

INFORME Nº 68/05

PETICIÓN 12.271

ADMISIBILIDAD

BENITO TIDE MÉNDEZ, ANTONIO SENSIÓN, ANDREA ALEZI, JANTY FILS-AIME, WILLIAM MEDINA FERRERAS, RAFAELITO PÉREZ CHARLES, BERSON GELIM Y OTROS
REPÚBLICA DOMINICANA

13 de octubre de 2005

I. RESUMEN

1. El 12 de noviembre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o la "CIDH") recibió una petición presentada por la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Berkeley de California (*Boat Hall*), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Coalición Nacional para los Derechos de los Haitianos (NCHR), (todos en adelante "los peticionarios"¹), contra República Dominicana (en adelante, el Estado). Inicialmente dicha denuncia no especificaba los nombres de presuntas víctimas individuales, siendo que posteriormente los peticionarios identificaron como posibles afectados a Benito Tide Méndez, Antonio Sensión, Andrea Alezi, Janty Fils-Aime, William Medina Ferreras, Rafaelito Pérez Charles y Berson Gelim, todos ellos haitianos y dominicanos de origen haitiano residentes en la República Dominicana (en adelante, las presuntas víctimas). Alegan los peticionarios en su denuncia que el Estado mantiene una política de deportación² y expulsión de haitianos y dominicanos de origen haitiano que ha generado la violación de los derechos humanos tanto de trabajadores haitianos documentados e indocumentados como de dominicanos de origen haitiano documentados e indocumentados. Aducen los peticionarios que esta política ha afectado los derechos de las presuntas víctimas y que los derechos violados son los establecidos en los artículos 3 (reconocimiento de personalidad jurídica), 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (protección de la familia), 19 (derechos del niño), 20 (nacionalidad), 22 (libertad de movimiento), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial), todos ellos en relación con el artículo 1.1 (obligación de tomar medidas) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la Convención).

2. El Estado alega que el procedimiento de repatriación está fundamentado en la ley interna bajo un debido proceso que ve los casos de forma individualizada, en los cuales existe el derecho a la defensa y la representación legal; además, que este proceso se da mediante decisiones concordadas con el gobierno Haití, especialmente bajo una comisión bilateral creada, y que estas medidas han ido mejorando conforme al cambio de legislación interna y la colaboración entre países. Asimismo, que es derecho irrenunciable del Estado Dominicano, como atributo de su soberanía, la repatriación de extranjeros que se encuentran ilegalmente en el país y que esto no viola ningún tratado o convención firmada por el Estado dominicano.

3. Tras analizar las posiciones de las partes, la Comisión concluye que es competente para decidir sobre el reclamo presentado por los peticionarios, y que el caso es admisible, a la luz de los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. La Comisión resuelve, asimismo, publicar el presente informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA y notificar a ambas partes.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

4. Con fecha 17 de noviembre de 1999, la Comisión recibió una petición con solicitud de medidas cautelares a la cual se le asignó el número 12.271, conforme al reglamento vigente en esa fecha. El 22 de noviembre de 1999, durante su 105º período de sesiones, la Comisión solicitó al Estado la adopción de medidas cautelares. En fechas 24 y 29 de noviembre de 1999 el Estado dominicano presentó información adicional, sin perjuicio de una posterior respuesta.

¹ Ver *infra* párr. 5, en el cual se indica la adición de la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia como peticionarios en el caso

² El término deportación se utiliza para referirse a la remoción de extranjeros y el término expulsión para la remoción de nacionales de su propio territorio. Documento de denuncia original presentado por los peticionarios en expediente ante la CIDH, págs. 1-10

El 30 de noviembre de 1999 el Estado solicitó una prórroga de quince días. Dicha prórroga fue concedida el 7 de diciembre de 1999. El 6 de diciembre de 1999 los peticionarios presentaron información adicional. El 15 de diciembre de 1999, el Estado dominicano presentó su primer informe sobre las medidas cautelares solicitadas por la Comisión. El 23 de diciembre siguiente la CIDH acusó recibo del informe del Estado y lo trasladó a los peticionarios con la solicitud de que presentaran sus observaciones en un plazo de treinta días. El 22 de diciembre de 1999 la Comisión Interamericana solicitó a los peticionarios el envío de información ampliada en cuanto a su solicitud de medidas cautelares.

5. El 10 de marzo de 2000 la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia presentó información relativa al caso y solicitó la adopción de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana. Mediante escrito de 16 de marzo siguiente, los peticionarios solicitaron que la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia se incorporara al caso como peticionaria. El 30 de mayo de 2000, la Comisión envió solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual expidió resolución el 16 de junio del mismo año estableciendo una audiencia para escuchar a ambas partes.

6. Con fecha 18 de agosto de 2000, por solicitud de la CIDH, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una resolución ordenando medidas provisionales a favor de Benito Tide Méndez, Antonio Sension, Andrea Alezy, Janty Fils-Aime, Berson Gelim, Solange Pierre, Padre Pedro Ruquoy y William Medina Ferreras³. Posteriormente, continuó el envío de información de los peticionarios, la Comisión y el Estado respecto de las medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana.

III. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Los Peticionarios

7. Alegan los peticionarios que Berson Gelim, Janty Fils-Aime, Andrea Alezy y William Medina Ferreras fueron expulsados de República Dominicana y separados de sus familias para ser trasladados a Haití; que, por su parte, Benito Tide Méndez, Rafaelito Pérez Charles y Antonio Sesion, quienes todavía no ha podido reencontrarse con sus familias, habrían sufrido una serie de maltratos en manos de autoridades del Estado dominicano. Algunos miembros de las familias de las presuntas víctimas habrían sido también deportados a Haití.

8. Que en el caso de Rafaelito Pérez Charles, él habría nacido en República Dominicana, pero aún así fue deportado forzosamente sin la oportunidad de probar su nacionalidad dominicana. Berson Gelim, fue expulsado arbitrariamente, junto a su esposa e hijas, por lo que habría sido separado de su hijo, quien permaneció en República Dominicana. Benito Tide Méndez, también ciudadano dominicano de ascendencia haitiana, fue expulsado sin que se le diera la oportunidad de probar su ciudadanía dominicana.

9. Argumentan los peticionarios que en el caso de Andrea Alezy, haitiana residente en República Dominicana desde los 13 años de edad y separada de sus dos hijos -con quienes no ha podido reencontrarse-, no se le permitió contactar a su familia durante su detención, ni presentar ningún alegato contra su deportación. Janty Fils-Aime, dominicano de nacimiento y deportado con toda su familia, y William Medina Ferreras, dominicano expulsado con su pareja e hijos, continúan en Haití desde la deportación, sin poder volver a República Dominicana.

10. Los peticionarios agregan que las autoridades dominicanas no mantienen control adecuado de sus deportaciones y que no se sigue un procedimiento.

11. Los peticionarios alegan que desde noviembre de 1999, el Estado dominicano ha emprendido una política nacional de deportación y expulsión de ciudadanos haitianos presentes en territorio dominicano tanto documentados e indocumentados como de dominicanos descendientes de haitianos, documentados e indocumentados. Señalan que más de 20,000

³ Resolución de Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a la República Dominicana, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 18 de Agosto de 2000, págs. 12 y 13.

individuos fueron repatriados durante noviembre de 1999 y que la práctica continuó con un promedio de 2,000 personas mensuales durante los meses siguientes hasta el 14 de diciembre de 2000 y que esta situación se sigue dando a pesar de las medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

12. Argumentan que estas acciones se producen sin noticia previa y empleando fuerza excesiva con diferentes formas de intimidación física, separando a las personas de sus casas, familias, trabajos y, en varios casos, de sus hijos. Asimismo, que dentro de las acciones de violencia se incluye el abuso sexual a mujeres.

13. Informan además que estas personas son detenidas por oficiales de inmigración y por soldados dominicanos para luego ser transportadas a la frontera haitiana sin posibilidad de probar su estatus legal o tomar hacer arreglos previos a su expulsión. Que esta práctica se da inclusive con ciudadanos dominicanos que tienen medios probatorios para demostrar su estatus legal en territorio dominicano. Asimismo, que se les priva de la capacidad de objetar la deportación, contactar a las familias o de obtener asistencia legal. Alegan los peticionarios que las presuntas víctimas, como miembros de estos grupos, han sido objeto de esta política del Estado en diferentes facetas de la misma.

14. Agregan, asimismo, que en varios casos, padres y madres han sido enviados a Haití y obligados a dejar abandonados a sus hijos pequeños en territorio de República Dominicana.

15. Los peticionarios alegan también que la información sobre estas prácticas coinciden con la información de varias organizaciones dominicanas y organizaciones internacionales que confirman esta política masiva desde mediados de los años noventa. Asimismo, que el Estado dominicano no ha cumplido sus tratados bilaterales con Haití puesto que no informó, a su contraparte, respecto de miles de personas que fueron dejadas en la frontera.

16. Asimismo, los peticionarios señalan que a los haitianos que se encuentran en República Dominicana no se les da la posibilidad de obtener residencia legal y que muchas veces son arrestados, puestos en ómnibus y enviados a Haití. Que en esta práctica se ha incluido a haitianos residentes en territorio Dominicano por más de veinte años.

17. Manifiestan también que aquellos que han tenido acceso a trabajo y residencia de manera legal no se les da la posibilidad de probar su situación y son finalmente tratados como indocumentados.

18. Que estas políticas afectan a dominicanos de ascendencia haitiana los cuales son confundidos por autoridades de inmigración y deportados de la misma manera. Que los reportes del mismo Estado indican esta situación, en la que se ha incluido a dominicanos de tercera generación.

19. Los peticionarios señalan también que muchos niños han sido dejados en calidad de abandono en suelo dominicano como consecuencia de estas prácticas del Estado. En este sentido, que muchas veces se les impide a las personas deportadas el poder llevarse a sus hijos. Que a los padres deportados se les imposibilitó contactar a sus hijos y a sus familias en general.

20. Argumentan que estas políticas van en contra de la ley interna dominicana cuyas regulaciones de inmigración establecen procedimientos de deportación con aviso previo, razones específicas así como la posibilidad de negar los cargos que sustentan la deportación. Además, que estas acciones violan un acuerdo entre el Estado dominicano y Haití logrado en 1997 frente a una crisis similar a la descrita.

21. Los peticionarios consideran que éstas prácticas masivas a nivel nacional son discriminatorias, basadas en raza y en origen, y que atentan contra los derechos de estas personas, consagrados tanto a nivel interno como a nivel internacional.

B. El Estado

22. El Estado dominicano alega que la repatriación de extranjeros que se encuentran ilegalmente en territorio dominicano es un derecho irrenunciable e innegociable pues constituye uno de los atributos fundamentales de la soberanía. Agrega además que se trata de un derecho amparado por el ordenamiento interno y que no viola ningún tratado o convención de la que el Estado dominicano sea parte.

23. Afirma el Estado que las cifras de personas repatriadas dadas por los peticionarios no han sido confirmadas por fuentes independientes y que las estadísticas de la Dirección General de Migración es de un promedio de 717 repatriados mensualmente y que nunca la cifra ha sido mayor a mil personas. Agregan que esta cifra tiene correlación con la migración masiva de haitianos hacia territorio dominicano.

24. Alega el Estado que en la República Dominicana existe un procedimiento de repatriación conforme a ley, el cual es implementado por la Dirección General de Migración, y que esta ley garantiza el debido proceso a las personas objeto de repatriación, cuyos casos se manejan de forma individualizada. Que este proceso contempla tres etapas: i) Detención e identificación, ii) Investigación y depuración y verificación y iii) Confirmación. Que las autoridades competentes establecen con precisión la identidad y estatus jurídico de los detenidos y que en la última fase se produce una verificación final antes de entregar a las personas en los puestos fronterizos, en lo cual participan los Cónsules haitianos de Barahona y Dajabón para impedir recibir ciudadanos que no sean nacionales de Haití.

25. Señala que dicho procedimiento es conducido por "personal migratorio entrenado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)"⁴. Que durante el proceso se da la posibilidad de presentar documentación y comunicación con sus familiares. Asimismo, que los repatriados son conducidos en autobuses arrendados para el proceso, y que son alojados y alimentados hasta la culminación del mismo.

26. Asimismo, aduce el Estado que este procedimiento de repatriación ha sido fortalecido por decisiones adoptadas en conjunto con Haití y que "son los países vecinos a quienes corresponde discutir sin injerencia de otros cualquier diferencia que surja en cuanto a la forma de llevar a efecto dichas repatriaciones"⁵. Que el trabajo de ambos países se da por medio de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana.

27. Agrega que la Dirección General de Inmigración, de manera pública y reiterada, ha invitado a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) para que participen como observadores en el proceso de repatriación. Que este proceso se da de manera transparente y con respeto a los derechos humanos.

28. Indica también que, en vista del problema de la inmigración haitiana, el Estado asumió la responsabilidad organizando una conferencia para ventilar el problema con objetividad, que además se dio una reunión de los presidentes de ambos países sobre el tema de flujo migratorio y se dieron medidas jurídicas con la elaboración de un ante proyecto de ley migratoria que sustituye a la legislación previa que data de 1939.

29. Menciona que entre ambos países se ha firmado el Protocolo de Entendimiento entre República Dominicana y la República de Haití sobre los Mecanismos de Repatriación en el cual se acordaron aspectos como los procedimientos empleados y la mejora de los mismos. Entre las decisiones del mismo se estableció evitar la separación de familias "nucleadas" y comunicar previamente a las autoridades haitianas la lista de personas en proceso de repatriación.

30. Finalmente, aduce que el Estado dominicano tiene la firme determinación de seguir perfeccionando dichos mecanismos y de rectificar cualquier caso aislado de exceso, sometiendo a los presuntos responsables a la justicia de la respectiva autoridad migratoria.

⁴ Observaciones presentadas por el Estado dominicano, 7 de diciembre de 1999, pagina 2

⁵ *Ídem*.

IV. ANÁLISIS

A. Competencia *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis*, *ratione loci*

31. De acuerdo con el artículo 44 de la Convención Americana y el artículo 23 del Reglamento de la CIDH, los peticionarios tienen legitimidad para presentar peticiones ante la Comisión en relación con presuntas violaciones de los derechos establecidos en la Convención Americana. En cuanto al Estado, República Dominicana es parte de la Convención y, por tanto, responde en la esfera internacional por las violaciones a dicho instrumento. Las presuntas víctimas son personas naturales respecto a quienes el Estado se comprometió a garantizar los derechos consagrados en la Convención. De manera que la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la denuncia respecto a las presuntas víctimas.

32. La Comisión tiene competencia *ratione materiae* debido a que la petición se refiere a denuncias de violaciones de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

33. La CIDH tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición, dado que República Dominicana ratificó la Convención Americana el 19 de abril de 1978.

34. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte en dichos instrumentos.

B. Otros requisitos de admisibilidad de la petición

1. Agotamiento de los recursos internos

35. El artículo 46(1)(a) de la Convención Americana dispone que la admisibilidad de una petición presentada ante la Comisión está sujeta al requisito de "que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos".

36. En el presente caso, el Estado no opuso la excepción de agotamiento de los recursos internos. En base a ello y conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia⁶, la Comisión concluye que el Estado renunció tácitamente a invocar la falta de agotamiento de los recursos internos.

2. Plazo de presentación

37. El Reglamento de la Comisión establece, en el artículo 31(1), que serán consideradas "las peticiones presentadas dentro de los seis meses contados a partir de la fecha en que la presunta víctima haya sido notificada de la decisión que agota los recursos internos." La Comisión considera que en este caso, y en base a la información considerada en la excepción de agotamiento de recursos internos, ante la falta de pronunciamiento de parte del Estado respecto al plazo de presentación, que el Estado ha renunciado tácitamente a la interposición de esta excepción por lo que no es aplicable el artículo mencionado del reglamento⁷.

3. Duplicación de procesos y cosa juzgada internacionales

38. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento internacional, ni que reproduzca una petición ya examinada por este u otro

⁶ Corte IDH, Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 30 de enero de 1996, párr. 41-43; y Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares, Sentencia de 31 de enero de 1996, párr. 41-43.

⁷ Informe N 57/04, peticiones 771/03 y 841/03, admisibilidad, Oscar Elías Biscet y otros, Cuba, 14 de octubre de 2004, párrafo 28.

órgano internacional. Por ello, corresponde dar por cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(d) de la Convención.

4. Caracterización de los hechos alegados

39. La Comisión considera que las alegaciones de los peticionarios, de resultar probadas, podrían caracterizar violaciones de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, integridad personal, libertad personal, garantías judiciales, protección de la familia, derechos del niño, nacionalidad, derecho de circulación, igualdad ante la ley y a la protección judicial, garantizados en los artículos 3, 5, 7, 8, 17, 19, 20, 22, 24 y 25, en concordancia con el artículo 1(1), de la Convención Americana. Asimismo, podrían caracterizar violación del artículo 7, respecto a la obligación de los Estados frente a la violencia contra la mujer, de la Convención de Belém do Pará.

V. CONCLUSIÓN

40. La Comisión concluye que el caso es admisible y que es competente para examinar el reclamo presentado por los peticionarios en relación con la presunta violación de los artículos 3, 5, 7, 8, 17, 19, 20, 22, 24 y 25, en concordancia con el artículo 1(1) de la Convención Americana, conforme a lo dispuesto por los artículos 46(1)(c) y (d), 46(2)(c) y 47(b) del mismo instrumento internacional, así como en relación al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

41. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DECIDE:

1. Declarar admisible la presente petición, en relación con los artículos 1(1), 3, 5, 7, 8, 17, 19, 20, 22, 24 y 25 de la Convención Americana; y en relación con el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión al Estado y a los peticionarios.
3. Iniciar el trámite sobre el fondo del caso en cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en el Informe Anual, a ser presentado ante la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Washington, D.C., a los 13 días del mes de octubre de 2005. (Firmado): Clare K. Roberts, Presidente; Susana Villarán, Primera Vicepresidenta; Paulo Sérgio Pinheiro, Segundo Vicepresidente; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, José Zalaquett, Freddy Gutiérrez y Florentín Meléndez.