



“SIN PAPELES NO SOY NADIE”

PERSONAS APÁTRIDAS EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan por un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.



Amnesty International Publications

Publicado originalmente en 2015 por Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2015

Índice: AMR 27/2755/2015
Idioma original: inglés.

Edición española a cargo de:
Centro de lenguas de Amnistía Internacional
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Todos los derechos reservados. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Foto de portada: La familia Alcino en El Seibo, junio de 2015. El padre y la madre son inmigrantes haitianos. Sus diez hijos nacieron en la República Dominicana. Ocho han encontrado obstáculos para obtener los documentos de identidad y ver reconocida su nacionalidad dominicana. Los seis más jóvenes siguen siendo apátridas.

Foto de contraportada: Manifestación a las puertas del Palacio Presidencial con motivo del primer aniversario de la aprobación de la Ley 169-14, Santo Domingo, mayo de 2015. Roberto Rosario es el presidente de la Junta Central Electoral, institución encargada del Registro Civil que lleva años imponiendo restricciones a los dominicanos de ascendencia haitiana para acceder a la declaración de nacimiento y a los documentos de identidad.

Todas las imágenes que aparecen en el presente informe pertenecen a © Amnesty International, exceptuando la fotografía en la página 50 que es privada.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	5
El camino hacia la apatridia.....	6
La crisis de los apátridas.....	7
Impacto de la continuidad de la apatridia.....	8
Recomendaciones clave.....	10
Metodología y agradecimientos.....	10
1. EL CAMINO HACIA LA APATRIDIA.....	12
La migración antes de 1990.....	13
Dificultades para registrar el nacimiento.....	13
La Ley de Migración de 2004.....	14
Las decisiones administrativas adoptadas por la Junta Central Electoral en 2007.....	15
La Constitución de 2010.....	16
La sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional en 2013.....	18
2. LA CRISIS DE APATRIDIA NO RESUELTA.....	26
La Ley 169-14, una solución parcial.....	27
Personas cuyo nacimiento en la República Dominicana fue declarado (Grupo A).....	29
Personas cuyo nacimiento en la República Dominicana nunca había sido declarado (Grupo B).....	33
Personas nacidas en la República Dominicana y registradas como extranjeras.....	37
Niños y niñas apátridas en la práctica.....	38
No hay datos fiables sobre el número de personas en situación de apatridia.....	43
3. EL EFECTO DE LA APATRIDIA CONTINUADA Y LA FALTA DE DOCUMENTOS DE IDENTIDAD.....	44
El derecho a la educación.....	44
El derecho al trabajo.....	46
El derecho a la salud.....	46
Mayor riesgo de explotación y violencia.....	47
Perpetuación del círculo vicioso de pobreza y marginación.....	48
El derecho a la libertad de circulación.....	49
Peligro de expulsión del propio país.....	50
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	55
Conclusiones.....	55
Recomendaciones de Amnistía Internacional.....	58

RESUMEN EJECUTIVO

En la República Dominicana, la población de ascendencia haitiana enfrenta múltiples obstáculos para poder disfrutar plenamente sus derechos humanos a la nacionalidad, a la identidad y al reconocimiento de la persona ante la ley. La negación de estos derechos se ha codificado progresivamente en leyes y regulaciones dominicanas, creando una red de restricciones cada vez más compleja y haciendo que se arraiguen y se institucionalicen actitudes y prácticas discriminatorias.

La intensificación de actitudes y prácticas discriminatorias ha tenido lugar en el contexto de los cambios en el flujo migratorio hacia la República Dominicana, principalmente desde Haití, en décadas recientes. Desde la década de 1920 hasta la de 1980, los trabajadores migrantes haitianos fueron atraídos a la República Dominicana para trabajar como temporeros en la zafra (recolección) de la caña de azúcar. Los trabajadores, hombres en su mayoría, eran confinados en los bateyes, asentamientos dentro de las plantaciones. En una parte considerable de ese tiempo (1952-1986) fueron contratados como braceros (taladores de caña) en la zafra de la caña de azúcar en su propio país a través de acuerdos bilaterales entre los gobiernos de Haití y la República Dominicana.

A raíz de la caída de los precios del azúcar en el mercado internacional a partir de mediados de la década de 1980, la demanda de caña de azúcar sufrió un brusco descenso. Nuevos trabajadores migrantes procedentes de Haití empezaron a abrirse camino hacia la República Dominicana. Junto con otros inmigrantes haitianos que anteriormente trabajaban en las plantaciones de caña de azúcar, buscaron empleo fuera de los bateyes, en el diversificado sector agrícola, el sector de la construcción y el incipiente sector turístico. Algunos grupos nacionalistas empezaron a utilizar estos cambios en los patrones migratorios para fomentar el miedo a una “invasión pacífica” de haitianos.

En décadas recientes, el uso generalizado de esta retórica, envuelta en ideas discriminatorias, ha caracterizado el debate público y político sobre la inmigración haitiana. Una consecuencia ha sido que, desde principios de la década de 1990, los niños nacidos en la República Dominicana de inmigrantes haitianos han sido blanco específico de una serie de decisiones administrativas, legislativas y judiciales dirigidas a limitar su acceso a documentos de identidad dominicanos y, en definitiva, a la nacionalidad dominicana. Sin acceso automático a la nacionalidad haitiana, muchos son ahora apátridas ya que no tienen reconocida la nacionalidad de la República Dominicana ni la de Haití. Ciertas instituciones dominicanas, como la Junta Central Electoral y el Tribunal Constitucional, han tenido un papel fundamental en la aprobación o aplicación de estas medidas discriminatorias.

Aunque el gobierno actual haya mostrado cierta disposición a mitigar las consecuencias más graves de estas medidas, las autoridades dominicanas aún no han reconocido que el problema de las personas apátridas existe, y menos han hablado de adoptar medidas integrales y efectivas para prevenirlo y ponerle fin.

EL CAMINO HACIA LA APATRIDIA

Entre 1929 y 2010, la Constitución dominicana reconocía, en sucesivas versiones, la nacionalidad a todos los niños nacidos en territorio nacional (*ius soli*). Las únicas excepciones eran los hijos del personal diplomático y las personas “en tránsito”. Interpretaciones jurídicas arraigadas y autoritarias limitaban la definición de personas “en tránsito” a aquellas que llevaban menos de 10 días de estancia en el país. Por lo tanto, durante muchas décadas, independientemente de la situación migratoria de los progenitores, la República Dominicana reconoció formalmente como ciudadanos a los niños nacidos en la República Dominicana de progenitores haitianos y les expidió certificado de nacimiento, cédula de identidad y pasaporte dominicanos, al menos en la inmensa mayoría de los casos.

Sin embargo, en la década de 1990, grupos nacionalistas empezaron a promover una interpretación restrictiva del concepto “en tránsito” y, como consecuencia, muchos funcionarios del registro civil empezaron a negar a los hijos de inmigrantes haitianos indocumentados su derecho al registro de nacimiento. En 2004, la nueva Ley de Migración estableció formalmente que los trabajadores extranjeros temporales y los trabajadores migrantes indocumentados eran extranjeros “en tránsito”. En la práctica, esto significó que los hijos de la mayoría de los inmigrantes haitianos ya no tendrían acceso a la nacionalidad dominicana sólo por haber nacido en la República Dominicana.

La Junta Central Electoral, órgano encargado del registro civil, empezó a aplicar esta ley con carácter retroactivo. En 2007 se sistematizaron estas prácticas emitiendo dos decisiones administrativas que tuvieron el efecto de impedir que se expidieran o renovaran documentos de identidad para los niños nacidos en la República Dominicana de inmigrantes haitianos que no habían regularizado su situación migratoria en el momento de nacer sus hijos. Estas prácticas continuaron a pesar de la preocupación expresada por varios organismos internacionales de derechos humanos, y de una sentencia vinculante dictada en 2005 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El 26 de enero de 2010 entró en vigor la actual Constitución de la República Dominicana. En virtud de esta Constitución, los niños nacidos en la República Dominicana de progenitores inmigrantes en situación irregular ya no tenían derecho automático a la nacionalidad dominicana. Más adelante, en 2013, el Tribunal Constitucional dictó una sentencia (168-13) en la que afirmaba que los niños nacidos en la República Dominicana de progenitores extranjeros en situación migratoria irregular nunca habían tenido derecho a la nacionalidad dominicana. La sentencia se aplicó con carácter retroactivo a personas nacidas desde 1929. La sentencia 168-13 es una medida retroactiva y arbitraria de privación de la nacionalidad; además afecta de manera desproporcionada a los dominicanos de ascendencia haitiana y, por consiguiente, es discriminatoria.

La consecuencia principal de esta sentencia es que un gran número de personas que consideran que la República Dominicana es su país, porque es donde nacieron y donde han vivido toda su vida, ahora son apátridas. No suelen tener vínculos con Haití, nunca han estado allí y hablan con dificultad la lengua local. Muchas de ellas son hijos o nietos de personas que también nacieron en la República Dominicana. Para estas familias, la República Dominicana ha sido su hogar durante generaciones.

LA CRISIS DE LOS APÁTRIDAS

Aunque las autoridades dominicanas nunca hayan reconocido que la sentencia 168-13 ocasionó apatridia masiva, el presidente y otros cargos públicos han dado señales de cierto nivel de conocimiento de las graves repercusiones de la sentencia en la vida de los afectados.

En mayo de 2014, el Congreso aprobó la Ley 169-14 en respuesta al aluvión de críticas que recibió dentro y fuera del país. Aunque fue un paso en la dirección correcta, no garantizaba la restitución automática de la nacionalidad dominicana a todas las personas que se habían visto privadas de ella arbitrariamente en aplicación de la sentencia 168-13.¹

La Ley dividía a los afectados en dos grupos: las personas que en algún momento habían sido inscritas en el Registro Civil Dominicano (“Grupo A”) y aquellas cuyo nacimiento nunca había sido declarado (“Grupo B”). La Ley reconocía que las personas del Grupo A podían ser formalmente reconocidas como dominicanas, pero no sin antes someterse a un proceso administrativo que realiza la Junta Central Electoral, la misma institución que en años anteriores intentaba impedir su acceso a los documentos de identidad.

Respecto al Grupo B, como posteriormente explicó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Ley establecía un impedimento para el pleno ejercicio del derecho a la nacionalidad y, por tanto, violaba el derecho internacional porque los obligaba a inscribirse como extranjeros y a iniciar un complicado proceso que podría conducirles a solicitar finalmente su naturalización como dominicanos, pero no a la adquisición automática de la nacionalidad.²

Como consecuencia, varios grupos de personas continúan siendo apátridas en la República Dominicana, formalmente o en la práctica, debido al carácter inadecuado de las soluciones previstas en la Ley 169-14, las deficiencias en su implementación y la falta absoluta de propuestas para algunos grupos desatendidos.

En particular, este informe muestra que, si no han adquirido otra nacionalidad, la mayoría de las personas incluidas en los siguientes grupos siguen siendo apátridas:

- Las personas previamente inscritas en el Registro Civil Dominicano (Grupo A) a las que se sigue negando documentos de nacionalidad que podrían servir de prueba de su identidad.
- Todas las personas cuyo nacimiento nunca ha sido inscrito en el registro (Grupo B), incluidas las que han solicitado acogerse al Plan de Naturalización en aplicación de la Ley 169-14, ya que no podrán tener la nacionalidad dominicana hasta dos años después de recibir una respuesta positiva a su solicitud.
- Las personas inscritas erróneamente como extranjeras a pesar de haber nacido en la República Dominicana mucho antes de la promulgación de la Ley de Migración de 2004 y del establecimiento del Libro de Extranjería en 2007 y que, en consecuencia, han sido privadas de su nacionalidad dominicana de forma retroactiva y arbitraria.

¹ Amnistía Internacional, *Carta abierta al presidente Danilo Medina respecto a la “Ley que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización”*, 3 de junio de 2014, disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr27/008/2014/es/>.

² *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, 28 de agosto de 2014, http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf.

- Los hijos de todas las personas incluidas en ambos grupos, hasta que sus progenitores obtengan permiso para inscribirlos como dominicanos en el Registro Civil Dominicano.
- Los hijos de progenitores extranjeros indocumentados que nacieron en la República Dominicana entre el 18 de abril de 2007³ y el 26 de enero de 2010⁴ que han sido inscritos como extranjeros a pesar de que tienen derecho a la nacionalidad dominicana.

Por último, este informe pone de relieve el hecho de que, si bien la Constitución garantiza el derecho del niño a la nacionalidad dominicana si tiene al menos un progenitor dominicano, en la práctica no es posible inscribir el nacimiento de los hijos de padre dominicano y madre extranjera indocumentada, y estas personas no tienen manera de ejercer o demostrar su nacionalidad dominicana.

IMPACTO DE LA CONTINUIDAD DE LA APATRIDIA

El derecho internacional prohíbe la discriminación basada en la nacionalidad (o en la falta de ella). En la República Dominicana, a pesar de esta prohibición, a las personas que carecen de documentos de identidad y en la práctica son apátridas se les niega una diversidad de derechos humanos y la plena participación en la sociedad. Además, sufren restricciones cuando intentan realizar gestiones y actividades sociales básicas como abrir una cuenta bancaria, activar un teléfono móvil o comprar a crédito.

- A las personas que en la práctica son apátridas se las discrimina y se les impide, en concreto: acceder a estudios superiores o completar la formación escolar; acceder a empleo formal; acceder a asistencia médica, seguridad social y pensión de jubilación adecuadas; casarse legalmente o inscribir el nacimiento de sus hijos, que también son apátridas en la práctica; presentar una denuncia formal ante las autoridades y solicitar reparación si han sido víctimas de violencia o abusos contra sus derechos humanos; viajar al extranjero y circular libremente dentro del propio país sin riesgo de sufrir detención arbitraria y expulsión si las paran en puestos de control; y ejercer el derecho al voto, presentar su candidatura a elecciones o participar en la gestión de los asuntos públicos.

³ Esta fecha marca la entrada en vigor del Libro de Extranjería. Desde entonces se han inscrito en él los nacimientos de la mayoría de los que han sido privados de la nacionalidad dominicana por ser hijos de extranjeros en situación migratoria irregular, a pesar de que han nacido en la República Dominicana.

⁴ Fecha de entrada en vigor de la nueva Constitución, que excluía expresamente a los nacidos en el país de extranjeros en situación migratoria irregular de obtener automáticamente la nacionalidad por nacer en territorio nacional (*ius soli*).

La apatridia en la práctica

A las personas que en la práctica son apátridas se las discrimina y se les impide:

-  Acceder a estudios superiores o completar la formación escolar;
-  Acceder a empleo formal;
-  Acceder a asistencia médica, seguridad social y pensión de jubilación adecuadas;
-  Casarse legalmente o inscribir el nacimiento de los hijos, que también son apátridas en la práctica;
-  Presentar una denuncia formal ante las autoridades y solicitar reparación si han sido víctimas de violencia o abusos contra los derechos humanos;
-  Viajar al extranjero y circular libremente dentro del propio país sin riesgo de sufrir detención arbitraria y expulsión si las paran en puestos de control;
-  Ejercer el derecho al voto, presentar su candidatura a elecciones o participar en la gestión de los asuntos públicos.

RECOMENDACIONES CLAVE

Las autoridades dominicanas deben:

- Reconocer los efectos negativos de la sentencia 168-13 en términos de apatridia, así como el alcance del problema de la apatridia en la República Dominicana como primer paso para identificar y aplicar medidas efectivas destinadas a erradicarlo.
- Elaborar un mapa o censo exhaustivo para identificar a todas las personas apátridas y en peligro de apatridia, recopilando datos desglosados por género, edad, situación y ubicación, en cooperación con el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y organizaciones nacionales de derechos humanos.
- Expedir documentación adecuada que reconozca la nacionalidad dominicana a todas las personas del Grupo A, y garantizarles la obtención sin demora de todos los documentos de identidad que soliciten.
- En consulta con las organizaciones dominicanas de derechos humanos, adoptar legislación que reconozca el derecho a la nacionalidad dominicana de todas las personas nacidas en la República Dominicana antes del 26 de enero de 2010, sin importar la situación migratoria de sus progenitores, de conformidad con la legislación vigente con anterioridad a la Constitución de 2010, incluidas las que figuran inscritas como extranjeras con arreglo a la Ley 169-14, y aplicar dicha legislación garantizando a todos los beneficiarios su inscripción sin demora en el Registro Civil Dominicano y la expedición de los documentos de identidad solicitados.
- Abrir una investigación sobre la conducta discriminatoria de varios funcionarios de la Junta Central Electoral y la Dirección General de Pasaportes, entre otros organismos, a la hora de recibir solicitudes de inscripción en el registro y de documentos de identidad, y garantizar que se toman las medidas disciplinarias oportunas.
- Establecer mecanismos de vigilancia adecuados, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, sobre las acciones y omisiones de los organismos encargados de la inscripción de los nacimientos y la expedición de documentos de identidad, entre ellos la Junta Central Electoral y la Dirección General de Pasaportes, para que sea posible impugnar las decisiones arbitrarias y exigir responsabilidades a los funcionarios que actúan con arbitrariedad.

METODOLOGÍA Y AGRADECIMIENTOS

Este informe se basa en investigaciones llevadas a cabo por Amnistía Internacional entre octubre de 2013 y noviembre de 2015.

En ese tiempo, la organización ha examinado causas y sentencias judiciales, informes oficiales y declaraciones públicas, publicaciones de ONG nacionales e internacionales, documentos públicos de mecanismos internacionales de derechos humanos –entre ellos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como órganos de tratados, relatores especiales y agencias de la ONU– y artículos de prensa.

Como parte de su investigación, Amnistía Internacional llevó a cabo dos visitas a la República Dominicana, en marzo de 2014 y junio de 2015. La delegación visitó la capital, Santo Domingo, así como varios bateyes repartidos por el país en los que viven gran número de dominicanos de ascendencia haitiana, concretamente en las provincias de El Seibo, Mao, Monte Plata, Puerto Plata, Santo Domingo y San Pedro de Macorís. En junio de 2015, la delegación visitó también la localidad fronteriza de Jimaní. La delegación entrevistó a 56 personas en marzo de 2014 y a 87 en junio de 2015 (102 mujeres y 41 hombres) sobre asuntos relacionados con este informe, y posteriormente se puso en contacto con ellas para obtener información actualizada sobre su situación. En algunos casos se ha omitido el nombre de las personas que hablaron con Amnistía Internacional para proteger su intimidad.

Amnistía Internacional desea expresar su agradecimiento a los funcionarios que se pusieron a disposición de la organización. En concreto, al ministro y el viceministro de la Presidencia, el viceministro del Interior, el director general de Migración, el director general para Asuntos de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, el embajador de la República Dominicana ante las organizaciones internacionales en Ginebra y, en marzo de 2014, varias comisiones parlamentarias. No hubo respuesta a las solicitudes de reunión con el presidente de la Junta Central Electoral en junio de 2015.

La delegación habló también con periodistas, abogados, defensores de derechos humanos y una amplia diversidad de grupos de la sociedad civil, incluidas organizaciones de derechos humanos, grupos consultivos y organizaciones de base comunitaria. Asimismo se celebraron debates con representantes de organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros.

En el momento de redactarse este informe, Amnistía Internacional no había recibido aún información primordial relacionada con el trabajo de la Junta Central Electoral y con los argumentos esgrimidos por las autoridades para sustentar su versión de que “no hay personas apátridas en la República Dominicana”. De hecho, Amnistía Internacional no ha recibido datos estadísticos sobre el resultado de las solicitudes de inscripción en el Plan de Naturalización en virtud de la Ley 169-14.

Amnistía Internacional quiere agradecer a todas las organizaciones y personas de la sociedad civil que han facilitado información y documentación, así como la generosidad que han mostrado al dedicar tiempo a discutir las cuestiones tratadas en este informe.

Asimismo la organización desea agradecer especialmente a las personas afectadas por las políticas, leyes y decisiones judiciales descritas en este informe que aceptaron compartir sus experiencias y opiniones. Este informe da testimonio de su lucha diaria para ver reconocida su nacionalidad dominicana y obtener documentos de identidad fundamentales para satisfacer sus esperanzas y aspiraciones de una vida mejor para ellos y para sus hijos, y para garantizar el pleno respeto de sus derechos humanos.

1. EL CAMINO HACIA LA APATRIDIA

“Cogí todas esas luchas para terminar los estudios. Quería ir a la universidad [...] y, de repente, todo esto está paralizado porque un grupito lo ha querido, un grupito quiere que las cosas sigan siendo así.”

Juan Alberto Antuan Vil, dominicano de ascendencia haitiana a quien negaron documentos de identidad entre 2008 y 2014, entrevistado por Amnistía Internacional en marzo de 2014

En la República Dominicana, la población de ascendencia haitiana enfrenta múltiples obstáculos para poder disfrutar plenamente de sus derechos humanos a la nacionalidad, a la identidad y al reconocimiento de la persona ante la ley. La negación de estos derechos se ha codificado progresivamente en leyes y regulaciones dominicanas, creando una red de restricciones cada vez más compleja y haciendo que se arraiguen y se institucionalicen actitudes y prácticas discriminatorias.

En este informe se examinan las diversas medidas adoptadas que convierten en apátridas a un gran número de personas, así como las implicaciones negativas para otros muchos derechos, entre ellos el derecho a la educación y el derecho a la asistencia médica. También se abordan aquí los recursos que es necesario implementar para remediar estas violaciones de derechos humanos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la República Dominicana en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

La experiencia de la **familia Alcino** ilustra cómo el laberinto de obstáculos impuestos por las autoridades dominicanas sumerge diariamente en la confusión y el caos a las familias afectadas.

El padre y la madre son inmigrantes haitianos; llegaron a la República Dominicana en 1985 para trabajar de braceros (taladores) en la zafra (cosecha) de la caña de azúcar y se asentaron en la provincia de El Seibo. Todos sus hijos, 10 en total, nacieron en la República Dominicana. A los cuatro primeros los registraron al nacer, pero a los seis siguientes no pudieron porque los funcionarios del Registro Civil no aceptaban las tarjetas de identidad del lugar de trabajo (“fichas”) de los progenitores como documentos válidos. Domingo y Alexander, primero y tercero de sus hijos, nunca tuvieron problemas para conseguir documentos de identidad. A Yolanda y Margarita, segunda y cuarta hijas, que habían sido registradas al nacer, les denegaron el documento de identidad entre 2007 y 2015. De los seis hijos que no pudieron registrar, los tres mayores han solicitado acogerse al Plan de Naturalización establecido en virtud de la Ley 169-14, pero todavía no han recibido respuesta a sus solicitudes. A los otros tres no los admitieron en el plan porque eran menores de edad y debían presentar los documentos de identidad de la madre, que no tenía. El hijo menor, Jeison, nació en marzo de 2010. Sus progenitores insisten en que es dominicano como todos sus hermanos y hermanas, pero es el que más dificultades podría tener que enfrentar para obtener los documentos de identidad dominicanos, porque la Constitución que entró en vigor tan sólo dos meses antes de su nacimiento niega a los hijos de inmigrantes en situación irregular el derecho automático a la nacionalidad dominicana.

LA MIGRACIÓN ANTES DE 1990

La intensificación de actitudes y prácticas discriminatorias ha tenido lugar en el contexto de los cambios en el flujo migratorio hacia la República Dominicana, principalmente desde Haití, en décadas recientes. Desde la década de 1920 hasta la de 1980, los trabajadores migrantes haitianos fueron atraídos a la República Dominicana para trabajar como temporeros en la zafra de la caña de azúcar. Los trabajadores, hombres en su mayoría, eran confinados en los bateyes, asentamientos dentro de las plantaciones. En una parte considerable de ese tiempo (1952-1986) fueron contratados como braceros (taladores de caña) en la zafra de la caña de azúcar en su propio país a través de acuerdos bilaterales entre los gobiernos de Haití y la República Dominicana.

A raíz de la caída de los precios del azúcar en el mercado internacional a partir de mediados de la década de 1980, la demanda de caña de azúcar sufrió un brusco descenso. Nuevos trabajadores migrantes procedentes de Haití empezaron a abrirse camino hacia la República Dominicana, sin autorización.⁵ Junto con otros inmigrantes haitianos que anteriormente trabajaban en las plantaciones de caña de azúcar, buscaron empleo fuera de los bateyes, en el diversificado sector agrícola, el sector de la construcción y el incipiente sector turístico.

Algunos grupos nacionalistas empezaron a utilizar estos cambios en los patrones migratorios para fomentar el miedo a una “invasión pacífica” de haitianos. En décadas recientes, el uso generalizado de esta retórica, envuelta en ideas discriminatorias, ha caracterizado el debate público y político sobre la inmigración haitiana. Como consecuencia, han ido en aumento los llamamientos en favor de medidas más contundentes por parte del Estado para limitar el número de inmigrantes haitianos y restringir el acceso de sus descendientes a la nacionalidad dominicana.⁶

DIFICULTADES PARA REGISTRAR EL NACIMIENTO

A lo largo de la década de 1990 se recibieron con regularidad informes sobre funcionarios del Registro Civil que se negaban a registrar el nacimiento de los hijos de personas de ascendencia haitiana.⁷

Los funcionarios del Registro Civil solían denegar de manera tajante la declaración de nacimiento porque asumían que las personas nacidas en la República Dominicana de inmigrantes haitianos indocumentados no tenían derecho a la nacionalidad dominicana, dado que sus progenitores eran “extranjeros en tránsito” (véase *infra*). En otros casos, se denegaba el registro porque los progenitores carecían de cédula de identidad dominicana o simplemente porque eran haitianos.⁸

⁵ José Cuello, *Contratación de Mano de Obra Haitiana Destinada a la Industria Azucarera Dominicana 1952-1986*, Editora Taller.

⁶ Véase una perspectiva histórica de los patrones migratorios haitianos y los consiguientes cambios en las normativas y prácticas de migración y registro civil en Riveros Natalia, *Estado de la cuestión de la población en los bateyes dominicanos en relación a la documentación*, OBMICA, enero de 2014.

⁷ Riveros Natalia, *Estado de la cuestión de la población en los bateyes dominicanos en relación a la documentación*, OBMICA, enero de 2014, p 78.

⁸ Fundaciones para una Sociedad Abierta, *Dominicanos de ascendencia haitiana y el derecho quebrantado a la nacionalidad: Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo del 140° Período de Sesiones*, octubre de 2010, p. 5.

Los progenitores haitianos, o considerados haitianos, debían hacer frente a un aluvión de obstáculos cuando intentaban declarar el nacimiento de sus hijos. A menudo los funcionarios tenían una actitud despectiva, usando términos ofensivos, manifestando su recelo sobre la autenticidad de los documentos y aplicando de manera arbitraria y discriminatoria el procedimiento para la declaración tardía de nacimiento.⁹ De hecho, en septiembre de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que la República Dominicana había aplicado un trato discriminatorio a la hora de reconocer la nacionalidad y había convertido a esos niños en apátridas,¹⁰ y con ello había violado, entre otros, su derecho a una nacionalidad, a igual protección de la ley, a un nombre y al reconocimiento de su persona ante la ley (personalidad jurídica).¹¹

LA LEY DE MIGRACIÓN DE 2004

En agosto de 2004, estas prácticas discriminatorias *ad hoc* cobraron fuerza de ley con la promulgación de la Ley General de Migración (Nº 284-05). Con arreglo a esta ley, se considera que los trabajadores extranjeros temporales y los trabajadores migrantes indocumentados son extranjeros “en tránsito” (artículo 36). Por lo tanto, sus hijos ya no tienen acceso a la nacionalidad dominicana sólo por haber nacido en el país.

La ley introducía además un sistema de registro diferente para los nacidos en la República Dominicana de madres extranjeras en situación migratoria irregular. El artículo 28 disponía que el nacimiento de estas personas debía ser declarado oficialmente en la embajada o el consulado del país del que la madre tuviera la nacionalidad.

En diciembre de 2005, la Suprema Corte de Justicia resolvió que la Ley de Migración era constitucional y no quebrantaba la norma constitucional relativa a la adquisición de la nacionalidad (artículo 11)¹² ni el principio de igualdad ante la ley.¹³ La Corte declaró que los nacidos de madres extranjeras que estuvieran en situación migratoria irregular en el

⁹ Amnistía Internacional, *Vidas en tránsito. La difícil situación de la población migrante haitiana y de la población dominicana de ascendencia haitiana*, 2007 (Índice AI: AMR 27/001/2007), p. 23.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, 8 de septiembre de 2005, párr. 160, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf.

¹¹ *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, párr. 260.

¹² Constitución de la República Dominicana de 2002.

¹³ El recurso contra la Ley de Migración de 2004 había sido presentado por 15 ONG dominicanas en julio de 2005.

momento de dar a luz no pueden ser dominicanos. Esta decisión contraviene la obligación del Estado, contraída en virtud del derecho internacional, de garantizar el derecho a no sufrir discriminación basada en el género¹⁴ o en la situación migratoria¹⁵.

LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS ADOPTADAS POR LA JUNTA CENTRAL ELECTORAL EN 2007

La Junta Central Electoral (JCE), órgano encargado del registro civil, empezó a aplicar con carácter retroactivo la definición de “extranjeros en tránsito” contenida en la Ley de Migración de 2004. La Junta se negó a expedir o renovar documentos de identidad a dominicanos de ascendencia haitiana nacidos mucho antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración de 2004, sobre todo si sus progenitores no podían demostrar su condición de inmigrantes regulares en el momento de nacer su hijo.

En 2007, la Junta Central Electoral dio instrucciones a los funcionarios del Registro Civil para que se abstuvieran de expedir o renovar documentos de identidad si sospechaban de “irregularidades” (Circular 017) y marcaran tales documentos con un sello de “suspendido provisionalmente” en espera de investigación por parte de la Junta (Resolución 012-2007). En los casos en que la Junta considerara que había motivos suficientes, se entablarían demandas de nulidad sobre los documentos. La JCE usó “irregularidades” para referirse expresamente a los casos en que se expidió el certificado de nacimiento a personas nacidas en la República Dominicana de progenitores extranjeros que no habían demostrado su residencia o su situación legal en el país.

La inmensa mayoría de las personas cuyos documentos han sido “suspendidos” son dominicanos de ascendencia haitiana a las que, en muchos casos, habían inscrito en el registro con documentos que no demostraban la situación migratoria regular de los progenitores, como fichas de identificación del lugar de trabajo o el pasaporte haitiano.

En 2007, la JCE implementó el Libro Registro del Nacimiento del Niño(a) de madre Extranjera NO Residente en República Dominicana, normalmente llamado “Libro de Extranjería”. La resolución por la que fue creado el Registro (02-2007) tenía como fin la implementación del artículo 28 de la Ley de Migración de 2004. El Libro de Extranjería es un registro aparte donde se inscriben los nacimientos de hijos cuyas madres no podían demostrar su situación migratoria regular en el país.¹⁶ Estar inscrito en el Libro de Extranjería

¹⁴ Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de garantizar la igualdad de derechos a mujeres y hombres con respecto a la nacionalidad de sus hijos. Véanse el artículo 9.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 7.1 de la Convención de los Derechos del Niño.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 20 (Doc. ONU E/C.12/GC/20), 2 de julio de 2009, párr. 30; Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 30, Discriminación contra los no ciudadanos, párr. 7; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, párr. 106.

¹⁶ Como medida de implementación del artículo 28 de la Ley de Migración de 2004, el Ministerio de Salud adoptó la Resolución 000009 en agosto de 2007, que establecía el trato diferenciado de los nacidos de madres extranjeras en situación migratoria irregular en los hospitales. Para estos niños se expide una constancia de nacimiento rosada, distinta de la constancia de nacimiento de color blanco que se entrega al resto de los niños. Esta disposición fue posteriormente restablecida en el Reglamento N° 631-11 de Aplicación de la Ley General de Migración (artículos 36-41).

no equivale en la práctica al registro oficial del nacimiento, que debe hacerse en la embajada o el consulado del país del que la madre tiene la nacionalidad.

LA CONSTITUCIÓN DE 2010

En el contexto de posiciones cada vez más endurecidas respecto a la población dominicana de ascendencia haitiana, la nueva Constitución dominicana, que entró en vigor el 26 de enero de 2010, restringió aún más el acceso a la nacionalidad dominicana. Por primera vez, a los niños nacidos en la República Dominicana de inmigrantes irregulares se les negaba el derecho automático a la nacionalidad dominicana.¹⁷ Anteriormente, las únicas personas nacidas en el país que no tenían derecho a la nacionalidad dominicana eran los hijos de representantes de misiones diplomáticas y los hijos de “extranjeros en tránsito”.

Interpretaciones jurídicas consolidadas en el país, basadas en Constituciones anteriores, limitaban la categoría de “extranjeros en tránsito” a las personas que llevaban menos de 10 días de estancia en el país.¹⁸ Por lo tanto, a los niños nacidos en la República Dominicana de progenitores haitianos se los había reconocido formalmente como ciudadanos y se les había expedido certificado de nacimiento, cédula de identidad y pasaporte dominicanos, independientemente de la situación migratoria de sus progenitores, al menos en la inmensa mayoría de los casos.¹⁹

El plazo de 10 días era acorde con una decisión de la Corte Interamericana pronunciada en 2005, que decía lo siguiente: “[...] para considerar a una persona como transeúnte o en tránsito, independientemente de la clasificación que se utilice, el Estado debe respetar un límite temporal razonable, y ser coherente con el hecho de que un extranjero que desarrolla vínculos en un Estado no puede ser equiparado a un transeúnte o a una persona en tránsito”.²⁰

¹⁷ Artículo 18.3 de la Constitución de la República Dominicana de 2010.

¹⁸ Según la Ley de Inmigración (Nº 95 de 14 de abril de 1939) y el Reglamento de migración (Ley Nº 279 de 12 de mayo de 1939), que estuvieron en vigor hasta agosto de 2004, eran “extranjeros en tránsito” quienes entraban en la República Dominicana con el objetivo inicial de viajar a otro destino, las personas que estaban en viaje de negocios o de esparcimiento y el personal diplomático.

¹⁹ En algunos casos, que hasta el final de la década de 1990 fueron más bien esporádicos, funcionarios del Registro Civil negaron la declaración de nacimiento a progenitores haitianos indocumentados por razones discriminatorias basadas en sus orígenes nacionales o en su situación migratoria.

²⁰ *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, párr. 157. La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró sus argumentos en su decisión *Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana*, párr. 294.

MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN EXPRESADOS POR LOS MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

Todos los órganos de vigilancia de los tratados de la ONU que han examinado los informes periódicos de la República Dominicana han expresado su preocupación ante las medidas adoptadas por las autoridades dominicanas en relación con las personas inmigrantes y dominicanas de ascendencia haitiana. Pusieron particular énfasis en los siguientes asuntos:

1. El abuso del concepto jurídico de “extranjeros en tránsito”, las interpretaciones restrictivas de la Constitución que privan de la nacionalidad dominicana a los nacidos en la República Dominicana de padres inmigrantes haitianos y la aplicación retroactiva de la Ley de Migración de 2004.²¹
2. Que persista la discriminación de los niños de ascendencia haitiana nacidos en la República Dominicana, especialmente mediante la anulación de los documentos de identidad resultado de la aplicación de la Ley de Migración de 2004 y de la Circular 017.²²
3. Que haya aumentado el número de niños nacidos en la República Dominicana a los que se niega el acceso al registro de nacimiento, lo que hace de ellos apátridas en la práctica.²³
4. La situación de posible apatridia creada por la interpretación restrictiva de la Constitución que hacen las autoridades dominicanas en relación con la adquisición de la nacionalidad dominicana, y por su negativa a expedir documentos de identidad a los dominicanos de ascendencia haitiana.²⁴
5. El uso de la Ley de Migración de 2004 para negar la nacionalidad a las personas nacidas en la República Dominicana de mujeres de ascendencia haitiana.²⁵

²¹ Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: República Dominicana (E/C.12/1/Add.16), 12 de diciembre de 1997, párr. 17; Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: República Dominicana (CCPR/CO/71/DOM), 26 de abril de 2001, párr. 18; Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: República Dominicana, (CRC/C/DOM/CO/2), 1 de febrero de 2008, párr. 40; Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: República Dominicana, 16 de mayo de 2008 (CERD/C/DOM/CO/12), párr. 14; Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: República Dominicana, 19 de noviembre de 2010 (E/C.12/DOM/CO/3), párr.11; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de República Dominicana, 23 de julio de 2013 (CEDAW/C/DOM/CO/6-7), párr. 30.

²² E/C.12/DOM/CO/3, párr. 11.

²³ E/C.12/DOM/CO/3, párr. 11. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: República Dominicana, 19 de abril de 2012, (CCPR/C/DOM/CO/5), párr. 23.

²⁴ CERD/C/DOM/CO/12, párr. 14. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales sobre los informes periódicos 13º y 14º de la República Dominicana, 19 de abril de 2013 (CEDAW/C/DOM/CO/13-14), párr. 19.

²⁵ CEDAW/C/DOM/CO/6-7, párr. 30.

6. Que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos referida al caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana no haya sido cumplida en su totalidad.²⁶

7. Que, como resultado de estas políticas, se haya privado del pleno disfrute de sus derechos humanos a los niños de ascendencia haitiana nacidos en la República Dominicana.²⁷

Tras una visita conjunta a la República Dominicana en 2007, el relator especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y la experta independiente de la ONU sobre cuestiones de las minorías, concluyeron que “se está negando a las personas de ascendencia haitiana el pleno disfrute de su derecho a la nacionalidad por motivos de discriminación racial”. Entre otras, hacían la siguiente recomendación: “De conformidad con el artículo 11 de la Constitución, el Gobierno de la República Dominicana debería reconocer el derecho de todas las personas nacidas en territorio dominicano, incluidos los hijos de padre o madre haitianos, a la nacionalidad dominicana sin discriminación por motivos de nacionalidad o condición de los padres”.²⁸

LA SENTENCIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN 2013

Las autoridades no implementaron las numerosas recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos ni acataron una sentencia vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²⁹ Varias personas a quienes se les habían denegado los documentos de identidad, incluso aunque hubieran estado alguna vez inscritos en el Registro Civil Dominicano, decidieron recurrir a los tribunales nacionales para reclamar una solución. Algunos casos llegaron posteriormente al Tribunal Constitucional dominicano.

El 23 de septiembre de 2013, el Tribunal Constitucional dominicano se pronunció sobre el caso de Juliana Deguis Pierre, dominicana de ascendencia haitiana (Sentencia 168-13).³⁰ Juliana Deguis había interpuesto un recurso de amparo después de que la JCE se quedara con su acta de nacimiento en 2008 y se negara a expedir su cédula de identidad.

El Tribunal desestimó el recurso de Juliana Deguis aduciendo que había sido erróneamente inscrita como dominicana al nacer, y que sus progenitores habían declarado su nacimiento con documentos que no demostraban su situación migratoria regular en el país. El Tribunal declaró que Juliana Deguis no debía haber adquirido la nacionalidad dominicana en ningún caso porque sus progenitores eran “extranjeros en tránsito” y, por tanto, ella era extranjera en la República Dominicana.

²⁶ CERD/C/DOM/CO/13-14, párr. 23.

²⁷ Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: República Dominicana (CRC/C/15/Add.150), 21 de febrero de 2001, párrs. 22 y 26; CRC/C/DOM/CO/2, párr. 27; CCPR/C/DOM/CO/5, párr. 22.

²⁸ Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diène, y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougall. Misión a la República Dominicana, 18 de marzo de 2008, A/HRC/7/19/Add.5 y A/HRC/7/23/Add.3, párrs.108 y 125.

²⁹ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de Octubre de 2011, caso de las *Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Supervisión de cumplimiento de sentencia, http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/yean_10_10_11.pdf.

³⁰ El fallo fue aprobado por 11 de los 13 jueces que presidían la causa. Ambos magistrados discrepantes emitieron un escrito donde argumentaban los motivos de su decisión.

El Tribunal hizo hincapié en que Juliana Deguis no era sino una más de las 668.145 personas de origen haitiano que vivían en la República Dominicana,³¹ y señaló que su sentencia no se aplicaba exclusivamente a su caso sino al de todas las personas de ascendencia extranjera cuyo nacimiento hubiera sido declarado en circunstancias análogas. Seguidamente, el Tribunal expuso un conjunto de medidas aplicables a las personas de ascendencia extranjera que hubieran sido inscritas en el Registro Civil Dominicano con posterioridad al 21 de junio de 1929.³²

En particular, el Tribunal ordenó a la JCE llevar a cabo una auditoría minuciosa de todos los registros civiles a partir del 21 de junio de 1929 hasta la fecha y que transfiriera la declaración de nacimiento de todos los “extranjeros irregularmente inscritos” en el Registro Civil de la República Dominicana a unos registros especiales. Asimismo, daba instrucciones a la JCE para que remitiera la lista de personas irregularmente inscritas al Ministerio de Relaciones Exteriores, así como al ministro de Estado de Interior y Policía. Por último, el Tribunal instaba al Consejo Nacional de Migración a preparar un plan nacional para regularizar a los extranjeros que vivían en situación irregular en el país en el plazo de 90 días a partir de la notificación de la sentencia.³³

La sentencia 168-13 ha tenido consecuencias de gran alcance para varias generaciones de dominicanos de ascendencia extranjera. Establece que quien no pueda demostrar la situación migratoria regular de sus progenitores en el momento de su nacimiento no será considerado ciudadano dominicano. Y eso a pesar de que la Constitución vigente cuando nacieron garantizaba su derecho a la nacionalidad dominicana. La sentencia tampoco tiene en cuenta el hecho de que muchos de los afectados llevan toda su vida en la República Dominicana, normalmente no tienen vinculación ninguna al país de origen de sus antepasados y sienten un profundo apego por la República Dominicana.

ELEMENTOS DE LA SENTENCIA INCOMPATIBLES CON EL DERECHO INTERNACIONAL

Sin duda, los Estados tienen derecho a establecer principios sobre la manera de adquirir la nacionalidad, pero deben hacerlo respetando el marco del derecho internacional de los derechos humanos. En particular, las leyes y prácticas nacionales no deben infringir el derecho a no sufrir discriminación ni la obligación de evitar la apatridia.³⁴

³¹ Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional, p. 23, disponible en <http://presidencia.gob.do/haitianossinpapeles/docs/Sentencia-TC-0168-13-C.pdf>. El Tribunal se refirió a los resultados de una encuesta realizada en 2012 por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Unión Europea sobre inmigrantes residentes en la República Dominicana y descendientes de primera generación nacidos en el país.

³² La fecha se corresponde con la entrada en vigor de la Constitución de 1929, en virtud de la cual los niños nacidos en la República Dominicana de “extranjeros en tránsito” ya no tenían derecho automático a la nacionalidad dominicana.

³³ Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional, decisiones 5^a-7^a, pp. 99-100.

³⁴ *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, párr. 140.

El derecho a la nacionalidad es un derecho consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República Dominicana es Estado Parte.³⁵ El derecho internacional impone ciertos límites sobre lo que es lícito que hagan los Estados,³⁶ sobre todo si sus actos pueden dar lugar a situaciones de apatridia. El derecho a la nacionalidad implica el derecho a no ser privado arbitrariamente de la nacionalidad.³⁷ Las medidas que conducen a la privación de la nacionalidad deben cumplir ciertas condiciones a fin de garantizar que se respeta este derecho: ajustarse a la legislación nacional; responder a una finalidad legítima que sea compatible con el derecho internacional y, en particular, con los objetivos del derecho internacional de los derechos humanos; ser el instrumento menos perturbador de los que puedan conducir al resultado deseado; y ser proporcionales al interés que se ha de proteger.³⁸ La noción de arbitrariedad no sólo incluye actos que van contra la ley sino también, en un sentido amplio, elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad.³⁹

La decisión del Tribunal Constitucional dominicano no respetó los principios de legalidad y proporcionalidad, y tuvo como consecuencia que un gran número de personas fueran privadas de la nacionalidad de manera arbitraria y seguidamente quedaran expuestas a una situación de apatridia.

El Tribunal Constitucional hizo caso omiso de interpretaciones jurídicas anteriores autorizadas y consolidadas cuando decidió equiparar a los trabajadores migrantes en situación irregular con los “extranjeros en tránsito”.

Asimismo, aplicó su propia interpretación con carácter retroactivo cuando resolvió que las personas en la misma situación a las que se hubiera reconocido la nacionalidad dominicana desde 1929 debían ser eliminadas del Registro Civil Dominicano.

El principio de irretroactividad exige que la sanción se conozca (o que sea posible conocerla) cuando se incurre en el acto o en la omisión del acto para que sea lícita la sanción impuesta por la infracción de la ley.⁴⁰

³⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 15), Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 20) y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XIX). Respecto a los niños, su derecho a la nacionalidad está protegido, en particular, por la Convención de los Derechos del Niño (artículo 7.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 24.3).

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4*, párr. 32.

³⁷ Artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³⁸ *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad. Informe del Secretario General* (Doc. ONU A/HRC/13/34), 14 de diciembre de 2009, párr. 25.

³⁹ Doc. ONU A/HRC/13/34, párr. 25.

⁴⁰ Decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2003 sobre el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, párr. 106. El principio de irretroactividad reviste especial importancia cuando se refiere a la nacionalidad. En situaciones relacionadas con reformas constitucionales o modificaciones de la legislación nacional relativas a la ciudadanía, los Estados no deben revocar la nacionalidad con carácter retroactivo (Informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougal. A/HRC/7/23, 28 de febrero de 2008, párr. 79).

La decisión del Tribunal Constitucional tampoco tiene en cuenta la adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de *Las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana* (2005). En esta decisión, que tiene carácter vinculante para la República Dominicana, la Corte Interamericana estableció que la situación migratoria en ningún caso constituía una justificación para privar a una persona del derecho a la nacionalidad o del disfrute y el ejercicio de sus derechos. Dispuso también que los hijos no heredaban la situación migratoria de sus progenitores.⁴¹

En su decisión de agosto de 2014 sobre el *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos confirmó esta opinión⁴² y añadió que la introducción de criterios diferenciados afectaba de manera desproporcionada a los dominicanos de ascendencia haitiana y que “la aplicación de este criterio priva a las personas de seguridad jurídica en el disfrute del derecho a la nacionalidad”.⁴³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que la sentencia violaba varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; a saber: el derecho a igual protección de la ley, el derecho a una personalidad jurídica, el derecho a un nombre, el derecho a una nacionalidad y, si se consideraban en conjunto todas esas violaciones de derechos humanos, el derecho a la identidad.

En enero de 2015, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU expresó su preocupación por las “reformas legales relativas a la nacionalidad [...] que contravienen los principios y derechos consagrados en la Convención [de los Derechos del Niño]”⁴⁴ y mencionaba expresamente los posibles efectos de la sentencia en términos de privación de su nacionalidad a los niños nacidos en el país de progenitores en situación migratoria irregular.

Según sostienen organizaciones dominicanas de derechos humanos y diversos abogados y especialistas, la sentencia 168-13 contraviene además varias disposiciones del derecho interno, entre ellas el artículo 39 de la Constitución, que establece el principio de no discriminación, y el artículo 110, que proclama el principio de irretroactividad de la ley, a menos que sus efectos beneficien a la persona afectada.⁴⁵

⁴¹ *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, párr. 155.

⁴² En el *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* (2014), Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 318, la Corte Interamericana afirma que considerar la situación migratoria irregular de los progenitores extranjeros “como una excepción a la adquisición de la nacionalidad en virtud del *ius soli*, termina por revelarse discriminatorio como tal en República Dominicana, cuando se aplica en un contexto que previamente se ha señalado como discriminatorio de la población dominicana de ascendencia haitiana”.

⁴³ *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, párr. 469.

⁴⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de la República Dominicana, 4 de febrero de 2015 (CRC/C/DOM/CO/3-5) párrs. 7 y 27.

⁴⁵ Véanse, por ejemplo, Dominican@s x Derecho, *Análisis de la Sentencia No. 168-13 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana*, disponible en <https://dominicanosxderecho.files.wordpress.com/2013/10/puntos-de-anc3a1lisis-de-la-sentencia-no-168-13-definitivo.pdf>; Participación Ciudadana, *Participación Ciudadana expresa que el tribunal constitucional viola la constitución y su propia ley orgánica*, 3 de octubre de 2013, disponible en http://www.pciudadana.org/detalle/noticia/tribunal_constitucional_viola_la_constituci%C3%B3n_y_su_propia_ley_org%C3%A1nica-918.

EFFECTOS DE LA SENTENCIA EN TÉRMINOS DE APATRIDIA

El Tribunal Constitucional es la máxima instancia judicial de la República Dominicana y sus decisiones son vinculantes para todas las demás autoridades. Aunque la Ley de Migración de 2004 y las decisiones administrativas de la JCE en 2007 expusieron a los afectados al peligro de apatridia, la sentencia 168-13 convirtió en apátridas por ley a varias generaciones de dominicanos de origen extranjero, en contravención del derecho internacional.

LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DE PREVENIR Y EVITAR LA APATRIDIA

Con arreglo al derecho internacional, se define como “apátrida” la persona que no es “considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación” y, por tanto, es alguien sin la nacionalidad o ciudadanía de un lugar determinado. Es la definición contenida en el artículo 1.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, que ya se considera parte del derecho internacional consuetudinario, es decir, con carácter vinculante para todos los Estados con independencia de si son Partes en la Convención. Una persona es apátrida cuando nunca ha adquirido una nacionalidad (al nacer) o cuando pierde o es privada de su nacionalidad sin haber adquirido la de otro país.

Habida cuenta de que la ciudadanía y la nacionalidad constituyen el vínculo jurídico primordial entre el individuo y el Estado, el derecho a la nacionalidad es fundamental. Confieren a la persona el derecho a la protección del Estado, así como múltiples derechos y obligaciones en virtud de la legislación nacional.

Cada Estado tiene la obligación de garantizar que no se niega la nacionalidad a ninguna persona que tenga vínculos importantes con ese Estado y que, si fuera privada de ella, se convertiría en apátrida. La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados Partes a velar por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida (artículo 7.2).

Según la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “[t]oda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra” (artículo 20). Este derecho no puede ser objeto de suspensión (artículo 27). Igualmente, la Convención para Reducir los Casos de Apatridia establece que los Estados contratantes deben conceder su nacionalidad a las personas nacidas en su territorio que de otro modo serían apátridas (artículo 1).

Asimismo dispone que los Estados contratantes no privarán de su nacionalidad a las personas si esa privación va a convertirlas en apátridas (artículo 8). El Estado dominicano no ha ratificado esta Convención, pero es signatario del tratado y como tal está obligado a no hacer nada en contra de su objeto y propósito.⁴⁶

RESPUESTA DE LAS AUTORIDADES DOMINICANAS

El Tribunal Constitucional y otras autoridades dominicanas han negado las acusaciones según las cuales en la República Dominicana se ha privado arbitrariamente de la nacionalidad a personas convirtiéndolas en apátridas, afirmando que los afectados tienen la nacionalidad haitiana. Su argumento se basa en el artículo 11 de la Constitución de Haití de 1983, según el cual todos los nacidos en el extranjero de padre o madre haitianos que nunca hayan renunciado a su nacionalidad haitiana son haitianos.⁴⁷ Pero no tiene en cuenta los cambios legislativos y constitucionales introducidos en Haití después de 1983, que hacen que adquirir la nacionalidad haitiana diste mucho de ser automático.

⁴⁶ Artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

⁴⁷ Esta disposición se ha mantenido en las Constituciones de 1987 y 2012.

En particular, el Decreto sobre la Nacionalidad de 1984, que seguía en vigor en el momento de redactarse este informe, exponía con claridad que la persona perdía su derecho a la nacionalidad haitiana si manifestaba su preferencia por otra nacionalidad o la ejercía activamente.⁴⁸ Por lo tanto, es difícil pretender que ahora tengan la nacionalidad haitiana niños nacidos en la República Dominicana de padres haitianos que, como Juliana Deguis, en su día adquirieron la nacionalidad dominicana en virtud de la norma constitucional vigente en ese momento.

Además, la Constitución de Haití de 1987 introdujo la prohibición de la doble nacionalidad. El hecho de que se suprimiera la prohibición de la doble nacionalidad en la Constitución de Haití de 2012 no confería automáticamente la nacionalidad haitiana a quienes la habían perdido debido a la prohibición. Sigue pendiente la adopción de una ley de nacionalidad que permita a los afectados solicitar la nacionalidad haitiana. Aunque las personas afectadas por la prohibición de la doble nacionalidad podrían adquirir la nacionalidad haitiana en el futuro, con arreglo a la legislación vigente en Haití no se los considera nacionales haitianos.

De hecho, las graves deficiencias del registro civil haitiano y el hecho de que muchas personas carezcan de documentos de identidad se lo ponen todavía más difícil a quienes viven en la República Dominicana y desean demostrar sus orígenes haitianos para reclamar la nacionalidad haitiana.

Finalmente, las autoridades haitianas no han dado señales de querer reconocer como ciudadanos haitianos a todos los afectados por la sentencia 168-13. En declaraciones públicas, han hecho reiteradas alusiones a los “dominicanos de ascendencia haitiana” y, en ocasiones, han considerado de manera explícita que los afectados por la sentencia se encuentran en situación de apatridia.⁴⁹

⁴⁸ Artículo 26.3, Decreto sobre la Nacionalidad Haitiana, publicado en *Le Moniteur* No. 18, 8 de noviembre de 1984.

⁴⁹ Véanse por ejemplo *Haiti Libre*, “Le Ministère des Haïtiens Vivant à l’Etranger déplore la décision du gouvernement dominicain d’appliquer l’Arrêt du TC”, 27 de octubre de 2013; *Haiti Press Network*, “Allocution de l’Ambassadeur à la réunion du GRULAC”, 21 de julio de 2015, disponible en http://www.hpnhaiti.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=16349:haiti-rd-onu-allocution-de-lambassadeur-regis-a-la-reunion-du-grulac&catid=24:new-york&Itemid=38.

El camino hacia la apatridia en la República Dominicana

Cronología de la migración haitiana a la República Dominicana, las medidas del Estado para restringir el acceso a la nacionalidad dominicana y la respuesta de los órganos internacionales de derechos humanos.

PAUTAS MIGRATORIAS	Finales del siglo XIX	Década de 1920	1952 a 1986	Mediados de la década de 1980 en adelante
		Se intensifica la migración de Haití a la República Dominicana.	Comienzan a llegar trabajadores migrantes haitianos a la República Dominicana como temporeros en la industria azucarera	Se contratan trabajadores en Haití para la zafra (cosecha) azucarera mediante acuerdos entre los gobiernos dominicano y haitiano
MEDIDAS QUE RESTRINGEN EL ACCESO A LA NACIONALIDAD DOMINICANA	Hasta la década de 1990	Durante la década de 1990	15 de agosto de 2004	14 de diciembre de 2005
	Las personas nacidas en la República Dominicana de migrantes haitianos son inscritas en el registro como dominicanas y reciben documentos de identidad	Los funcionarios comienzan a negarse a inscribir en el registro el nacimiento de muchos niños de ascendencia haitiana nacidos en la República Dominicana	Se aprueba la nueva Ley sobre Migración, que niega la nacionalidad dominicana a personas nacidas en la República Dominicana de migrantes irregulares.	La Suprema Corte declara constitucional la Ley sobre Migración de 2004
REACCIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	1997	2001	2005	2008
	El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU expresa su preocupación por la denegación de la nacionalidad dominicana a los hijos de personas haitianas que viven y trabajan en la República Dominicana, fundamentada en que son hijos de "extranjeros en tránsito".	El Comité de Derechos Humanos de la ONU expresa su preocupación por el abuso de la clasificación "extranjeros en tránsito" para negar la nacionalidad a personas nacidas en territorio dominicano de ascendencia extranjera El Comité de los Derechos del Niño de la ONU pide a las autoridades que garanticen que el nacimiento de todos los niños y niñas, especialmente los de ascendencia haitiana, se inscribe sin demora en el registro	La Corte Interamericana de Derechos Humanos sentencia que la condición migratoria de sus padres no es motivo legítimo para negar a una persona la nacionalidad dominicana, y que debe establecerse un límite temporal para la noción de "en tránsito"	El Comité de los Derechos del Niño pide a las autoridades que garanticen que la nacionalidad se concede de forma no discriminatoria y que no se deja a ningún niño en situación de apatridia El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU pide que se respete el principio de no discriminación en lo que se refiere al acceso de los menores a la nacionalidad Tras visitar la República Dominicana en 2007, los expertos de la ONU sobre racismo y cuestiones de las minorías afirman que a las personas de ascendencia haitiana se les niega su derecho a la ciudadanía por motivos de discriminación racial



2007	23 de septiembre de 2013	22 de mayo de 2014	4 de noviembre de 2014
La Junta Central Electoral dicta dos resoluciones que niegan con carácter retroactivo los documentos de identidad dominicanos a las personas nacidas en territorio dominicano de migrantes irregulares haitianos	Una sentencia del Tribunal Constitucional (sentencia 168-13) priva con carácter retroactivo de la nacionalidad dominicana a las personas nacidas antes de la Constitución de 2010 hijas de migrantes irregulares, convirtiendo a muchas de ellas en apátridas	Una ley (la Ley 169-14) trata de brindar soluciones para la crisis creada por la sentencia de 2013 del Tribunal Constitucional	Sentencia del Tribunal Constitucional por la que declara no válida la aceptación por parte de República Dominicana de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
26 de enero de 2010			1 de febrero de 2015
Entra en vigor una nueva Constitución que niega a las personas nacidas en territorio dominicano de migrantes irregulares el derecho automático a la nacionalidad dominicana			Fecha límite para inscribirse en el plan de naturalización previsto por la Ley 169-14
2010	2012	2013	2014
El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU pide un acceso no discriminatorio a la nacionalidad dominicana, con independencia de la fecha de nacimiento	El Comité de Derechos Humanos de la ONU pide a las autoridades que se abstengan de aplicar con carácter retroactivo la Ley sobre Migración de 2004	El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU pide que se retiren todos los obstáculos con que se encuentran las mujeres de ascendencia haitiana y las mujeres cuya condición migratoria es incierta para conseguir certificados de nacimiento para sus hijos	La Corte Interamericana de Derechos Humanos falla que la sentencia de 20103 del Tribunal Constitucional dominicano viola la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al ser discriminatoria
		La Comisión Interamericana de Derechos Humanos visita la República Dominicana y concluye que la sentencia de 2013 del Tribunal Constitucional constituye una privación "arbitraria" de la nacionalidad y tiene un efecto "discriminatorio"	2015
			El Comité sobre los Derechos del Niño de la ONU pide que se devuelva la nacionalidad dominicana a todas las personas afectadas por la sentencia de 2013 del Tribunal Constitucional

2. LA CRISIS DE APATRIDIA NO RESUELTA

“Este país me ha marcado mucho, ahora soy una sin bandera.”

Dominicana de ascendencia haitiana que ha estado años privada de su constancia de nacimiento, junio de 2015

La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en 2013 desató una oleada de críticas tanto dentro como fuera del país. Varios organismos internacionales, incluidos varios organismos de la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comunidad del Caribe (CARICOM),⁵⁰ así como varios gobiernos extranjeros⁵¹ expresaron profunda preocupación por los posibles perjuicios para los derechos humanos de cientos de miles de personas.

Esta ola de críticas fue recibida con hostilidad por amplios sectores de la opinión pública dominicana y por los políticos de signo conservador, que calificaron las expresiones de preocupación de “injerencias en la soberanía del país”.⁵² Algunos de los defensores de la

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “CIDH expresa profunda preocupación ante sentencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana”, 8 de octubre de 2013, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2013/073.asp>; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “ACNUR preocupado por el potencial impacto de la decisión del Tribunal Constitucional en República Dominicana sobre las personas de ascendencia haitiana”, 2 de octubre de 2013, disponible en <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-preocupado-por-el-potencial-impacto-de-la-decision-del-tribunal-constitucional-en-republica-dominicana-sobre-las-personas-de-ascendencia-haitiana/>; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Declaración de UNICEF sobre la decisión del Tribunal Constitucional sobre las personas de origen haitiano nacidas en la República Dominicana”, 9 de octubre de 2013, disponible en <http://www.unicef.es/sala-prensa/declaracion-de-unicef-sobre-la-decision-del-tribunal-constitucional-sobre-las-personas>; CARICOM, “Statement on the Ruling of the Dominican Republic Constitutional Court on Nationality”, 17 de octubre de 2013, http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2013/pres222_13.jsp.

⁵¹ Durante el examen periódico universal de que fue objeto la República Dominicana en el Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2014, Australia, Brasil, Eslovenia, Estados Unidos, Irlanda, Italia, Jamaica, Noruega, Suiza y Trinidad y Tobago expresaron su preocupación por los efectos de la sentencia 168-13 en materia de derechos humanos. Véase HRC/WG.6/18/L.13, párrs. 45, 50, 52, 54, 58, 65, 68, 83, 84 y 85.

⁵² Véanse por ejemplo, Fuerza Nacional Progresista, *Sobre la sentencia 168-13*, 26 de octubre de 2013, <http://www.fuerzanacionalprogresista.org/sobre-la-sentencia-168-13/>; *El Nuevo Diario*, “‘El Gallo’ critica carta congresista EU sobre fallo del TC”, 4 de noviembre de 2013, <http://elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=350752>.

sentencia del Tribunal Constitucional solían emplear lenguaje xenófobo,⁵³ y unos cuantos acosaron abiertamente a defensores de los derechos humanos y otras personas destacadas que se habían pronunciado públicamente contra la sentencia.⁵⁴

Atrapado entre las críticas nacionales e internacionales sobre las implicaciones para los derechos humanos y una fuerte presión nacional para mantenerse firme, el presidente se comprometió a buscar una solución “humanitaria” para abordar un “problema humano”.⁵⁵

En mayo de 2014, el presidente presentó ante el Congreso un anteproyecto de Ley que “establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil Dominicano y sobre naturalización”. La Ley 169-14 fue rápidamente aprobada por el Congreso el 22 de mayo de 2014.

LA LEY 169-14, UNA SOLUCIÓN PARCIAL

La Ley 169-14 vino a refrendar la posición del Tribunal Constitucional de que las personas nacidas en la República Dominicana de extranjeros en situación irregular debían ser consideradas extranjeras. Como consecuencia, proponía concesiones en lugar de reparaciones por las violaciones de derechos humanos cometidas. Ninguna de las soluciones planteadas prevé la restitución automática de la nacionalidad dominicana a quienes ya la tenían en virtud del ordenamiento jurídico nacional anterior a 2010. Esto contraviene las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras su visita a la República Dominicana en diciembre de 2013⁵⁶ así como la decisión pronunciada en 2014 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵⁷

⁵³ Véanse, por ejemplo, *Acento*, “Nacionalistas: Danilo debe ‘cuidarse’ de ‘traidores’ que tiene a su lado en el palacio”, 30 de noviembre de 2013, <http://acento.com.do/2013/politica/1142091-nacionalistas-danilo-debe-cuidarse-de-traidores-que-tiene-a-su-lado-en-el-palacio/>; *Defiende tu patria*, “Cientos muestran su apoyo a sentencia”, <http://www.defiendetupatria.com/eventos/cientos-muestran-su-apoyo-a-sentencia-tc/>

⁵⁴ Véanse por ejemplo *7 días*, “¡Muerte a los traidores! Gritan los nacionalistas frente al Altar de la Patria”, 5 de noviembre de 2013, http://www.7dias.com.do/portada/2013/11/05/i151260_muerte-los-traidores-gritan-los-neonacionalistas-frente-altar-patria.html#.ViVfs36rSUK; *Acento*, “Nacionalistas denuncian a Jun Bolívar y a Huchi por supuesta traición a la patria”, 20 de noviembre de 2013, http://www.7dias.com.do/portada/2013/11/05/i151260_muerte-los-traidores-gritan-los-neonacionalistas-frente-altar-patria.html#.ViVfs36rSUK

⁵⁵ Véanse por ejemplo *El Caribe*, “Danilo: hay que resolver el problema humano creado por fallo del TC”, 8 de octubre de 2013, disponible en <http://www.elcaribe.com.do/2013/10/08/danilo-medina-sentencia-del-creo-problema-que-hay-que-resolver>; *7 días*, “Medina habría reiterado a Directora ONU-Mujer que buscará solución humanitaria a fallo del TC”, 14 de octubre de 2013, disponible en http://www.7dias.com.do/portada/2013/10/14/i149857_medina-habria-reiterado-directora-onu-mujer-que-buscara-solucion-humanitaria-fallo-del.html#.Vg623PIVhBc.

⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Observaciones preliminares de la visita de la CIDH a República Dominicana, 6 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2013/097A.asp>.

⁵⁷ *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, párr. 469.

La Ley establece dos categorías de personas nacidas en la República Dominicana de inmigrantes en situación irregular. En la primera (“Grupo A”) se incluyen todas las personas que en algún momento fueron inscritas en el Registro Civil Dominicano. La segunda (“Grupo B”) engloba a todos los nacidos en la República Dominicana cuyo nacimiento nunca fue declarado.

La solución propuesta por la ley para las personas a las que clasifica en el Grupo A no prevé que se les proporcione una reparación inmediata y adecuada. En lugar de reconocer expresamente que los afectados por la sentencia 168-13 tenían la nacionalidad dominicana, la ley encarga al JCE acometer un proceso de “regularización” mediante el cual se podría acreditar como nacionales dominicanos a las personas de ese grupo y expedir cédulas de identidad para ellas.

Con arreglo a la ley, las personas del Grupo B deben someterse a un largo proceso para volver a adquirir la nacionalidad dominicana (conocido comúnmente como “Plan de Naturalización”). Para iniciar el proceso primero deben inscribirse como extranjeros en el Libro de Extranjería, un requisito que, como ya estableció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incumple las obligaciones del país en materia de derechos humanos.⁵⁸ A continuación se les asigna una categoría migratoria⁵⁹ y se les concede un permiso de residencia. Las personas afectadas deben esperar dos años para poder solicitar la naturalización como nacionales dominicanos.

Las disposiciones de la ley relativas al Grupo A eran de aplicación inmediata. Pero las relativas al Grupo B no entraron en vigor hasta que se aprobó el reglamento de aplicación, el 23 de julio de 2014.⁶⁰ La ley fijaba un plazo de 90 días a partir de esa fecha para que las personas incluidas en el Grupo B se inscribieran como extranjeras. Al término de ese plazo, sólo una minoría había podido inscribirse, por lo que las autoridades ampliaron el plazo otros 90 días, hasta el 1 de febrero de 2015.⁶¹ No ha habido más ampliaciones del plazo desde entonces.

En agosto de 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló explícitamente que los artículos 6, 8 y 11 de la Ley 169-14 –que exigen que las personas del Grupo B se registren como extranjeras y opten al proceso de naturalización– contravienen las obligaciones internacionales de la República Dominicana y ordenó al Estado que adoptara las medidas necesarias en un plazo razonable para garantizar que la sentencia 168-13 y varias partes de la Ley 169-14 referidas al Grupo B no dieran lugar a situaciones incompatibles con

⁵⁸ *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana.*

⁵⁹ En su Sección IV, la Ley de Migración de 2004 define dos categorías migratorias distintas de admisión de extranjeros en el país, dependiendo de si la persona tiene intención de asentarse en territorio dominicano. Son las categorías de “residentes” y “no residentes”. La categoría de “residentes” se divide en “permanentes” y “temporales”, en función de si la intención del extranjero es asentarse con carácter permanente o temporal.

⁶⁰ Decreto N° 250-14.

⁶¹ La ampliación se dispuso mediante la Ley 520-2014, que entró en vigor el 31 de octubre de 2014.

el derecho internacional.⁶² No obstante, el gobierno dominicano desestimó la sentencia por considerarla “extemporánea, sesgada e inoportuna” y dejó claro que no pensaba acatarla.⁶³

En enero de 2015, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU expresó su preocupación por el hecho de que el proceso de naturalización previsto en la Ley 169-14 no se ajustaba plenamente a la Convención sobre los Derechos del Niño, e instaba encarecidamente a la República Dominicana a garantizar “el restablecimiento de la nacionalidad a todas las personas, incluidos los niños, que hayan nacido antes de la Constitución de 2010 y se hayan visto afectadas por la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de septiembre de 2013”.⁶⁴ Las autoridades no han tomado medidas para poner en práctica esta recomendación.

No sólo es que la Ley 169-14 contraviene en algunos aspectos las obligaciones de la República Dominicana en materia de derechos humanos, sino que además su aplicación ha resultado problemática para ambos grupos. Mientras que algunos afectados han podido obtener documentos de identidad dominicanos, otros no; de estos últimos, la mayoría sigue siendo apátrida en la práctica.

PERSONAS CUYO NACIMIENTO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA FUE DECLARADO (GRUPO A)

“Esto es grave, no podemos estar así, sin documentos, necesitamos echar hacia adelante.”

Joven dominicana de ascendencia haitiana que lleva mucho tiempo privada de sus documentos de identidad, entrevistada por Amnistía Internacional en junio de 2015.

La ley es ambigua en cuanto a la naturaleza del proceso de “regularización” para las personas del Grupo A en concreto, y el reglamento de aplicación no ofrecía orientación de ninguna clase para ello.⁶⁵ Como consecuencia, la JCE continuó realizando una auditoría de todas las personas inscritas “irregularmente” en el Registro Civil Dominicano y declaró que los afectados no podían recibir sus documentos de identidad hasta que hubieran superado con éxito el proceso.

⁶² *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, párrs. 324 y 468.

⁶³ *Diario Libre*, “El gobierno rechaza la sentencia de la Corte Interamericana de los derechos humanos”, 24 de octubre de 2014, <http://www.diariolibre.com/noticias/el-gobierno-rechaza-la-sentencia-de-la-corte-interamericana-de-los-derechos-humanos-MFDL851951>. Unas semanas después de esta sentencia, el Tribunal Constitucional dominicano dictó otra en la que declaraba nula la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del Estado en 1999. Seguidamente, el gobierno dominicano anunció que indicaría su posición en relación con la decisión. Sin embargo, en el momento de redactarse este informe no lo había hecho.

⁶⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de la República Dominicana, (CRC/C/DOM/CO/3-5), 4 de febrero de 2015, párrs. 27-28.

⁶⁵ El reglamento de aplicación de la ley sólo mencionaba las disposiciones aplicables a las personas nacidas en la República Dominicana que nunca habían sido inscritas en el Registro Civil Dominicano (Grupo B).

No obstante, la JCE no dio explicaciones detalladas sobre las distintas fases de la auditoría, los criterios aplicados y las implicaciones del proceso. Por ejemplo, el 26 de mayo de 2015, la JCE anunció los resultados finales de la auditoría. El presidente de la JCE afirmó que se habían auditado 60.089 actas de declaración de nacimiento, de las cuales 27.510 habían sido “autorizadas”, 25.378 habían sido “transcritas”, 4.391 iban a ser objeto de “mayor investigación”, 2.678 estaban “en proceso de reconstrucción” y 132 iban a ser objeto de demanda de nulidad ante los tribunales.⁶⁶ Sin embargo, no dio explicación alguna sobre las distintas clasificaciones ni sobre las consecuencias para las personas afectadas.

El 26 de junio de 2015, la JCE publicó los nombres de alrededor de 55.000 personas cuyos casos habían superado el proceso de auditoría. Anunció que todos los incluidos en la lista ya podían acudir a las oficinas pertinentes del Registro Civil para obtener sus “actas de registro de inscripción que los acredita como dominicanos y dominicanas”.⁶⁷ Las personas que figuran en la lista publicada por la JCE en junio se dividen en “autorizadas” y “transcritas”, pero la JCE tampoco explica en esta ocasión el significado de ambas categorías.

Por lo que Amnistía Internacional ha podido determinar, el término “transcritas” parece indicar que estas personas tienen o tendrán declarado su nacimiento en un registro civil aparte, llamado “Libro de Transcripción”, y que recibirán un acta de nacimiento nueva en la que no constará el hecho de que habían sido inscritos anteriormente. Este mecanismo de “transcripción” carece de una definición precisa y de base jurídica en la legislación dominicana, lo que podría dar lugar a interpretaciones arbitrarias y discriminatorias en el futuro. Una organización dominicana de derechos humanos definió la transcripción como “acto de segregación que agrupa e identifica en libros especiales a una población especialmente vulnerable y ya estigmatizada como víctima de la Sentencia 168-13”.⁶⁸

El gobierno dominicano se apresuró a utilizar la publicación de la lista de la JCE con alrededor de 55.000 nombres como demostración de que todas las personas incluidas en ella tenían su situación resuelta y la nacionalidad dominicana reconocida.⁶⁹ Sin embargo, el proceso adolece de falta de claridad, demoras e incoherencias que han generado obstáculos adicionales a los afectados a la hora de ver reconocida en la práctica su nacionalidad dominicana. Ante tales acusaciones de las organizaciones dominicanas e internacionales de derechos humanos, las autoridades dominicanas reconocieron posteriormente la existencia

⁶⁶ Véase por ejemplo *Listín Diario*, “La Junta presenta la auditoría al Registro Civil ordenada por el TC”, 27 de mayo de 2015, <http://listindiario.com/la-republica/2015/05/27/368695/la-junta-presenta-la-auditora-al-registro-civil-ordenada-por-el-tc>. Amnistía Internacional comprobó los datos consultando la presentación de la auditoría a la comunidad internacional elaborada por la JCE.

⁶⁷ La lista puede consultarse en el sitio web de la JCE, <http://beta.jce.gob.do/Registro-Civil/Auditoria-Consulta-Registros-Ley-169-14-TC0168-13>.

⁶⁸ Centro Bonó, *República Dominicana. La situación de los derechos humanos y el desafío de protegerlos para todos y todas*, diciembre de 2014, p. 49.

⁶⁹ Véase por ejemplo el discurso del presidente de la República en la cumbre del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) el 26 de junio de 2015.

de “casos aislados” aún pendientes de resolver y afirmaron que “el gobierno está decidido a hacer todo lo que pueda para resolver estos casos”.⁷⁰

OBSTÁCULOS PARA LOGRAR EL RECONOCIMIENTO DE LA NACIONALIDAD DOMINICANA

Amnistía Internacional y organizaciones dominicanas de derechos humanos han documentado varios casos de personas de ascendencia haitiana a quienes deniegan los documentos de identidad desde hace tiempo y cuyos nombres no figuran en la lista. La JCE todavía no ha explicado las consecuencias de no figurar en la lista.

Jackelyn Valeis Hipolita nació en 1992 en la provincia de San Pedro de Macorís de progenitores haitianos, quienes declararon su nacimiento en el Registro Civil Dominicano, y se expidió un acta de nacimiento. En 2011, Jackelyn Valeis solicitó la cédula de identidad nacional, pero su solicitud fue desestimada con el argumento de que sus padres eran ciudadanos extranjeros. El nombre de Jackelyn Valeis no figura en la lista de alrededor de 55.000 personas publicada por la JCE. Ha acudido repetidamente a su oficina local de registro civil para solicitar la cédula de identidad, pero se la deniegan continuamente porque todavía no ha sido “transcrita”. Jackelyn Valeis contó a Amnistía Internacional que estaba muy preocupada porque no sabía qué consecuencias tenía el hecho de que su nombre no apareciera en la lista de la JCE. Al no tener cédula de identidad, no ha podido declarar el nacimiento de sus tres hijos ni incluirlos en el seguro de salud de su esposo. En ocasiones ha tenido que recurrir a amigos para pedirles un préstamo y así poder pagar los medicamentos que necesitaban sus hijos.

Amnistía Internacional y organizaciones dominicanas de derechos humanos han documentado varios casos de personas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana que, a pesar de estar incluidas en la lista con unos 55.000 nombres, no han podido obtener documentos de identidad que demuestren su nacionalidad dominicana. En concreto, las personas cuyo nombre la JCE había borrado unilateralmente del Registro Civil Dominicano al parecer están teniendo dificultades para obtener documentos de identidad.⁷¹

⁷⁰ Declaración del embajador de República Dominicana en Ginebra en un acto paralelo sobre la situación de los dominicanos de ascendencia haitiana durante el 30 periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 28 de septiembre de 2015. Declaración del representante de la República Dominicana en la Audiencia Pública de octubre de 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “República Dominicana: Derecho a la nacionalidad”, 156 periodo ordinario de sesiones, 23 de octubre de 2015, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Tzx8ncxDVrg>.

⁷¹ Las instrucciones firmadas en abril de 2011 por el presidente de la JCE (“Instructivo para la aplicación de la Resolución 02-2007”) disponen la creación de un Registro Especial para inscribir a los hijos de madres en situación migratoria irregular que hubieran nacido antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración de 2004. Las instrucciones especifican que este registro estará regulado bajo las mismas disposiciones establecidas para el Libro de Extranjería. Debido a esta decisión, que constituye un ejemplo claro de aplicación retroactiva de la ley, muchas personas nacidas antes de 2004 que estaban inicialmente inscritas en el Registro Civil Dominicano descubrieron que habían sido transferidas a este Registro Especial y que les habían asignado actas de nacimiento como extranjeros.



Mery Jean Figaro nació en 1991 en San Pedro de Macorís de progenitores haitianos. Fue inscrita en el Registro Civil Dominicano, pero desde 2012 le deniegan la cédula de identidad. En septiembre de 2014 volvió a solicitar la cédula de identidad en su oficina local del registro civil; le dieron comprobante con la nota “Libro registro especial”. Cuando estaba en la oficina central de la JCE le dijeron que no había ningún problema con su declaración de nacimiento. Pero, a principios de agosto de 2015, en la oficina del registro civil de San Pedro de Macorís, le dijeron que había sido traspasada al Libro de Extranjería. Su nombre figura en la lista publicada por la JCE en junio como “transcrita” pero en la práctica no ha conseguido su cédula de identidad, a pesar de sus visitas semanales a la oficina del Registro Civil.

Varias personas incluidas en la lista de la JCE seguían sin saber con certeza si iban a poder disfrutar plenamente de la nacionalidad dominicana y a tener documentos de identidad, ni cuándo, porque la JCE había solicitado que los tribunales nacionales declarasen nulas sus actas de nacimiento debido a presuntas irregularidades. Cuando anunció los resultados de la auditoría, la JCE afirmó que sólo se habían presentado demandas de nulidad del acta de nacimiento en 132 casos. Sin embargo, la JCE no dio detalles sobre la naturaleza de las presuntas irregularidades ni sobre las implicaciones de esta decisión para los afectados. Además, en el sitio web de la JCE se enumeran 119 demandas de nulidad de actas, la mayoría de las cuales parecen datar de fechas muy anteriores a la finalización de la auditoría.⁷²

Además, según las organizaciones dominicanas de derechos humanos, hay muchas más personas cuya acta de nacimiento ha sido objeto de una demanda de nulidad, pero sus nombres no figuran en la lista de las 119 publicada por la JCE. La razón esgrimida por la JCE para presentar estas demandas ante los tribunales, la mayoría presentadas antes de que se aprobara la Ley 169-14, es que en la inmensa mayoría de los casos la persona había sido inscrita en el Registro Civil Dominicano con documentos que no demostraban la situación migratoria regular de sus progenitores en el país.

Isidro Berique Delma nació de progenitores haitianos en 1988 en un batey de la provincia de San Pedro de Macorís. Fue inscrito al nacer en el Registro Civil y obtuvo el acta de nacimiento. En 2007 solicitó copia de su acta de nacimiento para pedir la cédula de identidad. Su solicitud fue denegada en varias ocasiones con el argumento de que sus padres eran haitianos. En septiembre de 2011, la JCE presentó una demanda de nulidad de su acta de nacimiento. Más adelante se celebró una vista judicial para examinar su solicitud, pero no se llegó a emitir una decisión. Finalmente se expidió una cédula de identidad para Isidro Berique en noviembre de 2014. Sin embargo, su nombre figura en la lista elaborada por la JCE con las 119 actas de nacimiento que han sido objeto de demandas de nulidad ante los tribunales. Curiosamente, también figura en la lista de alrededor de 55.000 personas auditadas que podrían ser reconocidas como dominicanas. En dicha lista aparece clasificado como “transcrito”. Isidro Berique sigue sin tener clara su situación, ya que la JCE no ha dado ninguna explicación sobre su inclusión en ambas listas.

⁷² <http://beta.jce.gob.do/web/pdf/EstatusDemandasNulidadActasLey169-2014.pdf>

PERSONAS CUYO NACIMIENTO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA NUNCA HABÍA SIDO DECLARADO (GRUPO B)

“Yo no soy extranjero, yo nací aquí, no quiero estar en el Libro de Extranjería.”

Dominicano de ascendencia haitiana cuyo nacimiento no había sido declarado, hablando de la Ley 169-14 en una entrevista con Amnistía Internacional, junio de 2015

Las autoridades confirmaron que habían recibido 8.755 solicitudes de naturalización de personas cuyo nacimiento no había sido declarado en ningún momento (Grupo B) antes de expirar el plazo (1 de febrero de 2015).⁷³ Sin embargo, las autoridades dominicanas habían calculado inicialmente que 53.438 personas podían corresponder al Grupo B.⁷⁴

Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos documentaron diversas deficiencias en la aplicación de la Ley 169-14 en relación con las personas del Grupo B.⁷⁵ Entre ellas: los retrasos en la creación de unidades de tramitación de solicitudes y la falta de apertura de oficinas en todas las provincias; campañas insuficientes de información pública, sin alcance suficiente para llegar a las comunidades afectadas;⁷⁶ engorrosos requisitos de documentación, incluidas peticiones de documentos que no exige la legislación ni la normativa que regula su aplicación.

Amnistía Internacional entrevistó a decenas de personas que no se habían inscrito en el Plan de Naturalización. Las razones que adujeron para no hacerlo vienen a reafirmar el análisis anterior sobre los defectos del plan. Por ejemplo, mientras que unos no se enteraron de que existía el proceso, otros no pudieron afrontar el gasto de solicitar los documentos requeridos. Algunos no pudieron inscribirse dentro del plazo, y otros no consiguieron que les facilitaran los documentos de identidad de sus progenitores. Este último requisito se introdujo en virtud de un instructivo publicado por el Ministerio de Interior y Policía el 9 de septiembre de 2014. Aunque fue rescindido oficialmente sólo 10 días más tarde, la mayoría de las oficinas que tramitaban las solicitudes continuaron aplicándolo. Varias personas entrevistadas por Amnistía Internacional dijeron que sí habían tenido conocimiento del Plan de Naturalización pero habían decidido no presentar solicitud porque no lo consideraban pertinente, puesto que ellas ya eran dominicanas.

⁷³ *El Día*, “8755 hijos de extranjeros se inscribieron en el proceso de Naturalización”, 2 de febrero de 2015, <http://eldia.com.do/8755-hijos-de-extranjeros-se-inscribieron-en-el-proceso-de-naturalizacion/>.

⁷⁴ Véase, por ejemplo, la declaración del representante de la República Dominicana en la Audiencia Pública de octubre de 2014 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Avances y desafíos de la Ley 169/14 en República Dominicana”, 153 Período de Sesiones Ordinarias, 31 de octubre de 2014, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=yqQRJEITPrs&feature=youtu.be>. Las autoridades afirmaron que el dato basaba en los resultados de la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2012.

⁷⁵ Véanse, por ejemplo, Centro Bonó & MUDHA, *Balance general de la Ley 169-14 a un año en vigor*, mayo de 2015, y Human Rights Watch, *Somos dominicanos, somos dominicanas: Privación arbitraria de la nacionalidad en la República Dominicana*, 1 de julio de 2015, disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2015/06/30/somos-dominicanos-somos-dominicanas/privacion-arbitraria-de-la-nacionalidad-en-la>.

⁷⁶ El gobierno dio a conocer el Plan de Naturalización principalmente a través de anuncios publicitarios en televisión, radio y prensa. Pero no organizó reuniones ni otras actividades de difusión pública en comunidades con una elevada concentración de posibles beneficiarios.



Rosa, de 16 años, estaba embarazada de varios meses cuando fue entrevistada por Amnistía Internacional. Rosa nació en la República Dominicana pero su nacimiento no fue declarado en ningún momento porque sus padres eran haitianos y no tenían documentos de identidad. Sus ocho hermanos y hermanas pudieron inscribirse en el Plan de Naturalización, pero Rosa vivía entonces en otra provincia y no sabía que tenía que inscribirse, ya que no había podido comunicarse con su familia. Al no haberse inscrito ella en su día, tampoco su hijo podrá constar en el registro. Comentó: “Me gustaría seguir estudiando y trabajar. Me gustaría que mi hijo tuviera un futuro mejor que el mío”.

Dilta lleva 27 años viviendo en la República Dominicana; llegó al país procedente de Haití cuando tenía 10 años. Ha intentado repetidamente inscribir en el registro a sus 10 hijos, de edades comprendidas entre 1 y 21 años, todos nacidos en la República Dominicana, pero siempre se lo han denegado. Todos, menos uno, nacieron en un hospital y recibieron constancias de nacimiento, pero se perdieron hace unos años al inundarse la vivienda familiar durante un huracán. Cuando oyó hablar del Plan de Naturalización, solicitó copia de las constancias en el hospital pero le dijeron que volviera otro día. No tenía recursos para volver al hospital ni para obtener otros documentos que necesita para inscribir a sus hijos en el Plan de Naturalización. “Lo que deseo es un acta de nacimiento para mis hijos. Es mi único deseo”, dijo a Amnistía Internacional.



Natali, Eliana y Gufana son hermanas y tienen 17, 15 y 13 años, respectivamente. Nacieron en Montecristi, localidad del norte de la República Dominicana, de padre y madre haitianos. A su madre le denegaron la constancia de nacimiento en el hospital y la declaración del nacimiento en el registro civil en el caso de las tres porque no tenía pasaporte. Las tres hermanas intentaron acogerse al Plan de Naturalización con ayuda de un sacerdote local, pero sus solicitudes fueron rechazadas porque su madre no tenía acta de nacimiento. La madre viajó entonces a Haití para solicitar copia de su acta de nacimiento, que no llegó hasta junio, cinco meses después de expirar el plazo para inscribirse en el plan con arreglo a la Ley 169-14. Natali dijo: “Nos sentimos mal, queremos un chance para inscribirnos otra vez.”

OTRAS DEFICIENCIAS DE LA LEY 169-14 PARA LOS SOLICITANTES

El reglamento de la Ley 169-14 establece un plazo de tramitación de 30 días para que las unidades de aplicación decidan sobre cada caso, es decir 30 días desde la fecha en que reciben la solicitud o, si el expediente está incompleto, desde la recepción de la documentación adicional. Si la solicitud es aceptada, los funcionarios deben remitir el nombre y los datos biométricos del interesado a la JCE para inscribirlos en el Libro-Registro de Extranjería y que el Ministerio de Interior y Policía pueda asignarle una categoría migratoria.

Sin embargo, estos plazos no se han respetado. A finales de marzo de 2015, las autoridades dominicanas anunciaron que aproximadamente el 40% de las 8.755 solicitudes habían sido aceptadas y que los solicitantes recibirían documentos que les permitirían “regularizar su estatus migratorio”. Más del 23 por ciento de las solicitudes se consideraron incompletas y se ha pedido más información a los interesados.⁷⁷

⁷⁷ *I Caribe*, “3 mil son aptos para ser naturalizados”, 3 de marzo de 2015, <http://www.elcaribe.com.do/2015/03/24/3-mil-son-aptos-para-ser-naturalizados>.

No obstante, los solicitantes no empezaron a recibir respuestas hasta mediados de julio.⁷⁸ En el momento en que se escriben estas líneas, las autoridades dominicanas aún deben publicar estadísticas finales o provisionales sobre el resultado del proceso. En septiembre de 2015, un diplomático dominicano afirmó en un acto público que 3.620 solicitantes no habían recibido aún respuesta, pues las autoridades dominicanas competentes estaban examinando sus solicitudes y, en algunos casos, porque se estaban buscando documentos o información.⁷⁹

Según ONG dominicanas, todos los permisos que han podido verificar dan derecho a los solicitantes a la residencia permanente en el país. Amnistía Internacional hace notar que este documento (carnet de regularización migratoria) indica que el titular ha nacido en la República Dominicana, y señala a Haití como país de nacionalidad. Amnistía Internacional no tiene constancia de que esta referencia a la nacionalidad haitiana haya sido verificada con las autoridades de Haití.

Estos carnets no permiten a sus portadores acceder a empleos formales y servicios oficiales ni ejercer plenamente sus derechos humanos, ya que para ello necesitarían también conseguir sus cédulas de identidad como ciudadanos extranjeros. Sin embargo, algunas organizaciones dominicanas de derechos humanos dijeron a Amnistía Internacional que los funcionarios del registro civil se habían negado a expedirles tales documentos de identidad alegando que aún no habían recibido instrucciones oficiales de la JCE para hacerlo. Uno de los requisitos para conseguir una cédula de identidad como ciudadano extranjero es que la persona presente un pasaporte, documento del que carecen quienes pertenecen al Grupo B.⁸⁰

Incluso quienes han recibido respuesta positiva a su solicitud se enfrentan a un proceso de naturalización largo e incierto. La Ley 169-14 no establece un procedimiento especial para la naturalización, sino que hace referencia al procedimiento común establecido en las leyes previas.⁸¹ Como ha documentado Human Rights Watch, entre los futuros obstáculos para la naturalización se encuentra la falta de pasaporte extranjero del solicitante y la discreción del presidente que esté en el poder en el momento en que pueda solicitarla.⁸² Incluso si la persona solicitante se naturaliza como ciudadana dominicana, no disfrutará de los mismos derechos que los ciudadanos dominicanos,⁸³ aunque hubiera sido ciudadana dominicana por

⁷⁸ El 16 de julio de 2015, el Ministerio del Interior y de la Policía publicó una lista de 376 personas que se habían acogido al Plan de Naturalización en virtud de la Ley 169-14 y habían obtenido permisos de residencia. Una semana después, se publicó una nueva lista con 620 personas. Sin embargo, la última versión de la lista de solicitudes aceptadas del Ministerio incluía los nombres de migrantes que se habían acogido al Plan Nacional de Regularización, además de los de las personas que habían presentado sus solicitudes acogiéndose a la ley 169-14. Las listas pueden consultarse en <http://mip.gob.do/index.php/documentos-pnre>.

⁷⁹ Declaración del embajador de República Dominicana ante las organizaciones internacionales en Ginebra en un acto paralelo sobre la situación de los dominicanos de ascendencia haitiana durante el 30 periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 28 de septiembre de 2015.

⁸⁰ <http://beta.jce.gob.do/C%C3%A9dulas-Extranjeros>

⁸¹ Ley no. 1683 sobre naturalización, del 16 Abril de 1948, modificada por la Ley 4063.

⁸² Human Rights Watch, *Somos dominicanos, somos dominicanas. Privación arbitraria de la nacionalidad en la República Dominicana*.

⁸³ El artículo 19 de la Constitución dominicana establece que las personas extranjeras naturalizadas conforme a la ley no pueden optar a la presidencia o la vicepresidencia de los poderes del Estado.

nacimiento y posteriormente haya sido privada de su nacionalidad por la Sentencia 168-13. Además, su nacionalidad dominicana podría serle revocada en diversas circunstancias que recoge la Ley, algunas de las cuales son ambiguas y no conformes a las normas jurídicas internacionales.⁸⁴

El 26 de junio de 2015, en la 45 Cumbre del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el presidente, tratando de fundamentar su afirmación de que nadie es apátrida en la República Dominicana, afirmó: “8.775 del grupo B [...] han visto su nacionalidad reconocida por la Junta Central Electoral”.⁸⁵ Sin embargo, esta afirmación carece de claridad y transparencia. Si quiere decir que la JCE ha atribuido a las personas afectadas una nacionalidad diferente de la dominicana, esto excedería de sus competencias, y por tanto no sería válido a efectos de determinar si las personas afectadas son o no apátridas. Si significa que la JCE ha reconocido la nacionalidad dominicana de la totalidad de los 8.755 solicitantes, eso sería falso, ya que el análisis realizado anteriormente demuestra que ninguno de los 8.755 solicitantes tendrá la nacionalidad dominicana hasta haber conseguido la naturalización.

Resumiendo, salvo que hayan adquirido otra nacionalidad, las personas registradas en virtud de la Ley 169-14 siguen siendo apátridas y continuarán siéndolo hasta que se naturalicen como dominicanas.

PERSONAS QUE NO SOLICITARON LA NACIONALIDAD ACOGIÉNDOSE A LA LEY 169-14

La suerte de quienes no pudieron o no quisieron acogerse al Plan de Naturalización en virtud de la Ley 169-14 es sumamente preocupante. Desde que acabó el plazo establecido en la Ley 169-14, las personas del Grupo B no tienen recurso legal alguno para que se les restablezca su nacionalidad dominicana o para conseguir documentos de identidad. Tales documentos son fundamentales para acceder a niveles superiores de educación, atención médica adecuada y empleo formal. Por consiguiente, quienes no tienen otra nacionalidad y no pueden conseguir la dominicana porque no pudieron acogerse al Plan de Naturalización son apátridas.

Las personas que pertenecen a este grupo se encuentran en una situación sumamente vulnerable. La mayoría no tienen documentos legales que demuestren que han nacido en la República Dominicana. Amnistía Internacional entrevistó a varias personas que afirmaban que a sus madres les habían negado incluso el certificado que los hospitales están obligados a entregar a los recién nacidos (constancia de nacimiento), porque carecían de documentos o porque eran o parecían haitianas.

Las autoridades dominicanas habían calculado que en el Grupo B había 53.438 personas. Pero desde que terminó el plazo para acogerse al Plan de Naturalización, nunca han reconocido públicamente la existencia de decenas de miles de personas que no pudieron acogerse a dicho plan, y que, por tanto, siguen siendo en su mayoría apátridas. En reuniones con Amnistía Internacional, las autoridades insistieron en que las organizaciones de la sociedad civil aportaran casos documentados para que el gobierno considerara la posibilidad

⁸⁴ Ley no. 1683 sobre naturalización del 16 de abril de 1948, modificada por la Ley 4063, artículo 12.

⁸⁵ *Listín Diario*, “Discurso del excelentísimo Señor Presidente Danilo Medina en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del SICA”, 27 de junio de 2015, <http://www.listindiario.com/la-republica/2015/06/26/377991/discurso-del-excelentisimo-seor-presidente-danilo-medina-en-la-cumbre-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-del-sica>.

de tomar alguna medida adicional para resolver esta situación.⁸⁶ En octubre de 2015, el representante de la República Dominicana dijo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “No existe una lista de esas personas que dicen que no se inscribieron bajo la Ley 169-14...cuando esta surja...el gobierno está en la mejor disposición de atender esos casos”. Amnistía Internacional considera que es responsabilidad del Estado realizar la tarea de identificación de todas las personas que son apátridas y están en peligro de apatridia.

PERSONAS NACIDAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y REGISTRADAS COMO EXTRANJERAS

“La última vez que fui a la Junta a buscar mi cédula me dijeron que no soy ni dominicano ni haitiano.”

Joven de ascendencia haitiana nacido en 1997, pero registrado como extranjero, junio de 2015.

Una categoría que no cubre la Ley 169-14 es la de las personas, en su mayoría de ascendencia haitiana, nacidas en la República Dominicana antes de la creación del Libro de Extranjería en 2007 y cuyos nacimientos fueron registrados después de esa fecha. Cuando estas personas consiguieron por fin reunir todos los documentos necesarios para registrarse, la JCE los inscribió en el Libro de Extranjería, en lugar de hacerlo en el Registro Civil dominicano, aplicando con carácter retroactivo la Ley sobre Migración de 2004.

Gacies, Milito, Rogelio, Yuben, Yila, Gina y Altigracia Desrisseau nacieron todos en la República Dominicana entre 1989 y 2001, de padre y madre haitianos. Gacies, la única registrada al nacer, nunca ha tenido problemas para conseguir sus documentos de identidad. Sus demás hermanos y hermanas fueron registrados en 2014, y posteriormente se dieron cuenta de que sus actas de nacimiento los clasificaban como extranjeros. Cuando Milito, Rogelio y Yuben fueron a la oficina local del registro civil a solicitar sus cédulas de identidad, les dijeron que no tenían derecho a ellas porque eran extranjeros. Milito trabaja en una panadería y teme perder su trabajo por no tener cédula de identidad. Yuben y Rogelio no pudieron seguir estudiando al acabar la escuela primaria por falta de documentos de identidad.

Félix Monao nació en 1997 en la República Dominicana de padre y madre haitianos, pero no pudo registrar su nacimiento hasta 2013. A principios de 2015, cuando solicitó su cédula de identidad, le dijeron que debía solicitar un documento de identidad para extranjeros, ya que no estaba registrado como dominicano. Con este tipo de documento no tiene los mismos derechos que un ciudadano dominicano. Félix es jugador de béisbol semiprofesional y teme no poder progresar en esta actividad si no tiene una cédula de identidad dominicana. “Obtener un contrato en la Liga representa pila: ayudar a mi familia, comprarles una casa, que mis hermanos se superen”, dijo a Amnistía Internacional.

En tales casos, las personas registradas como extranjeras han sido privadas arbitrariamente de la nacionalidad dominicana, a la que tenían derecho por haber nacido antes de los cambios que introdujo la Constitución de 2010 en las normas sobre nacionalidad. Al no poder acceder fácilmente a la nacionalidad haitiana, quedan en la apatridia. La Ley 169-14 no ofrece solución para este grupo de personas, que carecen de una vía definida para conseguir el restablecimiento de su nacionalidad dominicana.

⁸⁶ “Derecho a la nacionalidad en la República Dominicana”, 156° Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 23 de octubre de 2015.

NIÑOS Y NIÑAS APÁTRIDAS EN LA PRÁCTICA

“Mi hija no existe para el Estado, es una muerta civil. Violentando mis derechos, el Estado dominicano ha estado violentando los de mi hija también.”

Mujer dominicana de ascendencia haitiana que no ha podido registrar el nacimiento de su hija, entrevistada por Amnistía Internacional en junio de 2015.

“Quiero que mi hijo tenga un acta de nacimiento, que pueda estudiar y poder decidir lo que va a hacer.”

Yafresi García, joven nacida en la República Dominicana de ascendencia haitiana, entrevistada por Amnistía Internacional en junio de 2015.

Los hijos e hijas de progenitores haitianos sin documentos de identidad que han sido privados de su nacionalidad dominicana no pudieron ser registrados al nacer. Sin documentos que demuestren su nacionalidad dominicana y sin acceso automático a la nacionalidad haitiana, son en la práctica apátridas.

Todo niño o niña tiene derecho a ser registrado inmediatamente después de su nacimiento y a tener un nombre.⁸⁷ El registro es fundamental para garantizar el derecho a un nombre y a una nacionalidad. Esto lo reconoce no sólo el derecho internacional de los derechos humanos, sino también la legislación dominicana, que reconoce el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a un nombre y una nacionalidad, a una constancia de nacimiento y a registrarse inmediatamente después de su nacimiento.⁸⁸

⁸⁷ Artículo 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁸⁸ Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 136-03), artículos 4 y 5.

“

Yo me encuentro con este problema por ser hija de inmigrantes. No es que yo no quiera declarar al niño sino que la Junta y el Gobierno me lo han puesto imposible”

Criciana Neguilis Teresa

HIJOS/AS DE PERSONAS DEL GRUPO A

Situación según la ley o según declaraciones y medidas oficiales

La ley 169-14 no beneficia de forma explícita a los hijos/as de personas del Grupo A. Sin embargo, las autoridades siempre han dejado claro que, una vez reconocidas como dominicanas las personas del Grupo A en virtud de la Ley 169-14, sus hijos/as también pueden ser registrados como ciudadanos dominicanos en el Registro Civil.

En junio de 2015, las autoridades publicaron los nombres alrededor de 55.000 personas y declararon que no sólo habían resuelto la situación de esas personas, sino también la de sus hijos/as, que por consiguiente no podían considerarse apátridas.

Situación en la práctica

Muchos progenitores de ascendencia haitiana siguieron sin poder inscribir el nacimiento de sus hijos. Por ejemplo, los progenitores:



-No incluidos en la lista de la JCE de junio de 2015;



- Cuyos hijos/as recibieron constancias de nacimiento de color rosado, están inscritos en el Libro de Extranjería o ambas cosas. Aunque en 2011 la JCE dio instrucciones a los funcionarios del registro civil sobre la forma de proceder en los casos de inscripción errónea en el Libro de Extranjería, no hay directrices para corregir la asignación equivocada de constancias de nacimiento de color rosado.

Los hijos/as de personas del Grupo A siguen siendo apátridas hasta que puedan ser inscritos como dominicanos en el Registro Civil dominicano, salvo que hayan adquirido otra nacionalidad.

Las hermanas Ramonita y Criciana Neguilis Teresa nacieron en la República Dominicana en 1980 y 1982, respectivamente, de padre y madre haitianos. Ambas fueron registradas al nacer y se les dieron documentos de identidad. Sin embargo, cuando el documento de Criciana caducó a comienzos de 2015, las autoridades se negaron a renovárselo. A ambas hermanas les han negado las copias de sus constancias de nacimiento y la posibilidad de registrar a sus hijos menores, que recibieron constancias de nacimiento de color rosado. Ninguna de las dos estaba en la lista publicada por la JCE en junio de 2015. A pesar de que han ido varias veces al registro civil de su zona, los funcionarios siguen sin atenderlas, alegando que no pueden registrar a sus hijos hasta que sus propias actas de nacimiento sean "transcritas" a un registro aparte.

Felicia Jazmín nació en 1996 en la República Dominicana de padre y madre haitianos y fue registrada al nacer. Cuando nació su hija, en noviembre de 2014, le dieron una constancia de nacimiento de color rosado porque Felicia no tenía documento de identidad, a pesar de que el padre de la niña es dominicano y nunca le han sido cuestionados sus documentos de identidad. Felicia obtuvo por fin su cédula de identidad en junio de 2015 y figura en la lista publicada por la JCE ese mismo mes, pero, en el momento en que se redacta este informe, aún no había podido registrar a su hija en el Registro Civil dominicano por tener una constancia de nacimiento de color rosado. “Me preocupo mucho por el futuro de la niña y por la discriminación que podrá tener por tener este acta rosada”, dijo a Amnistía Internacional el esposo de Felicia.





“
Me siento mal porque no he podido declarar a mis hijos. No quiero que dejen de estudiar como he tenido que hacerlo yo”

Ramona Rellis Felisten, con su hija y su nieta

HIJOS/AS DE PERSONAS DEL GRUPO B

Situación según la ley o según declaraciones y medidas oficiales

La ley 169-14 no explica con claridad el camino a seguir para que los hijos/as de personas del Grupo B (dominicanos/as que nunca fueron inscritos en el Registro Civil dominicano) sean registrados como dominicanos y adquieran esta nacionalidad.

Situación en la práctica de personas cuyos progenitores solicitaron la naturalización en virtud de la ley 169-14

 Para registrar a un niño/a como dominicano, sus progenitores han de esperar a ser naturalizados.

 Según informes, a algunas personas les han dicho que sus hijos/as deben ser inscritos como extranjeros, aunque sus progenitores consiguieran permiso de residencia tras inscribirse en el plan de naturalización.

Salvo que hayan adquirido otra nacionalidad, estos niños/as siguen siendo apátridas salvo que puedan ser inscritos en el registro civil dominicano.

Situación en la práctica de personas cuyos progenitores no solicitaron la naturalización en virtud de la ley 169-14:

 Actualmente no existe ningún mecanismo jurídico para registrar a estos niños/as como dominicanos.

Muchos progenitores que pertenecen al Grupo B dijeron a Amnistía Internacional que les preocupaba no poder dar a sus hijos un futuro mejor, al no tener documentos de registro ni de identidad.

Amnistía Internacional documentó los casos de familias en las que tres generaciones habían nacido en la República Dominicana y ninguno de sus integrantes contaba con registro.

Ramona Rellis Felisten nació en 1982 en la República Dominicana de padre y madre haitianos. Sus padres no inscribieron su nacimiento inmediatamente en el registro y cuando intentaron hacerlo, 12 años después, se lo negaron porque el funcionario del registro civil no quiso aceptar como documento válido la tarjeta de identidad (ficha) de su trabajo. Ramona tiene cinco hijos, a ninguno de los cuales inscribió en el registro al nacer, ya que carece de documentos. La hija mayor de Ramona, de 18 años, tiene un niño de un año. En el hospital donde dio a luz no le dieron la constancia de nacimiento del niño, porque ella carece de documentos. "Me siento mal porque no he podido declarar a mis hijos. No quiero que dejen de estudiar como he tenido que hacerlo yo", dijo Ramona a Amnistía Internacional.

NIÑOS/AS NACIDOS ENTRE EL 18 DE ABRIL DE 2007 Y EL 26 DE ENERO DE 2010

Situación según la ley o según declaraciones y medidas oficiales

Desde el 18 de abril de 2007, los hijos de progenitores haitianos con condición migratoria irregular son registrados en el Libro de Extranjería y se les niega el acceso a la nacionalidad dominicana, aunque la Constitución en vigor en el momento de su nacimiento les otorgaba esta nacionalidad por haber nacido en el país.

La ley 169-14 no aborda explícitamente la situación de estos niños/as, pues los excluye de los mecanismos para la restauración de la nacionalidad dominicana establecidos para el Grupo A.

Situación en la práctica

De acuerdo con funcionarios del gobierno dominicano, hay alrededor de 23.000 niños/as nacidos durante este periodo que están registrados en el Libro de Extranjería.

 A las personas nacidas durante este periodo se les ha negado la incorporación en el plan de naturalización alegando que ya habían sido inscritas en el Libro de Extranjería. A consecuencia de ello, ni siquiera tienen abierta la vía a la naturalización a través de la Ley 169-14.

 Para registrar a un niño/a como haitiano, los progenitores deben ir al consulado de Haití. Según la información recibida por Amnistía Internacional, la mayoría de los progenitores haitianos desconocen este procedimiento y no registran a sus hijos en el consulado de Haití. El hecho de que muchos haitianos no tengan documentos de identidad es otro factor que impide que los progenitores registren el nacimiento de sus hijos/as en el consulado de Haití.

La inmensa mayoría de estos niños siguen siendo apátridas, pues han sido privados arbitrariamente de la nacionalidad dominicana y no tienen acceso automático a la nacionalidad haitiana.

Jeancarlo Nicola

Jeancarlo Nicola, nacido en la República Dominicana en 2008, con su madre





“ Me gustaría seguir estudiando, ir a la universidad, pero no puedo...Me desespero”

Monica Santana

HIJOS/AS DE PAREJAS MIXTAS

Situación según la ley o según declaraciones y medidas oficiales

La Constitución garantiza a los niños/as que tienen al menos un progenitor dominicano el derecho a la nacionalidad dominicana (artículo 18 de la Constitución dominicana).

Según las leyes dominicanas, el nacimiento del niño será declarado por el padre o, a falta de éste, por la madre (Artículo 56 del Código Civil y artículo 43 de la Ley 659 de 1944).

En 2011, la JCE emitió instrucciones para corregir las inscripciones erróneas de estos niños en el Libro de Extranjería.

Situación en la práctica

Los padres dominicanos que exigen registrar a sus hijos en el registro civil dominicano encuentran respuestas incoherentes de los funcionarios, que, aplicando su criterio, se niegan a atender las peticiones de registro en el Libro de Extranjería que consideran incorrectas. En otros casos, los niños han permanecido sin registrar y apátridas en la práctica.

En la práctica, si la madre es una extranjera sin documentos, a los hijos/as de parejas mixtas se les niega la inscripción del nacimiento en el registro y no tienen forma de ejercer o demostrar su nacionalidad dominicana.

Mónica Santana nació en 2000 en un batey de la provincia de Monte Plata. Su padre es dominicano y su madre, haitiana. A ella y a su hermano pequeño les negaron la inscripción en el registro al nacer porque su madre sólo tenía la tarjeta de identidad (ficha) de su lugar de trabajo, que los funcionarios del registro civil no aceptaron como documento válido, aunque su padre tenía tarjeta de identidad dominicana. Mónica trató de solicitar la inscripción en el plan de naturalización, pero el funcionario se negó a registrarla con arreglo a la Ley 169-14 alegando que, al ser su padre dominicano, ella debía solicitar la inscripción en el registro civil. Sin embargo, cuando posteriormente trató de inscribirse en el registro civil, le dijeron que tampoco podía hacerlo porque su madre no tenía pasaporte. Mónica no pudo terminar la enseñanza primaria porque no la aceptaron el último año por no tener constancia de nacimiento. Soñaba con estudiar Medicina, pero ahora no le queda más remedio que quedarse en casa sin hacer nada. “Me desespero”, dijo a Amnistía Internacional.

Según el grupo asesor OBMICA (Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe), hasta que el procedimiento de registro de nacimiento deje de basarse en la condición migratoria de la madre en el momento de dar a luz, los hijos/as de padres dominicanos seguirán en un limbo jurídico.

NO HAY DATOS FIABLES SOBRE EL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE APATRIDIA

Al no reconocer las autoridades dominicanas la existencia de personas en situación de apatridia y no llevar a cabo, antes que nada, un censo exhaustivo de la población que está en esa situación en el país, no existe una forma fiable de establecer de forma concluyente cuántas personas apátridas hay actualmente en la República Dominicana.

El único documento disponible que aporta un cálculo general de las cifras de las que hablamos es la Encuesta Nacional de Inmigrantes llevada a cabo por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Unión Europea y la Oficina Nacional de Estadística (ONE) en 2012. El estudio concluyó que 244.151 personas que viven en la República Dominicana tenían al menos un progenitor extranjero. De ellas, 209.912 eran de ascendencia haitiana (padre y/o madre nacido en Haití).

En ausencia de otras fuentes de información, las organizaciones internacionales de derechos humanos, incluida Amnistía Internacional, utilizaron la cifra del estudio de 2012 para calcular en unas 210.000 personas el número de nacidos en la República Dominicana de ascendencia haitiana que habían quedado en la apatridia debido a la sentencia de 2013 del Tribunal Constitucional. Sin embargo, esta cifra dista mucho de ser un cálculo fiable o adecuado, ya que:

- Incluye a personas con un progenitor nacido en la República Dominicana y otro en Haití. El estudio no especifica si el progenitor nacido en la República Dominicana tiene o no nacionalidad dominicana. Los niños/as uno de cuyos padres al menos es dominicano no son legalmente apátridas, ya que según la ley dominicana tienen derecho a esta nacionalidad. Sin embargo, en la práctica muchos de ellos tienen dificultades para registrarse y que se les reconozca la nacionalidad dominicana.
- La cifra no diferencia entre personas cuyos padres tenían una condición migratoria regular y los que no; la sentencia de 2013 sólo priva de la nacionalidad dominicana a las personas nacidas de progenitores extranjeros en situación migratoria irregular.
- El estudio sólo tuvo en cuenta a los hijos/as de progenitores extranjeros, no a las sucesivas generaciones de ascendencia extranjera. En cambio, la sentencia de 2013, privó de la nacionalidad dominicana con carácter retroactivo a varias generaciones nacidas a partir de 1929.
- En la actualidad no se sabe cuántas de estas personas siguen siendo apátridas, pero es posible calcular que aún son decenas de miles. Este informe ha mostrado que:
 - La Ley 169-14 dio vía libre para el reconocimiento de la nacionalidad dominicana de muchas personas del Grupo A, pero no a todas las personas incluidas en la lista de alrededor de 55.000 nombres publicada por la JCE a finales de junio se les devolvió en realidad la nacionalidad dominicana. A muchos de sus hijos siguió negándoseles la inscripción de nacimiento en el registro y siguen siendo apátridas en la práctica, salvo que hayan adquirido otra nacionalidad.
 - La inmensa mayoría de las personas del Grupo B, formado por 53.438 personas según cálculos basados en la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2012, siguen siendo apátridas, al igual que todos sus hijos.
 - Parte de los 23.000 niños y niñas que se calcula que nacieron entre el 18 de abril de 2007 y el 26 de enero de 2010 y fueron inscritos en el Libro de Extranjería son apátridas, además de un número desconocido de personas que fueron registradas equivocadamente como extranjeras a pesar de haber nacido en la República Dominicana mucho antes de la Ley sobre Migración de 2004 y la creación del Libro de Extranjería en 2007.

3. EL EFECTO DE LA APATRIDIA CONTINUADA Y LA FALTA DE DOCUMENTOS DE IDENTIDAD

“Quisiera tener papeles para ser alguien. Sin papeles, no soy nadie.”

Elvi Mora, nacido en la República Dominicana de progenitores haitianos, que nunca fue registrada, entrevistada por Amnistía Internacional en junio de 2015.

En la República Dominicana, las personas que carecen de documentos de identidad y tienen pocas o ninguna posibilidad de conseguirlos son apátridas en la práctica.

Los documentos de identidad son fundamentales para acceder a servicios, crecer personal y profesionalmente y reclamar derechos. En concreto, las actas de nacimiento son la principal forma de identificación de todos los ciudadanos dominicanos menores de 18 años, y conseguir copias certificadas de ellas es fundamental. La cédula de identidad y electoral, que todos los ciudadanos dominicanos deben solicitar al cumplir 18 años, es necesaria para disfrutar de una amplia variedad de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. La cédula es necesaria para votar y presentarse a un cargo político, matricularse en la universidad, pagar en el sistema de seguridad social, abrir una cuenta bancaria y adquirir o transferir propiedades, solicitar un pasaporte, hacer una declaración jurada ante un juez, casarse o divorciarse y registrar el nacimiento de un hijo.

Sin acceso a un acta de nacimiento y una cédula de identidad, las personas apátridas no pueden ejercer plenamente sus derechos humanos. En este capítulo se muestra el efecto de la apatridia en ciertos aspectos clave de las vidas de las personas y en sus derechos humanos.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

“Yo estoy sentada en mi casa, no hago nada porque no me aceptan en la escuela. Quisiera ser profesora, me gusta dar clases a los alumnos.”

Rosana Modesami, muchacha dominicana no registrada de origen haitiano, entrevistada por Amnistía Internacional en junio de 2015.

El derecho a la educación es fundamental para el desarrollo pleno del ser humano. Está reconocido en todos los convenios internacionales y regionales de derechos humanos pertinentes en los que la República Dominicana es Estado Parte⁸⁹, así como también en la

⁸⁹ Artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 28 de la Convención de los Derechos del Niño; artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; artículo 10 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

legislación dominicana.⁹⁰ Sin embargo, en la práctica el pleno ejercicio de este derecho se les niega sistemáticamente a los niños y niñas que son apátridas o que carecen de actas de nacimiento.

Los niños y niñas que no tienen actas de nacimiento generalmente son aceptados en la escuela primaria, aunque en algunos casos encuentran dificultades. Sin embargo, es muy difícil que un alumno que no tenga copia de su acta de nacimiento pueda continuar con sus estudios después de la escuela primaria, pues este documento es necesario para presentarse a un examen nacional que se realiza al final del octavo curso de escuela primaria. Si bien los directores de algunos centros educativos hacen excepciones, muchos de estos niños y niñas encuentran graves obstáculos para acceder a la educación secundaria.



Jessica Profeta es una muchacha de 14 años nacida en la República Dominicana de padre y madre haitianos. A sus padres no les dieron una constancia de nacimiento en el hospital cuando ella nació. Posteriormente su padre intentó registrarla en el registro civil, pero rechazaron su inscripción. A finales de enero de 2015, los padres de Jessica intentaron registrarla para que se acogiera al Plan de Naturalización, pero el plazo de presentación de solicitudes se agotó antes de que pudieran superar la larga cola delante de una de las oficinas habilitadas

al efecto. Unos días antes de que Amnistía Internacional la entrevistara, su centro de estudios se había negado a admitirla en octavo grado porque no tenía acta de nacimiento. Esto fue un duro golpe para Jessica, una muy buena estudiante, que soñaba con ir a la universidad.

“Quiero seguir estudiando. Estaré muy triste si no puedo seguir”, dijo a Amnistía Internacional. Su padre explicaba desconsolado: “Me siento triste si mi hija no puede seguir estudiando. Quisiera que pueda ir a la universidad, mejor su futuro.”

En el momento en que se redacta este informe, Jessica sigue sin tener acceso a la educación secundaria.

Las personas que terminan la educación secundaria encuentran grandes obstáculos para acceder a la universidad si no tienen documentos de identidad. Esto se traduce en una enorme pérdida de oportunidades y tiempo, mientras se desvanecen las esperanzas de jóvenes casi siempre procedentes de comunidades desfavorecidas y marginadas. La inmensa mayoría de las personas a las que entrevistó Amnistía Internacional expresaron su frustración por no poder seguir estudiando y mejorar su situación socioeconómica.

Miguel, joven nacido en la República Dominicana que llevaba muchos años tratando infructuosamente de conseguir su cédula de identidad, dijo a Amnistía Internacional: “Yo lo que quiero es conseguir esa cédula. ¿Sabes cuántas oportunidades he perdido? [...] Un montón de sueños empezados y luego puestos en el olvido. Es como empezar a escribir un libro y luego dejarlo allá”.

⁹⁰ El artículo 63 de la Constitución dominicana de 2010 afirma el derecho a la educación pública gratuita y la declara obligatoria en el nivel inicial, básico y medio para “toda persona”. El Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 136-03) dispone: “En ningún caso podrá negarse la educación a los niños, niñas o adolescentes alegando razones como [...] la carencia de documentos de identidad” (artículo 45).

Liliana, mujer nacida en la República Dominicana de ascendencia haitiana, lleva mucho tiempo tratando de conseguir una copia de su acta de nacimiento, que necesita para seguir estudiando. Liliana dijo a Amnistía Internacional: “En un momento en que quería hacer algo, me han tranzado mis derechos. Me sentí poca cosa, pero yo quiero ser alguien, superarme. ¿Por qué me cerraron el camino? Me estaban negando algo, pero es un derecho que me pertenece. Me baja el autoestima, me siento como una cosa chiquita.”

EL DERECHO AL TRABAJO

Para acceder a un empleo formal es necesaria la cédula de identidad. Obligada a trabajar en el sector informal, la gente sin documentos de identidad es más vulnerable a la explotación.

“Para hacer absolutamente todo necesitas tu cédula [...] Usted podría ser una persona que tenga mucha experiencia en un área, pero sin documentos no te pueden contratar, no puedes hacer nada”.

Juan Alberto Antuan Vill, que no pudo obtener su cédula de identidad entre 2008 y 2014, entrevistado por Amnistía Internacional en marzo de 2014.

Amnistía Internacional y las organizaciones dominicanas de derechos humanos han documentado varios casos en los que dominicanos de ascendencia haitiana han perdido su empleo o no han sido contratados por no tener documentos de identidad.

Fred* nació en la República Dominicana de padre y madre haitianos y fue registrado equivocadamente como extranjero. Es jugador de béisbol semiprofesional y al finales de 2014 le ofrecieron un contrato para jugar como profesional. Pero no pudo firmarlo porque no tiene cédula de identidad. “Yo quiero levantar mi país. Ayudarle [...] Es terrible ir tan lejos en la vida, y al final, por no tener documentos, tener que dejar todo por atrás”. *Nombre ficticio.

OBMICA ha documentado una mayor desigualdad de género en el empleo, a consecuencia de la apatridia o el riesgo de apatridia. En concreto, las mujeres que carecen de documentos tienen acceso a menos trabajos que los hombres en la misma situación, pues hay más trabajos tradicionalmente considerados para hombres que pueden hacerse sin documentos de identidad (como trabajar en el sector de construcción o en la zafra de azúcar).⁹¹ Para muchas mujeres apátridas, el trabajo doméstico es la única opción.

EL DERECHO A LA SALUD

El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental que le permita vivir con dignidad, en igualdad y sin discriminación está protegido por varios instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República Dominicana es Estado Parte.⁹² La Constitución dominicana garantiza el derecho de todo el mundo a la salud y dispone que se preste protección y asistencia a los grupos más vulnerables.⁹³

⁹¹ Petrozziello, Allison et al., OBMICA, *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de la República Dominicana*, 2014, pp. 126 -131.

⁹²Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 24; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 12; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; Declaración Americana de Derechos Humanos, artículo XI; y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 10.

⁹³ Artículo 61.

Sin embargo, en la práctica las personas que no pueden acceder a oportunidades de empleo formal por no tener documentos de identidad también quedan excluidas de los seguros de salud que ofrecen los empleadores. Incluso para inscribirse en un seguro de salud particular es necesaria la cédula de identidad. Sin seguro de salud, las personas apátridas reciben una atención menos especializada en los hospitales públicos, a menudo son atendidas después de otros pacientes que sí tienen seguro y deben cubrir el coste del tratamiento y las medicinas. Amnistía Internacional ha documentado los casos de varias personas a las que se negó atención en hospitales públicos por carecer de documentos de identidad.



Giselle nació en la República Dominicana en 1979 de padre y madre haitianos, que no la inscribieron al nacer. Cuando intentó inscribirse, en 1996, el funcionario del registro civil se negó a hacerlo, pues sus padres no tenían documentos. Giselle trató de acogerse dos veces al Plan de Naturalización, la rechazaron porque no tenía los documentos de identidad de su madre. Giselle trabajaba en el servicio doméstico, pero tuvo que dejar de trabajar hace dos años por problemas de salud. Sufre una hernia que no ha podido tratarse, porque no puede pagar las pruebas ni el tratamiento. Como no tiene cédula de identidad, el hospital público le pide que lo pague.



China, muchacha de 15 años nacida en la República Dominicana de ascendencia haitiana, no tiene constancia de nacimiento, pues los médicos se negaron a dársela a su madre por no tener documentos de identidad. Sin la constancia de nacimiento, sus padres no pudieron inscribir su nacimiento en el registro. China no pudo acogerse al Plan de Naturalización porque su madre no tenía certificado de nacimiento. Cuando Amnistía Internacional la entrevistó, China se había quemado el brazo con aceite caliente hacía pocas horas mientras cocinaba, y las quemaduras le producían un intenso dolor. En el hospital se habían negado a tratarla porque no tenía documentos. Salió de allí presa de una gran angustia y sintiendo fuertes dolores.

MAYOR RIESGO DE EXPLOTACIÓN Y VIOLENCIA

La falta de educación y oportunidades de trabajo a menudo hace a las personas apátridas de ascendencia haitiana vulnerables a la explotación, la violencia y la discriminación. Los niños y niñas que viven en los bateyes y que no pueden asistir a la escuela están especialmente en peligro de ser explotados como mano de obra infantil.⁹⁴

Marisol* es una joven nacida en la República Dominicana de ascendencia haitiana. Ni ella ni sus hermanos y hermanas fueron registrados al nacer, pues sus padres no tenían documentos de identidad oficiales. Marisol se quedó huérfana de padre y madre a los 10 años, y no tuvo otra opción más que trabajar como empleada doméstica para una familia adinerada de Santo Domingo. Sus empleadores prometieron enviarla a la escuela, pero lejos de hacerlo, la obligaban a trabajar 15 horas al día. Además de no dejarla pisar la escuela, la golpeaban. Marisol no pudo acogerse al Plan de Naturalización, ya que cuando se enteró de su existencia había acabado el plazo. Ahora puede perder su trabajo como limpiadora, ya que la familia para la que trabaja teme las consecuencias de emplear una persona indocumentada. Como no tiene documentos de identidad, Marisol no puede registrar a sus hijos. “Quería que mis hijos tengan un futuro mejor que yo, pero sin papeles no puede ser”, dijo a Amnistía Internacional. *Nombre ficticio.

⁹⁴ CLADEM – República Dominicana, *Informe alternativo cumplimiento de la Convención de los Derechos de los Niños y Niñas en la República Dominicana*, 2007, disponible en http://www.cladem.org/images/stories/Publicaciones/monitoreo/RDominicana/CDN_RD_2007.pdf.

Las mujeres que no pueden acceder a documentos de identidad también tienen más probabilidades de ser víctimas de violencia intrafamiliar que los hombres que están en su misma situación. Para ellas, denunciar tales abusos resulta problemático, bien porque son económicamente dependientes de quien abusa de ellas o bien porque sin documentos de identidad les es difícil acceder al sistema de justicia.⁹⁵



Yolanda Alcino es una mujer dominicana de ascendencia haitiana a quien, a pesar de que fue registrada al nacer, se le negó la cédula de identidad entre 2007 y 2015. En marzo de 2014, dijo a Amnistía Internacional que no podía presentar una denuncia de violencia intrafamiliar contra el padre de sus dos hijos por no tener cédula de identidad. Tampoco podía emprender acciones judiciales para conseguir que el padre de sus hijos pagara la pensión de manutención, ya que, como no tenía cédula, no había podido inscribirlos en el registro cuando nacieron y por consiguiente tampoco podía probar que su ex pareja era el padre de los niños.

CONTINUIDAD DEL CÍRCULO VICIOSO DE POBREZA Y MARGINACIÓN

“Si tuviera papeles, hubiera terminado el bachiller y ya estaría en la universidad estudiando Psicología”.

Esterlina Peguero, nacida en la República Dominicana y nunca registrada, entrevistada por Amnistía Internacional en junio de 2015.

Con un acceso limitado a la educación y a oportunidades de empleo formal, las personas apátridas de ascendencia haitiana y las que han sido privadas de sus documentos de identidad no suelen tener forma de mejorar su situación socioeconómica, ayudar a sus familias y proporcionar una vida mejor a sus hijos.

“Es sumamente grave no tener documentos. Necesito trabajar para mi niño, tener un ingreso, Siento mucha impotencia de no poder hacer nada.”

Mujer nacida en la República Dominicana cuyo nacimiento nunca fue registrado, entrevistada por Amnistía Internacional en junio de 2015.

Muchas de estas personas son confinadas a bateyes remotos donde se perpetúa el círculo vicioso de pobreza y marginación durante generaciones. Muchas mujeres jóvenes no ven otra opción más que casarse a edad temprana, lo que a menudo conlleva la dependencia económica de sus parejas y embarazos tempranos y frecuentes.⁹⁶ Para otras, la falta de oportunidades les supone recurrir al sexo como trueque o el trabajo sexual.

⁹⁵ Petrozziello, Allison et al., OBMICA, *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de la República Dominicana*, 2014, pp. 142 -144.

⁹⁶ Petrozziello, Allison et al., OBMICA, *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de la República Dominicana*, 2014, pp. 132 -133.

Lisa* nació en la República Dominicana de padre y madre haitianos. Le negaron los documentos de identidad y tuvo que dejar de ir a la escuela. Pasó a desempeñar trabajos insalubres y mal pagados y actividades sexuales de trueque para mantener a sus dos hijos, cuyos nacimientos no pudo registrar. Dijo a Amnistía que hubo un momento en que pensó suicidarse: “Debido a la falta de documentos, he hecho muchas cosas que no hubiera tenido que hacer.” *Nombre ficticio.

Amnistía Internacional escuchó innumerables historias de sueños rotos, frustración y resentimiento en boca de personas apátridas que no pueden progresar en la vida y están condenadas a la pobreza y la marginalidad.

EL DERECHO A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN

No puedo andar para la capital, porque si no dicen que me agarran [...] Tengo miedo que me agarren, no quiero dejar mis hijos mal parados. Si me envían para Haití, no sé qué voy a hacer, no sé por dónde voy.”

Eli Mercede, nacida en la República Dominicana de padre y madre haitianos, pero nunca inscrita en el Registro Civil dominicano, entrevistada por Amnistía Internacional en junio de 2015.

El derecho a la libertad de circulación incluye circular libremente dentro de un país y la libertad de salir y entrar del propio país.⁹⁷ Las personas apátridas de la República Dominicana no pueden viajar al extranjero porque no tienen pasaporte.

Antonio Pol Emil, defensor de los derechos humanos que trabaja en pro de los dominicanos y dominicanas de ascendencia haitiana y ex regidor, nació en 1951 en la República Dominicana de padre y madre haitianos. Nunca había tenido problemas con sus documentos de identidad hasta enero de 2014, cuando funcionarios de la Dirección General de Pasaportes se negaron a renovar el suyo si no presentaba una copia de su acta de nacimiento, algo que la ley no exige. A pesar de haber acudido varias veces a su oficina del registro civil y a la sede de la JCE, en el momento en que se redacta este informe no había podido conseguir copia de su acta de nacimiento. A consecuencia de ello, Antonio no ha podido renovar su pasaporte y en varias ocasiones no ha podido viajar al extranjero para asistir a reuniones relacionadas con su trabajo como defensor de los derechos humanos.

No tener documentos de identidad también tiene un grave impacto sobre la libertad de circulación dentro del país. La gente teme viajar dentro de la República Dominicana por si les dan el alto en los puestos de control y los arrestan arbitrariamente, o incluso los deportan ilegalmente a Haití. Amnistía Internacional ha documentado los casos de varias personas que han dejado de viajar por temor a ser detenidas arbitrariamente y expulsadas a Haití.

Desde que se reanudaron oficialmente las deportaciones de migrantes indocumentados en agosto de 2015, las organizaciones dominicanas de derechos humanos han denunciado varios casos de jóvenes en situación de apatridia de ascendencia haitiana que han sido detenidos por funcionarios de migración.⁹⁸ Aunque todas estas personas quedaron en libertad tras comprobarse que habían nacido en la República Dominicana, su detención violó su derecho a circular libremente por el país y en algunos casos constituyó una detención arbitraria.

⁹⁷ Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁹⁸ Acento.com.do, “Movimiento Reconoci.do denuncia discriminación y violación de derechos en deportaciones”, 17 de septiembre de 2015. <http://acento.com.do/2015/actualidad/8284634-movimiento-reconoci-do-denuncia-discriminacion-y-violacion-de-derechos-en-repatriaciones/>.

PELIGRO DE EXPULSIÓN DEL PROPIO PAÍS

El derecho internacional dispone que los ciudadanos de un país nunca pueden ser expulsados de su propio país⁹⁹ ni impedírseles la entrada a él.¹⁰⁰ El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha interpretado el concepto de “su propio país” como aquél con el que una persona ha desarrollado vínculos estrechos, por ejemplo, en el que ha nacido o en el que ha vivido una gran parte de su vida.¹⁰¹

La expulsión de migrantes sin documentos se interrumpió oficialmente durante los 18 meses de la aplicación de un plan de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular.¹⁰² No obstante, continuaron registrándose casos esporádicos de expulsión de personas con derecho a la nacionalidad dominicana.



El 27 de enero de 2015, unos funcionarios de inmigración detuvieron a 30 niños nacidos en República Dominicana que viajaban con sus madres haitianas. Las autoridades ordenaron su expulsión inmediata a Haití. No examinaron sus casos individualmente y, por tanto, las familias de los niños no pudieron impugnar la legalidad de su detención ni apelar contra la decisión.

El 19 de febrero, **Wilson Sentimo**, joven dominicano de ascendencia haitiana, fue detenido arbitrariamente durante una redada militar porque no tenía cédula de identidad dominicana. A Wilson llevaban años negándole la cédula dominicana y no la obtuvo hasta septiembre de 2015. En el momento de la detención, cuando explicó que era dominicano, los agentes le dijeron que era “haitiano” y, ese mismo día, sin el proceso debido, lo expulsaron a Haití.

Gracias a la intervención de ONG locales y a la presión internacional, los 30 niños y sus madres, y también Wilson Sentimo, pudieron regresar a República Dominicana.

Las autoridades dominicanas se han comprometido desde entonces a no expulsar a ninguna persona nacida en la República Dominicana. Sin embargo, las personas cuyos nacimientos nunca fueron registrados y que no pudieron acogerse al Plan de Naturalización siguen en peligro de expulsión, pues a menudo no tienen documentos que demuestren que nacieron en el país.

⁹⁹ Artículo 22.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰⁰ Artículo 12.4 del PIDCP.

¹⁰¹ Comité de Derechos Humanos, Comentario general No. 27 (67) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9), 2 de noviembre de 1999, pár. 20.

¹⁰² En diciembre de 2013, el gobierno dominicano estableció un Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular, dirigido a extranjeros que habían migrado a la República Dominicana. Al terminar, el 17 de junio de 2015, el gobierno anunció que 288.846 migrantes habían solicitado acogerse a él. El decreto de creación del plan establecía la suspensión de las expulsiones de migrantes en situación irregular mientras durara el plan.



Manifestantes sosteniendo la bandera dominicana mientras piden a las autoridades que les restituyan la nacionalidad dominicana, Santo Domingo, marzo de 2014.



Manifestación a las puertas del Palacio Presidencial con motivo del primer aniversario de la aprobación de la Ley 169-14, Santo Domingo, mayo de 2015.

Muchos dominicanos de ascendencia haitiana se oponen al plan de naturalización establecido en virtud de la Ley 169-14. Han nacido y crecido en la República Dominicana, y les indigna que el plan los obligue a declararse extranjeros cuando toda su vida se han considerado dominicanos y en otra época tenían derecho a la nacionalidad dominicana.

Manifestación ante la sede del Palacio Presidencial con motivo del primer aniversario de la aprobación de la Ley 169-14, Santo Domingo, mayo de 2015.





La vivienda de una madre haitiana y sus 10 hijos, El Seibo, junio de 2015. Todos sus hijos nacieron en la República Dominicana y a todos se les denegó al nacer la inscripción en el Registro Civil. La madre no pudo afrontar el gasto necesario para inscribirlos en el plan de naturalización.

Batey Prado, El Seibo, marzo de 2014. Las condiciones de vida en los bateyes son difíciles. Los residentes normalmente no tienen acceso a agua, electricidad y otros servicios básicos.



Batey en la provincia de El Seibo, junio de 2015.



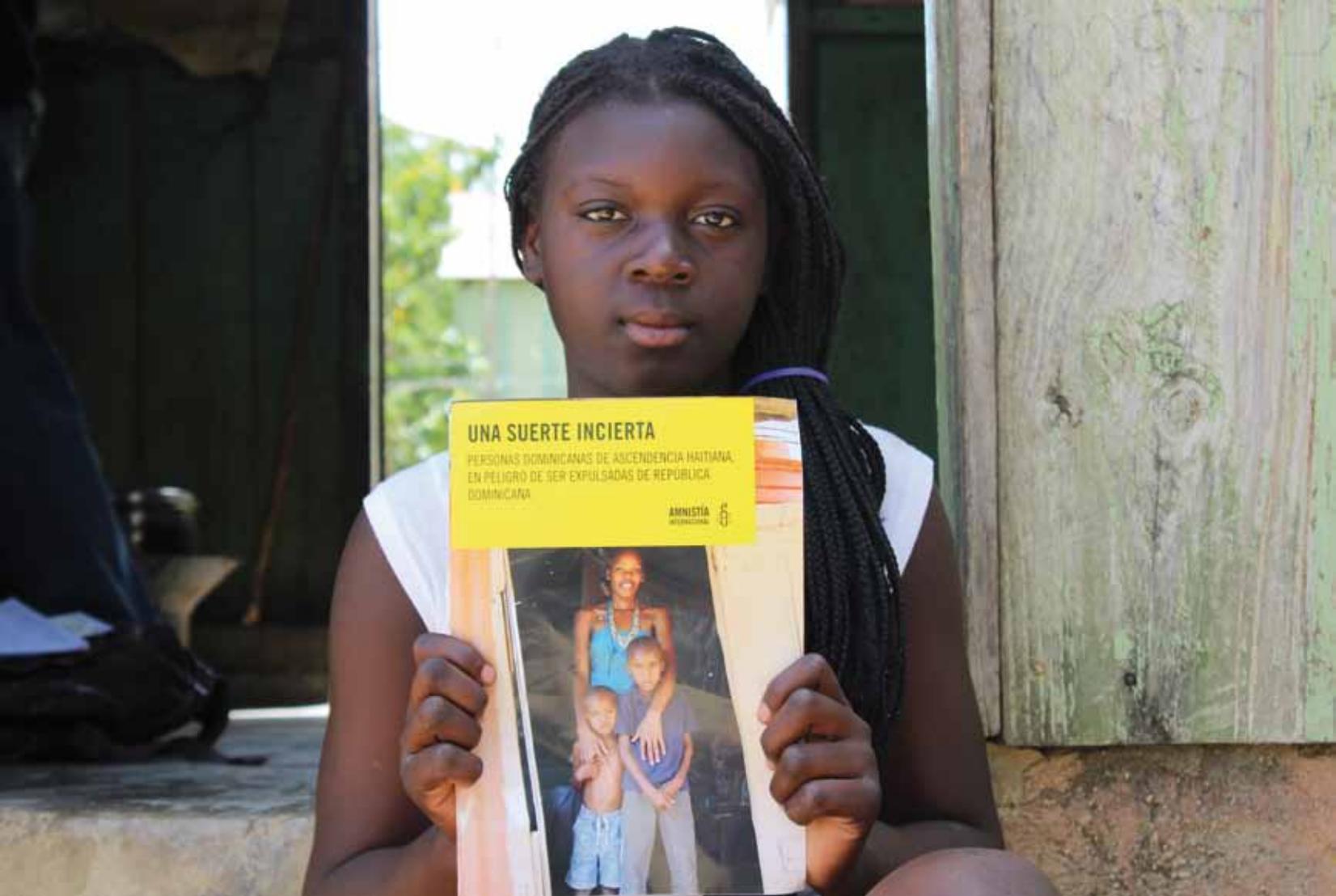
Oficina del registro civil, El Seibo, junio de 2015. Los dominicanos de ascendencia haitiana normalmente tienen que guardar cola durante horas para conseguir información sobre sus solicitudes de documentos de identidad. Su espera a la entrada de la oficina del registro civil suele terminar con el funcionario diciéndoles que se dirijan a la oficina central de la Junta Central Electoral en Santo Domingo, donde a su vez los remiten a las oficinas locales.



Altigracia y su hija en Monte Plata, junio de 2015. A Altigracia no le permitieron acogerse al plan de naturalización por carecer de los documentos de identidad de su madre. En la actualidad no existe un recurso legal a disposición de ella o de su hija para reclamar la nacionalidad y los documentos de identidad dominicanos.

Camelia y Ufenda con su madre, provincia de Mao, junio de 2015. Camelia y Ufenda nacieron en la República Dominicana de progenitores haitianos, pero sus nacimientos nunca fueron registrados. Al desconocer la existencia del plan de naturalización, no solicitaron acogerse a él. Camelia quería ser enfermera, pero no pudo continuar sus estudios después de la educación primaria porque carecía de documentos de identidad. Ufenda está cursando la secundaria y quiere ser abogada, pero teme que no podrá completar sus estudios porque no tiene documentos de identidad.





Elisa García, de ascendencia haitiana y nacida en la República Dominicana, mostrando una publicación de Amnistía Internacional que insta a evitar las expulsiones de dominicanos de ascendencia haitiana. El Seibo, junio de 2015. En junio de 2015, el gobierno dominicano anunció que había reanudado las expulsiones de inmigrantes irregulares. Los dominicanos de ascendencia haitiana pensaban que ellos también corrían peligro de ser expulsados.



Juan Alberto Antuan Vil, dominicano de ascendencia haitiana que reside en Monte Plata, junio de 2015. Muestra la cédula de identidad que finalmente obtuvo en 2014; llevaban siete años denegándole la documentación.



Mariza García con su hija en El Seibo, junio de 2015. Mariza nació en la República Dominicana. Su madre es haitiana y su padre dominicano. Las autoridades se negaron a inscribir el nacimiento de Mariza y por eso no pudo acogerse al plan de naturalización. Tampoco puede declarar el nacimiento de su hija, que en la práctica es apátrida.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

“El oficial me dijo que tenía que ir a Haití a buscar una cédula y un pasaporte de allá y después naturalizarme. ¡Pero yo soy dominicano!”

Joven nacido en la República Dominicana en 1997 y registrado en 2013 como extranjero, entrevistado por Amnistía Internacional en junio de 2015

CONCLUSIONES

La sentencia de 2013 del Tribunal Constitucional (Sentencia 168-13) ha convertido la apatridia en una cuestión jurídica para varias generaciones de dominicanos y dominicanas de ascendencia extranjera cuyo acceso a la nacionalidad dominicana ya había sido restringido por las políticas y prácticas adoptadas desde la década de 1990.

La Ley 169-14 fue un paso en la dirección correcta para mitigar los graves efectos de esta sentencia, pero finalmente resultó inadecuada para resolver la crisis, pues no disponía que se restableciera automáticamente la nacionalidad dominicana a los dos grupos de personas afectadas que diferenciaba (Grupo A y Grupo B).

Las autoridades dominicanas afirman públicamente que nadie es apátrida en la República Dominicana y que “gracias a la ley 169, cualquier alegato de que en la República Dominicana fueron desnacionalizadas decenas de miles de personas ha quedado refutado”.¹⁰³ Sin embargo, como ha demostrado este informe, hay varios grupos de personas que continúan siendo apátridas en el país. Los motivos por los que esto ocurre son la insuficiencia de las soluciones previstas por la Ley 169-14, las deficiencias en su aplicación y la ausencia total de soluciones para ciertos grupos de personas.

APLICACIÓN DE LA LEY 169-14 PARA LAS PERSONAS DEL GRUPO A

■ La aplicación de la ley a personas nacidas en la República Dominicana que fueron inscritas en el Registro Civil dominicano (Grupo A) ha sido lenta y carente de transparencia. El 26 de junio de 2015, la JCE publicó una lista de alrededor de 55.000 personas que podían conseguir documentos de identidad, al reconocerlas como dominicanas. Si bien el gobierno dominicano se apresuró a declarar que consideraba resueltos los casos de todas las personas de la lista, muchas de ellas siguen encontrando obstáculos para conseguir documentos de identidad y para que se les reconozca plenamente su nacionalidad dominicana, mientras que a otras a las que se les han negado estos documentos no aparecían en la lista.

¹⁰³ “Derecho a la nacionalidad en la República Dominicana”, 156º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 23 de octubre de 2015.

- Aunque sobre el papel la Ley 169-14 restablece la nacionalidad dominicana a las personas del Grupo A tras un proceso de “regularización” de la JCE, la falta de documentos de identidad sigue impidiendo que algunas de ellas accedan a diversos servicios y ejerzan realmente todos sus derechos como ciudadanos dominicanos. En tanto en cuanto las autoridades dominicanas no les conceden documentos de nacionalidad que puedan probar su identidad, en la práctica siguen siendo apátridas.

INADECUACIÓN DE LA LEY 169-14 PARA LAS PERSONAS DEL GRUPO B Y DEFICIENCIAS DE APLICACIÓN

- Al obligar a personas nacidas en la República Dominicana cuyos nacimientos nunca se registraron (Grupo B) a registrarse como extranjeras y solicitar la naturalización, la Ley 169-14 incumple las obligaciones internacionales de la República Dominicana, como ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia en el *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*.
- La aplicación de la Ley 169-14 en lo que respecta a las personas del Grupo B adoleció de varias deficiencias. Como consecuencia, sólo 8.755 personas solicitaron la naturalización acogiéndose a ella. Quienes lo hicieron no comenzaron a recibir respuesta hasta julio de 2015, incumpliendo los procedimientos establecidos por la propia ley y su reglamento de aplicación. Las personas que recibieron una respuesta positiva consiguieron un permiso de residencia en el que se indicaba que habían nacido en la República Dominicana y tenían nacionalidad haitiana. Sin embargo, las autoridades dominicanas dieron por hecho unilateralmente que estas personas tenían nacionalidad haitiana. Por su parte, las autoridades de Haití siguen considerando apátridas a todas las personas afectadas por la Sentencia 168-13. Dado que la Ley 169-14 establece que no se puede solicitar la nacionalidad dominicana por naturalización hasta transcurridos dos años desde la obtención del permiso de residencia, las 8.755 personas que se acogieron a la ley actualmente siguen siendo apátridas, salvo que hayan adquirido otra nacionalidad.
- Actualmente, las personas del Grupo B que no pudieron presentar una solicitud acogiéndose a la Ley 169-14 no tienen ninguna vía legal para que se les restablezca la nacionalidad dominicana ni para conseguir documentos de identidad. Las autoridades dominicanas no han reconocido públicamente la existencia de personas –se calcula que miles– que no pudieron acogerse al Plan de Naturalización que contempla la Ley 169-14, y que por tanto en su mayoría siguen siendo apátridas.

NIÑOS Y NIÑAS APÁTRIDAS EN LA PRÁCTICA

- A pesar de que las autoridades dominicanas han afirmado que una vez reconocidos los progenitores como dominicanos los hijos e hijas de personas del Grupo A pueden inscribirse como ciudadanos dominicanos en el Registro Civil de la República Dominicana, en la práctica los padres del Grupo A se encuentran aún con muchos obstáculos que les impiden registrar el nacimiento de sus hijos. Los hijos/as de personas del Grupo A siguen siendo apátridas hasta que puedan inscribirse como dominicanos en el Registro Civil dominicano, salvo que hayan adquirido otra nacionalidad.
- En ausencia de directrices claras al respecto en la Ley 169-14, la inmensa mayoría de los hijos e hijas de personas del Grupo B que solicitaron la naturalización en virtud de la Ley 169-14 son considerados apátridas hasta que puedan inscribirse como dominicanos en el Registro Civil dominicano, algo que sólo puede suceder después de que sus progenitores se naturalicen como dominicanos. Los hijos e hijas de las personas del Grupo B que no solicitaron la naturalización también siguen siendo apátridas salvo que hayan adquirido otra nacionalidad, pues actualmente no disponen de ninguna vía legal para registrarse como dominicanos.

- Los hijos e hijas de ciudadanos extranjeros sin documentos nacidos en la República Dominicana entre el 18 de abril de 2007 y el 26 de enero de 2010 fueron registrados como extranjeros y por consiguiente se les negó arbitrariamente su nacionalidad dominicana, aunque en la mayoría de los casos no han adquirido la nacionalidad haitiana. Estas personas tampoco tienen acceso a los mecanismos establecidos en la Ley 169-14 para que se les reconozca su nacionalidad dominicana. Por consiguiente, la gran mayoría siguen siendo apátridas.
- Infringiendo sus obligaciones de derechos humanos, la República Dominicana no ha tomado ninguna medida para impedir que la apatridia pase de padres a hijos. Los niños que son apátridas desde que nacen pueden no gozar nunca de la protección del Estado que les garantiza el derecho a la nacionalidad.
- Las disposiciones discriminatorias de la Ley sobre Migración de 2004 y su reglamento de aplicación, que obligan al personal hospitalario a emitir una constancia de nacimiento de diferente color para los recién nacidos de madres extranjeras indocumentadas están contribuyendo a que la apatridia pase de padres a hijos. Estas disposiciones conceden demasiadas atribuciones al personal hospitalario para decidir quién es extranjero y quién no, y como consecuencia de ello se producen innumerables errores e incluso se llega a negar cualquier certificado.

OTROS GRUPOS CUYA SITUACIÓN NO SE HA ABORDADO

- Años de políticas y prácticas discriminatorias han creado una amplia variedad de situaciones complejas que hasta ahora la ley no ha abordado. Por ejemplo, la ley 169-14 no proporcionó solución para la situación de las personas a quienes se registró erróneamente como extranjeras aunque habían nacido en la República Dominicana mucho antes de la Ley sobre Migración de 2004 y de la creación del Libro de Extranjería en 2007.
- Otra situación que aún hay que abordar es la de los hijos e hijas de parejas mixtas. Aunque un niño o niña tiene derecho a la nacionalidad dominicana si uno de sus progenitores es dominicano, y por consiguiente no es apátrida en la ley, en la práctica si la madre es extranjera indocumentada, al niño se le niega su registro de nacimiento y no tiene forma de ejercer o demostrar su nacionalidad dominicana.

EL EFECTO DE LA APATRIDIA CONTINUADA Y LA FALTA DE DOCUMENTOS DE IDENTIDAD

- Las personas que son apátridas en la práctica en la República Dominicana y que carecen de documentos de identidad sufren discriminación para acceder a la educación superior y terminar su escolarización, y también para acceder a un empleo formal, una atención a la salud adecuada, seguridad social y pensiones. Su derecho a la libertad de circulación está gravemente limitado, y corren peligro de ser expulsadas a Haití. Estas personas son vulnerables a la violencia y la explotación y, en la gran mayoría de los casos, están condenadas a una vida de pobreza y marginación. A consecuencia de la desigualdad de género, las mujeres apátridas corren especial peligro de ser víctimas de abuso. Como la apatridia suele pasar de padres a hijos, esta situación desemboca en un interminable círculo vicioso de alienación y marginación que se perpetúa por generaciones.

RESPONSABILIDAD DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

- Al permitir que probablemente decenas de miles de personas sean privadas arbitraria y retroactivamente de la nacionalidad y no tomar medidas adecuadas para remediar su situación de apatridia, la República Dominicana ha incumplido sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

- Las autoridades dominicanas no han cumplido con su obligación de investigar la denegación arbitraria de la inscripción en el registro y los documentos de identidad ni las prácticas discriminatorias de funcionarios públicos, incluidos los de la JCE y la Dirección General de Pasaportes. Tampoco han exigido responsabilidades a personas que han actuado de manera discriminatoria al tramitar las solicitudes de inscripción en el registro y documentos de identidad.

RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL

RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES DOMINICANAS

Reconocer la existencia y las causas de la apatridia en la República Dominicana

- Reconocer los negativos efectos de la sentencia 168-13 en términos de apatridia, así como la magnitud del problema de los apátridas en la República Dominicana como primer paso para identificar y aplicar medidas amplias y efectivas destinadas a erradicarlo.
- Elaborar un exhaustivo mapa o censo para identificar a todas las personas apátridas y en peligro de apatridia, recopilando datos desglosados por género, edad, situación y ubicación, en cooperación con el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y organizaciones nacionales de derechos humanos.

Tomar medidas adecuadas para restablecer la nacionalidad dominicana a quienes tienen derecho a ella en virtud de las leyes nacionales en vigor entre 1929 y 2010

- Expedir documentación adecuada que reconozca la nacionalidad dominicana a todas las personas del Grupo A, y garantizarles la obtención sin demora de todos los documentos de identidad que soliciten.
- Garantizar que se inscribe en el Registro Civil dominicano a toda persona que tenga derecho a la nacionalidad dominicana, incluidas las que pertenecen al Grupo A y evitar la creación de registros independientes.
- Publicar información sobre las presuntas irregularidades que dieron lugar a que la JCE solicitara la anulación de 132 casos al final de una auditoría y sobre el estado de las demandas de nulidad presentadas en casos no incluidos en la lista de 119 publicada por la JCE.
- Garantizar que las personas cuyas actas de nacimiento serán evaluadas por los tribunales para determinar su validez tienen acceso a un proceso con garantías y pueden impugnar la decisión, especialmente si ésta supone privación de la nacionalidad.
- Tomar las medidas necesarias para dejar sin efecto legal los artículos 6, 8 y 11 de la ley 169-14, que exigen que las personas del Grupo B se registren como extranjeros y pasen por un largo proceso de naturalización, como ordena la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de agosto de 2014 en el *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs República Dominicana*.
- En consulta con las organizaciones dominicanas de derechos humanos, adoptar legislación que reconozca el derecho a la nacionalidad dominicana de todas las personas nacidas en la República Dominicana antes del 26 de enero de 2010, independientemente de la situación migratoria de sus progenitores, de conformidad con la legislación vigente antes de la Constitución de 2010, incluidas las personas que figuran inscritas como extranjeras con arreglo a la Ley 169-14, y aplicar dicha legislación garantizando a todos los beneficiarios su inscripción sin demora en el Registro Civil dominicano y la expedición de los documentos de identidad solicitados.

- Establecer y dar a conocer públicamente procedimientos claros para facilitar la inscripción en el Registro Civil dominicano del nacimiento de todos los hijos e hijas de personas que tienen derecho a la nacionalidad dominicana, entre otras medidas modificando la Ley sobre Migración de 2004 y estableciendo un procedimiento claro y sencillo para corregir errores tales como la atribución errónea de una constancia de nacimiento de color rosado para extranjeros y los errores de inscripción en el Libro de Extranjería.
- Cooperar plenamente con el ACNUR para permitir a la organización cumplir su mandato con respecto a la apatridia, prestando la debida consideración a su asesoramiento técnico sobre la adopción de una metodología consistente para el recuento de personas apátridas y sobre la adopción de medidas adecuadas para erradicar la apatridia.

Evitar futuras limitaciones arbitrarias del derecho a la nacionalidad y a la documentación de identidad

- Tomar todas las medidas adecuadas para garantizar que en el futuro no se impida a ninguna persona nacida en la República Dominicana y con derecho a la nacionalidad dominicana registrar el nacimiento de sus hijos o hijas u obtener o renovar su documentación de identidad debido a la ascendencia o la condición migratoria de sus progenitores.
- Abrir una investigación sobre la conducta discriminatoria de personas de la JCE y la Dirección General de Pasaportes, entre otros organismos, a la hora de conceder solicitudes de inscripción en el registro y documentos de identidad, y garantizar que se toman las medidas disciplinarias oportunas.
- Establecer mecanismos de vigilancia adecuados, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, sobre las acciones y omisiones de los organismos encargados de la inscripción de los nacimientos y la expedición de documentos de identidad, entre ellos la JCE y la Dirección General de Pasaportes, para que sea posible impugnar las decisiones arbitrarias y exigir responsabilidades a los funcionarios que actúan con arbitrariedad.
- Modificar la Ley sobre Migración de 2004 y su reglamento de aplicación para eliminar el requisito de emitir un acta de nacimiento diferente a hijos o hijas de madres extranjeras (o percibidas como extranjeras) indocumentadas y garantizar que a ningún niño o niña se le niega su constancia de nacimiento en el hospital porque su madre no tenga documentación de identidad o por otras razones.

Garantizar el acceso a vías de recurso legal a las personas a quienes se ha denegado erróneamente el registro de nacimiento o la documentación de identidad

- Garantizar el acceso a un recurso efectivo a las personas a quienes se ha denegado erróneamente el registro de nacimiento o la documentación de identidad y garantizar el acceso a reparaciones adecuadas a aquéllas cuyos derechos humanos han sido violados como consecuencia de esta denegación.

Ratificar y aplicar las normas internacionales de derechos humanos

- Ratificar la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961.
- Crear leyes o modificar las ya existentes para garantizar la plena incorporación a la legislación dominicana de las disposiciones de estas normas.

Cooperar con organizaciones de la sociedad civil y defensores y defensoras de los derechos humanos

- Garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil dominicanas y aplicar medidas adecuadas para evitar y erradicar la apatridia y la discriminación.
- Crear un entorno seguro y habilitador en el que los defensores y defensoras de los derechos humanos que trabajan en pro de las personas apátridas puedan desarrollar su labor con seguridad y sin miedo a represiones, amenazas y acoso.

RECOMENDACIONES A LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, LOS GOBIERNOS EXTRANJEROS Y LOS DONANTES

- Si aún no lo han hecho, reconocer públicamente la existencia y las causas de la apatridia en la República Dominicana.
- Cooperar con el gobierno dominicano para identificar y aplicar medidas adecuadas para erradicar la apatridia.
- Brindar apoyo (incluida financiación) a las organizaciones dominicanas de derechos humanos en la defensa y promoción eficaz ante las autoridades dominicanas de la erradicación de la apatridia y el seguimiento de la aplicación de las soluciones actuales y los mecanismos que puedan adoptarse en el futuro.

RECOMENDACIONES A LA REPÚBLICA DE HAITÍ

- Adoptar una nueva ley sobre nacionalidad que permita a las personas afectadas por la prohibición de la doble nacionalidad (en vigor entre 1987 y 2012) volver a adquirir la nacionalidad haitiana si así lo desean.
- Establecer procedimientos y asignar recursos para facilitar la expedición de documentos de identidad a todas las personas de ciudadanía haitiana, incluidas las que viven en el extranjero, y el registro de los nacimientos de hijos e hijas de progenitores haitianos nacidos en el extranjero.



YA SEA EN UN CONFLICTO DE GRAN REPERCUSIÓN O EN UN RINCÓN PERDIDO DEL PLANETA, **AMNISTÍA INTERNACIONAL** ACTÚA EN FAVOR DE LA JUSTICIA, LA LIBERTAD Y LA DIGNIDAD PARA TODAS LAS PERSONAS Y PERSIGUE EL RESPALDO DE LA OPINIÓN PÚBLICA PARA CONSTRUIR UN MUNDO MEJOR.

¿QUÉ PUEDES HACER?

Activistas de todo el mundo han demostrado que es posible oponer resistencia a las peligrosas fuerzas que socavan los derechos humanos. Súmate a este movimiento. Lucha contra quienes siembran el miedo y el odio.

- Únete a Amnistía Internacional y sé parte de un movimiento formado por personas de todo el mundo que trabajan para poner fin a las violaciones de derechos humanos. Ayúdanos a hacer que las cosas cambien.
- Haz un donativo en apoyo del trabajo de Amnistía Internacional.

Juntos conseguiremos que se oiga nuestra voz.

Me interesa recibir información sobre cómo unirme a Amnistía Internacional.

Nombre y apellidos

Dirección

País

Correo-e

Quiero hacer un donativo a Amnistía Internacional (indica la divisa de tu donativo)

Cantidad

Con cargo a mi

Visa

Mastercard

Número

Caduca en

Firma

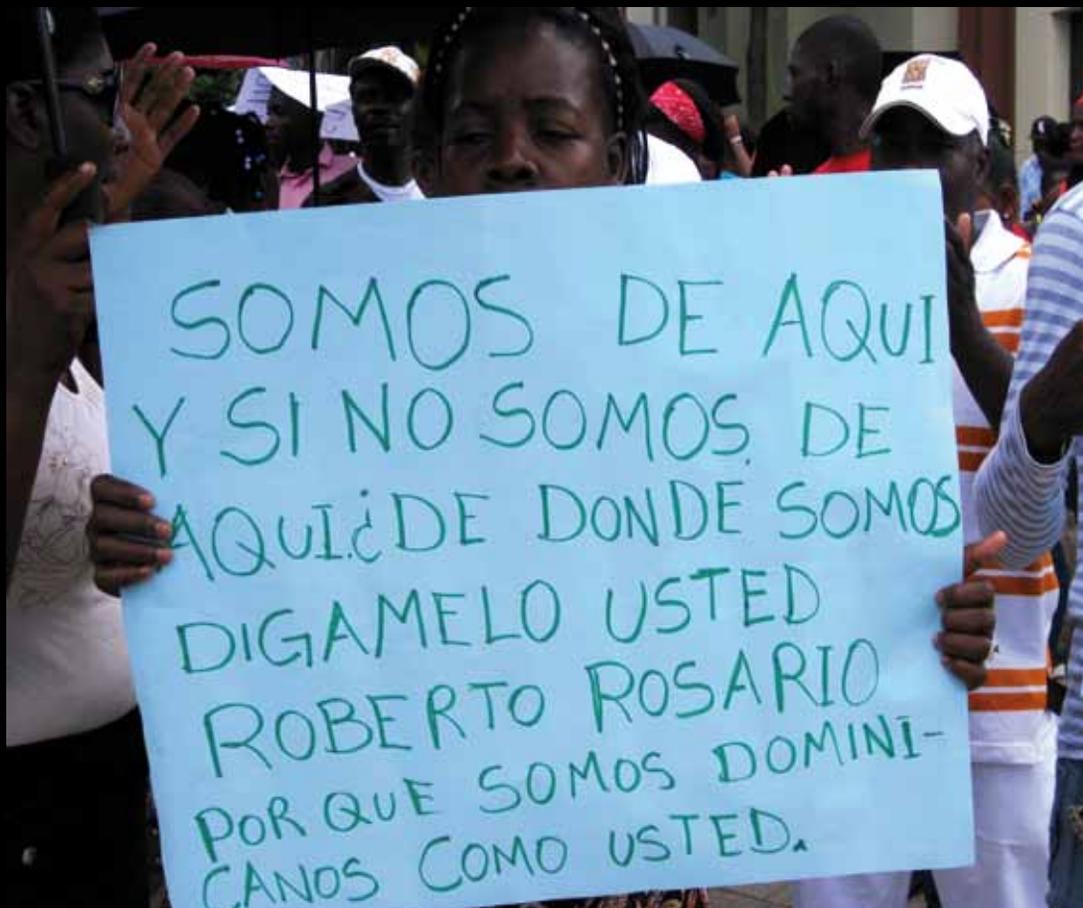
Envía este formulario a la oficina de Amnistía Internacional de tu país.

Oficinas de Amnistía Internacional en todo el mundo: <http://www.amnesty.org/es/worldwide-sites>
Si en tu país no hay oficina, envía el formulario al Secretariado Internacional en Londres:

Amnesty International, International Secretariat, Peter Benenson House,
1 Easton Street, London WC1X 0DW, Reino Unido



**QUIERO
AYUDAR**



“SIN PAPELES NO SOY NADIE”

PERSONAS APÁTRIDAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Una sentencia de 2013 del Tribunal Constitucional (Sentencia 168-13) ha convertido la apatridia en una cuestión jurídica para varias generaciones de dominicanos y dominicanas de ascendencia extranjera.

En mayo de 2014, el ejecutivo promulgó un texto legal (la Ley 169-14) para intentar mitigar los graves efectos de esta sentencia. Sin embargo, esta medida ha demostrado ser una respuesta insuficiente a la crisis. La ley no dispone que se restablezca inmediatamente la nacionalidad dominicana a los dos grupos de personas afectadas que identifica. Además, tampoco aborda la amplia variedad de complejas situaciones producto de años de políticas y prácticas discriminatorias.

El presente informe muestra la situación de apatridia en la que continúan varios grupos de personas –en su mayoría de ascendencia haitiana– que viven en el país. En la República Dominicana, a las personas que son apátridas y carecen de documentación de identidad se les niegan una serie de derechos humanos y se les impide participar plenamente en la sociedad. Como la apatridia suele pasar de padres a hijos, esto desemboca en un interminable círculo vicioso de alienación y marginación que se perpetúa por generaciones, infringiendo el derecho internacional.

Amnistía Internacional pide a las autoridades dominicanas que reconozcan la magnitud del problema de la apatridia y tomen todas las medidas necesarias para garantizar que las personas afectadas pueden disfrutar de sus derechos humanos, incluido el derecho a la nacionalidad y a no sufrir discriminación por su origen o por la condición migratoria de sus padres.