente como estrangeiras as crianças nascidas na República Dominicana de pais “não residentes”. Já o ano de 1929 foi escolhido porque, segundo o texto da lei, desde a adoção da Constituição de 1929, o Estado dominicano incorreu em “erro”, levado a atribuir documentos que fizeram presumir que determinadas pessoas teriam a nacionalidade dominicana. Esse erro teria se dado devido a imprecisões jurídicas da política migratória dominicana e a deficiências institucionais e burocráticas do Registro Civil (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2014 Preâmbulo, 3o).

Cabe destacar que o ano de 1929 é emblemático já que, de 1930 a 1961, governou o ditador Rafael Trujillo, que executou um plano de “dominicanização da fronteira”, destruindo um antigo

universo social marcado por trocas, trânsitos e liberdades e consolidando o anti-haitianismo.

No entanto, preleciona o Manual do ACNUR para a Proteção das Pessoas Apátridas que o fato de o Estado ter cometido erro na concessão de nacionalidade não invalida por si só a nacionalidade adquirida pela pessoa (ACNUR, 2014).

Por essas e outras razões, houve muita pressão de Estados e organismos internacionais acerca da Sentença 168-13, o que levou o governo de Danilo Medina a editar o Plano Nacional para a Regularização de Estrangeiros em Situação Irregular, criado pelo Decreto n°327-13, buscando resolver o que é conhecido como “o problema haitiano”, analisando os requerimentos de pessoas afetadas pela resolução TC 168-13 (HRW, 2015).

Em maio de 2014, também na tentativa de reverter os impactos negativos do julgamento 168-13, é editada a Lei Especial de Naturalização n. 169-14, que estabeleceu um regime especial que modificou por um ano a vigente lei de imigração dominicana, com o intuito de admitir a flexibilização de procedimentos administrativos de verificação do vínculo com o país, facilitando a obtenção da nacionalidade para pessoas que teriam nascido em território dominicano de ambos os pais estrangeiros em condição migratória irregular, na vigência do Plano Nacional de Regularização de estrangeiros em situação migratória irregular.

A referida lei criou duas categorias para dominicanos filhos de migrantes irregulares (CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2014 art. 1°): no grupo A, estariam aqueles que em algum momento foram documentados em registros civis dominicanos, para os quais se reconheceria automaticamente o direito à nacionalidade dominicana e se regularizaria seus registros de nascimento (ÁLVAREZ; LOZANO, 2015); no B, estariam aqueles cujo nascimento na República Dominicana nunca foi 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. O processo de naturalização chegava a demorar até dois anos (ÁLVAREZ; LOZANO, 2015; AI, 2015).

Além disso, indivíduos nascidos entre 18 de abril de 2007 e 26 de janeiro de 2010 (quando foi promulgada a Constituição de 2010) não foram alcançados pelo texto da lei, sem que se vislumbre nenhuma via de recuperação da nacionalidade dessas pessoas.

Com fins de regularizar a situação das pessoas do Grupo B e outros estrangeiros que desejassem se naturalizar, no final de 2014, houve um período de inscrição, aberto por 180 dias até 1º de fevereiro de 2015, para que se solicitasse o status de residentes, após o qual seria possível iniciar o procedimento padrão de naturalização. No entanto, de acordo com dados do governo dominicano, apenas 8.755 pessoas conseguiram solicitar residência nesse período de inscrição especial (ROBERT F. KENNEDY CENTER FOR JUSTICE & HUMAN RIGHTS, 2015, p. 2).

5.3 Situação após a condenação da RD no Caso de Pessoas Dominicanas e Haitianas Expulsas

A terceira e última condenação da RD na Corte Interamericana foi em 28 de agosto de 2014. Em 23 de outubro de 2014, o governo da RD fez um pronunciamento público rechaçando a sentença (DIARIO LIBRE, 2014, p. 1). A República Dominicana, declarou que a decisão da CoIDH era inoportuna, tendenciosa e inapropriada, deixando claro que não iria implementá-la e sua totalidade (AI, 2015).

Em 4 de novembro de 2014, o Tribunal Constitucional da República Dominicana emitiu a sentença TC/0256/14 declarando a inconstitucionalidade do instrumento de aceite da competência da CoIDH, por ter violado a Constituição dominicana, uma vez que deveria haver sido aprovado não só pelo

Presidente da República, mas também pelo Congresso Nacional. Como consequência, afirmou-se que a RD nunca esteve sob a jurisdição da Corte (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA).

A CIDH questionou esse entendimento, argumentando que não existe na Convenção Americana de Direitos Humanos norma que faculte aos Estados parte retirar sua declaração de aceite da competência contenciosa da CoIDH, só podendo retirar-se dessa jurisdição mediante a denúncia da Convenção Americana em sua integralidade. De toda sorte, os efeitos dessa denúncia só incidiriam um ano depois de protocolada.

Em 17 de julho de 2015, chegou ao fim o Plano Nacional de Regularização. Em nota, de janeiro de 2017, o então embaixador da República Dominicana no Brasil afirmou que, durante a vigência do Plano, 288.466 estrangeiros solicitaram sua documentação e posterior regularização migratória (LE MONDE DIPLOMATIQUE, 2017).

Ainda que o presidente Medina afirmasse que o número de apátridas na República Dominicana chegou a zero, constatou-se que dezenas de milhares de pessoas não conseguiram a renacionalização, o que representa um grave cenário de violação de direitos humanos (ÁLVAREZ; LOZANO, 2015; HRW, 2015).

Notou-se que o Plano dispunha de muitas exigências e requisitos documentais, além de pagamentos de elevadas taxas, situação que inviabilizava a grande maioria dos imigrantes haitianos de acessá-lo por não conseguir pagar as taxas e comprovar emprego e residência.

Segundo o então primeiro-ministro, Evans Paul, cerca de 14 mil cidadãos cruzaram a fronteira da República Dominicana nos dias imediatamente após o encerramento do plano, já que a nova política dominicana de migração permite que pessoas sem documentos sejam expulsas do país, colocando em risco a permanência de centenas de milhares de haitianos e descendentes.

No mesmo mês, em sessão da Organização dos Estados Americanos (OEA), o governo haitiano fez críticas à nova

política e mostrou-se preocupado com o fluxo de pessoas que estava entrando no país.

Em agosto de 2015, iniciaram-se ações da polícia de imigração dominicana para deportar do território nacional pessoas de ascendência haitiana que não conseguiram regularizar a situação.

Assim, observa-se uma conduta de incluir cada vez mais restrições aos direitos dos haitianos que migram para a RD e seus descendentes, a despeito das condenações sofridas perante a Corte Interamericana.

6. LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E EFETIVIDADE DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NO CASO DA REPÚBLICA DOMINICANA

Observa-se que, apesar do movimento que se tem feito junto ao Sistema Interamericano na tentativa de solucionar o problema que os haitianos e seus descendentes que moram na RD enfrentam, o país não tem tomado medidas no sentido de melhorar essa situação, pelo contrário, tem adotado cada vez mais ações discriminatórias.

A partir dessa observação, é preciso considerar que esse movimento na verdade é esperável, uma vez que a adesão às normativas internacionais de direitos humanos é um processo e não um ato imediato a partir da assinatura de tratados.

Em estudo sobre o processo de internalização das normas dos regimes internacionais de direitos humanos, Risse-Kappen et al. (1999) verificaram um padrão de comportamento dos Estados marcado por cinco fases em modelo tipo espiral. A ideia do espiral é que haja um desenvolvimento a partir da passagem pelas etapas em sucessivos ciclos, com o objetivo de se obter, a cada ciclo, incrementos, e alcançar, assim, uma maturidade no processo evolutivo.

As cinco fases são: a) repressão não-constrangida (período em que grupos domésticos não têm força para constranger as violações ou omissões do governo aos direitos humanos, e o Estado gerencia com certa facilidade sua posição de violador); b) período de negação (redes transnacionais de advocacia mobilizam-se de modo a criar vergonha do Estado perante a opinião pública internacional, colocando o governo sob pressão); (c) concessões táticas (os governos começam a fazer concessões táticas para amenizar denúncias de práticas estatais repressivas, participando de conferências internacionais em direitos humanos, ratificando tratados etc.); d) status prescricional (internalização das normas ratificadas no período anterior); e e) comportamento consistente com a regra ou cumprimento da regra (o Estado tende a se comportar de acordo com os compromissos de direitos humanos assumidos por ele).

Após esse processo, violações ainda podem ocorrer, mas a tendência é que sejam praticadas por indivíduos, que responderão judicialmente, e não como uma prática do próprio Estado (RAMANZINI, 2014, p. 29).

Ainda que a RD não venha atuando de forma a cumprir os ordenamentos das sentenças da Corte e as recomendações da Comissão, podem-se observar assinaturas de tratados e inovações legislativas e de políticas públicas que visam a proteger os grupos protagonistas nas denúncias. Ainda que a adesão aos tratados e convenções de direitos humanos pareça se tratar de uma concordância retórica, apenas para melhorar a imagem perante a sociedade internacional, grupos transnacionais de ativismo passam a se utilizar desses compromissos firmados para pressionar os Estados a agirem em conformidade com eles, formando um modelo espiral em que o papel dos movimentos ativistas é ressaltado por exercer pressão interna e externa.

Nesse sentido, a judicialização perante as cortes internacionais, apesar de apresentar limites, parece se mostrar como uma importante ferramenta nas disputas sobre questões de direitos humanos. Ratner (2003) aponta para esses limites ao destacar que a judicialização global não deve desviar recursos dos métodos não

judiciais destinados ao cumprimento do direito, como diplomacia, negociações e sanções. Para ele, a "soft law", ou seja, os instrumentos ou normas legais que não possuem força coercitiva ou vinculante, é mais efetiva em enfrentar essas disputas internacionais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conflito entre a República Dominicana e o Haiti é secular. E há muito demanda a criação de políticas de ambos os governos para contornar o problema da migração de haitianos.

É importante levar em consideração que os dois países, colonizados pelos europeus e ocupados pelos Estados Unidos durante a Doutrina Monroe, encontram-se em desenvolvimento e possuem uma democracia recente, tendo vivido ditaduras no século passado.

Diante dessa situação complexa, verifica-se que imigrantes haitianos e dominicanos de ascendência haitiana encontram diversos obstáculos na garantia de seus direitos na República Dominicana, e uma ferramenta utilizada para tentar reverter esse quadro é o encaminhamento das questões ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos – SIDH, em busca de uma judicialização global.

Nesse contexto, esse artigo buscou analisar os casos apresentados contra a República Dominicana na Comissão Interamericana de Direitos Humanos e verificar a efetividade das ações condenatórias da Corte Interamericana. O que se observou, no entanto, foi uma conduta de restrição de direitos imposta pela RD a despeito das condenações sofridas.

É claro que o problema não poderia ser resolvido de uma hora para outra a partir de uma sentença condenatória, mas é importante destacar que o sistema tem dado respostas que

fazem parte de um processo de internalização das normas dos regimes internacionais de direitos humanos que parece ocorrer em forma de espiral, onde há um processo contínuo que passa pelos diversos passos seguidas vezes, com a constituição de marcos para que se avance no processo de sedimentação das conquistas.

Para além da judicialização global, não se pode deixar de ter em mente o papel de métodos não judiciais destinados ao cumprimento do direito, como a diplomacia, as negociações e as políticas de Estado, com a participação também do Haiti e de outros organismos internacionais para se buscar soluções amistosas e estratégias coordenadas para o caso em tela.

REFERÊNCIAS

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-republicadominicana-realidad-desafios-y-oportunidades/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

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.

_____. *Manual de Proteção aos Apátridas*. Genebra: [s.n.].

_____. *Global Appeal 2015 Update: Ending Statelessness*, 2014.

_____. *Ending Statelessness Within 10 Years*. 2014a.

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. 2019.

BARROZO, Rebecca P; SILVA, Stevan B.; PALUMA, Thiago. “O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Nogueira de Carvalho à Guerrilha do Araguaia”. Revista Jurídica Unicuritiba. Curitiba. v. 4, n. 37, 2014, p. 335-358.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CIDH]. Report on the Situation of Human Rights in the Dominican Republic. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.cidh.org/countryrep/DominicanRep99/Table.htm>.

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Ley de inmigración No. 95 del 14 de abril de 1939. 1939, p. 1–11.

_____. Ley de Migración No. 285-04. 2004, p. 48.

_____. Ley n. 169-14. 2014, p. 10.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS [CoIDH]. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. 2005. Disponível em: . Acesso em: 30 ago. 2019.

_____. Voto fundamentado do Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade no caso das Crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana, 2005b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/d147e8e6485dbe1fedded517fe67972f.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019.

_____. Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana. 2014. Disponível em: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf . Acesso em: 30 ago. 2019.

_____. Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2009. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/u.regulamento.cidh.htm>

FERGUSON, James. Migration in the Caribbean: Haiti, the Dominican Republic and Beyond. Londres: Minority Rights Group International, 2003. 39 p. Disponível em: <https://minorityrights.org/admin/Download/Pdf/MRGC CaribbeanReport.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

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 2019.

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

_____. Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas correlatas de Intolerância. 2013

_____. CIDH condena sentencia del Tribunal Constitucional de República Dominicana. Disponível em: . Acesso em: 10 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça, 1945.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

_____. Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 1949.

_____. Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951.

PEÑA, Julissa. *Yo soy negro, pero negro blanco: Hispanicity, Antihaitianismo and Genocide in the Dominican Republic*. 2012. Tese de Doutorado. Wesleyan University.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

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

RATNER, Steven. "The International Criminal Court and the Limits of Global Judicialization". *Texas International Law Journal*, v. 38, n. 3, 2003, pp. 445-453.

RISSE-KAPPEN, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. *The Power Of Human Rights: Internacional Norms and Domestic Change*. Cambridge. UK and New York: Cambridge University Press, 1999.

RAMANZINI, Isabela. "O prometido é devido": compliance no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014

RISSE, T.; ROPP, S. C.; SIKKINK, K. The power of human rights: international norms and domestic change. New York, Cambridge University Press, 1999.

ROBERT F. KENNEDY CENTER FOR JUSTICE & HUMAN RIGHTS. Dominicanos Desnacionalizados y Migrantes Haitianos en Riesgo de Expulsiones Discriminatorias de República Dominicana. Washington: [s.n.]. Disponível em: http://rfkcenter.org/media/filer_public/12/1c/121cc7ab-a02d-411b-85c5-184bad4d033b/espanol.pdf.

SANTOS, Boaventura de Souza. The Heterogeneous State and Legal Plurality. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos; MENEZES, Maria Paula Meneses (Org.). Law and Justice in a Multicultural Society: The Case of Mozambique. Dakar. Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006, pp. 3-29.

SANTOS, Cecília MacDowell. “Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na comissão interamericana de direitos humanos”. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*. Número 7, Ano 4, 2007 Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452007000200003

SILIÉ, Ruben. Aspectos y variables de las relaciones entre República Dominicana y Haití. *Revista Futuros*, n. 9, v. 3, 2005.

SILVA, Karine de Souza; AMORIM, Luísa Milioli de. “Migração haitiana e apatridia na República Dominicana: intersecções entre racismo e colonialidade”. *Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil*, v. 64, n. 2, p. 9-35, maio/ago. 2019. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/62391>. Acesso em: 31 ago. 2019. DOI:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v64i2.62391>.

SLAUGHTER, Anne-Marie. “A Global Community of Courts”, *Harvard International Law Journal*, v. 44, n. 1, 2003, pp. 191-219.

TALAVERA, Fabián Novak; MOYANO, Luis Garcia. *Derecho internacional público. Tomo I a III*. Lima: Fondo Editorial de la PUC, 2003.

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

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.