

# **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**



## **Introducción**

El derecho a la nacionalidad es uno de los derechos humanos más fundamentales. Si bien en teoría pocos derechos, tal como el derecho a ejercer un cargo público, a votar en elecciones nacionales o a salir e ingresar de un país libremente, están condicionados a la nacionalidad, en la práctica, el acceso a la nacionalidad es un requisito previo para gozar de muchos de los beneficios que las personas obtienen por pertenecer a una comunidad política, desde la educación, los servicios sociales hasta el derecho a un abogado. En la República Dominicana, gozar del derecho a la nacionalidad se ha convertido en algo casi imposible para las personas de ascendencia haitiana. Tras décadas de discriminación *ad hoc* en el acceso a los documentos de identidad que los reconocen como ciudadanos legítimos, desde 2004, los dominicanos de ascendencia haitiana han enfrentado un sinnúmero de cambios legislativos y políticas administrativas hostiles que han restringido la capacidad de gozar de la nacionalidad que les es garantizada conforme a la Constitución dominicana. Rechazados por su origen y su color de piel, miles de dominicanos de ascendencia haitiana han sido convertidos en apátridas y han sido excluidos en forma permanente de la vida política, económica, social y cultural de su país de nacimiento y residencia. Una modificación de enero de 2010 en la disposición sobre la nacionalidad establecida en la Constitución de la República Dominicana amenaza con hacer en permanente esta condición de ilegalidad.

Al aplicar estas políticas de discriminación racial, la República Dominicana incumple con sus obligaciones en los derechos humanos, en especial, con su responsabilidad de garantizar una igualdad de protección ante la ley e impedir, evitar y reducir los casos de apátrida,<sup>1</sup> tal como lo han afirmado varios organismos de derechos humanos.<sup>2</sup> Ha llegado el momento de que la República Dominicana cambie su rumbo. No sólo están en juego los derechos humanos a la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana, sino también sus derechos fundamentales a la personalidad jurídica, a la igualdad ante la ley, a la vida familiar, a la educación, a la participación política y a la libertad de movimiento. Si el gobierno dominicano no está dispuesto a tomar medidas por sí solo, la comunidad internacional debe ayudar al país a poner fin a estas políticas de nacionalidad de discriminación racial.

---

<sup>1</sup> *Dilcia Yean y Violeta Bosico contra la República Dominicana*, Sentencia del 8 de septiembre de 2005, CIDH (Ser. C), No. 130 (2005), párrafo 140.

<sup>2</sup> Para acceder a las conclusiones más recientes de los organismos internacionales de control de los derechos humanos, véase: Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *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*, Doc. de la ONU A/HRC/7/19/Add.5, A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008; Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales: República Dominicana*, Doc. de la ONU CRC/C/DOM/CO/2, 11 de febrero de 2008, párrafo 126, en el que el Relator Especial y la Experta Independiente emitieron una recomendación conjunta acerca de que la República Dominicana deberá "implementar adecuadamente la ley de manera que se proteja el derecho a no sufrir discriminación de toda persona que se encuentre en el territorio dominicano y el imperativo de evitar la apatridia"; Comité de los Derechos del Niño de la ONU, *Observaciones finales: República Dominicana*, Doc. de la ONU CRC/C/DOM/CO/2, 11 de febrero de 2008, párrafo 40, en las que el Comité "alienta[al]entó al Estado Parte a adoptar un procedimiento para adquirir la nacionalidad que se aplique a todos los niños nacidos en la República Dominicana de forma no discriminatoria y a velar por que ningún niño se convierta en apátrida", Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: República Dominicana*, Doc. de la ONU CERD/C/DOM/CO/12, 16 de mayo de 2008, en las que el Comité; el Consejo de Recursos Humanos, *Informe del grupo de trabajo sobre el examen periódico universal: República Dominicana*, Doc de la ONU A/HRC/13/3, 4 de enero de 2010, párrafo 53, en el que los integrantes del grupo de trabajo recomendaron que la República Dominicana "[a]doptar medidas para garantizar que a los dominicanos de ascendencia haitiana no se les niegue la ciudadanía ni el acceso a los procedimientos del registro civil y que no se les someta arbitrariamente a la anulación retroactiva de los documentos de nacimiento e identidad" y "[a]plicar políticas y prácticas de ciudadanía coherentes y no discriminatorias".

En primer lugar, en este informe se analizan los antecedentes de la discriminación racial de la República Dominicana contra los dominicanos de ascendencia haitiana en el tema de la nacionalidad, centrandose especial atención en las políticas y las prácticas que han surgido en la última década. Luego se demuestra la manera en que los cambios constitucionales de enero de 2010 intentan legalizar las políticas discriminatorias del gobierno de los últimos seis años y se analiza el impacto de estos cambios en los dominicanos de ascendencia haitiana. El informe termina con una serie de recomendaciones para el gobierno de la República Dominicana y solicita acción internacional para incentivar a la República Dominicana a cambiar sus políticas discriminatorias y a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

## **El derecho a la nacionalidad en la República Dominicana**

En la República Dominicana, el derecho a la nacionalidad está regulado por ley y se manifiesta mediante la emisión de documentos de identidad por parte del Estado.

Desde 1929 hasta el 26 de enero de 2010, la Constitución de la República Dominicana otorgaba la nacionalidad dominicana a todos los niños que nacían en el territorio nacional, con excepción de los hijos de diplomáticos y de los hijos de padres que estaban "en tránsito" al momento del nacimiento de sus hijos.<sup>3</sup> Interpretaciones legales expertas de larga data limitaron el alcance temporal de la excepción "en tránsito" a un período menor a diez días. Esto significaba que los niños que nacían en la República Dominicana de personas inmigrantes y otros residentes temporales y permanentes cuya estancia en el país superaba los diez días gozaban del derecho constitucional a la nacionalidad dominicana.<sup>4</sup> No fue hasta el año 2004, cuando se promulgó la nueva Ley de Migración, que la excepción de "en tránsito" fue redefinida y especificada en más detalle, tal como se analiza detenidamente más adelante. El 26 de enero de 2010, entró en vigencia una modificación a la Constitución Nacional que excluyó a otro grupo de la garantía *jus soli*<sup>5</sup> de nacionalidad: los hijos de residentes ilegales.

Si bien la Constitución de la República Dominicana define quién tiene el derecho a la nacionalidad dominicana, el reconocimiento y la constancia oficiales de dicha nacionalidad los

---

<sup>3</sup> Las palabras exactas del Artículo 11 de la Constitución de la República Dominicana de 1999 establecía: "Son dominicanos: Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén de tránsito en él".

<sup>4</sup> Conforme a la Ley de Inmigración No 95 del 14 de abril de 1939 y a la Regulación de la Inmigración No 279 del 12 de mayo de 1939 que, hasta agosto de 2004 eran las regulaciones de emigración aplicables, los extranjeros "en tránsito" eran aquellos que ingresaban a la República Dominicana con el objetivo principal de viajar a otro destino, los visitantes en viaje de negocio o actividades de recreación y los diplomáticos. Conforme a las declaraciones de la República Dominicana antes de la promulgación de la Ley de Migración de 2004, "Un período de 10 días se considerará, en condiciones normales, un período suficiente para permitir el paso por la República". Véase: Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Consideración de Informes presentados por los Estados Partes conforme al Artículo 40 del Acuerdo: República Dominicana 27/04/2000*, Doc. de la ONU CCPR/C/DOM/99/3. párrafo 18 y *Comentarios del gobierno de la República Dominicana a las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: República Dominicana*, Doc. de la ONU CCPR/CO/71/DOM/Add.1(2002), párrafo 57.

<sup>5</sup> *Jus soli*, también conocido como ciudadanía por derecho de nacimiento, es un derecho mediante el cual se puede otorgar la nacionalidad o la ciudadanía a cualquier persona que nazca en el territorio del país en cuestión.

otorga la agencia estatal del registro civil, que hoy está regulada por la Junta Central Electoral o “JCE”.<sup>6</sup> LA JCE emite actas de nacimiento y cédulas de identidad y electoral.

Para ser oficialmente reconocido como nacional de la República Dominicana, un niño primero debe obtener un acta de nacimiento de la Oficialía del Estado Civil. Los padres deben presentar constancia de su propia identidad y constancia del nacimiento del niño.<sup>7</sup> Una vez cumplidos estos requisitos de documentación, el registro civil emite el acta de nacimiento oficial del niño que, por primera vez, identifica al niño como ciudadano dominicano. Las actas de nacimiento sirven como forma principal de identificación para todos los dominicanos menores de 18 años.

Al cumplir los 18 años de edad, todos los ciudadanos dominicanos deben solicitar una cédula de identidad y electoral. Para obtener la cédula, los solicitantes deben primero presentar una copia certificada del acta de nacimiento emitida por la JCE, específicamente con el objetivo de solicitar la cédula.<sup>8</sup> La posesión de una cédula válida es obligatoria conforme a la ley; ser sorprendido sin ella implica correr el riesgo de multas, de ir a prisión e incluso de ser deportado.<sup>9</sup> Para los dominicanos adultos, las cédulas son necesarias como requisito previo para gozar de una gran variedad de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Las cédulas son requeridas para votar y para postularse a un cargo público, para inscribirse en la educación universitaria, para ser parte del sistema de seguridad social dominicano, para abrir una cuenta bancaria y adquirir o transferir una propiedad, para solicitar pasaporte, para realizar una declaración jurada ante el sistema judicial, para casarse o divorciarse y para registrar el nacimiento de un hijo. En resumen, sin la cédula es imposible, tal como llegó a la conclusión la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "que el individuo adquiera y ejerza los derechos y [las] responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política".<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Desde 1992, la Junta Central Electoral (JCE) ha sido la agencia estatal responsable de la administración del sistema de registro civil de la República Dominicana. Está a cargo de las 161 oficinas del registro civil distribuidas en todo el país y es responsable de la emisión de actas de nacimiento, cédulas y pasaportes. También está a cargo de dirigir todas las elecciones de cargos públicos. La JCE actualmente está conformada por nueve miembros y sus suplentes (designados cada cuatro años por el Senado) y se subdivide en tres ramas: (1) el Pleno, (2) la Cámara Administrativa y (3) la Cámara Judicial. Para más información sobre la agencia, visite <http://www.jce.gov.do>.

<sup>7</sup> Los hospitales y demás centros médicos brindan documentos conocidos como *constancias de nacimiento*. En el caso de los nacimientos en el hogar, los padres también pueden brindar declaraciones juradas con testigos del nacimiento.

<sup>8</sup> Esta copia especial del acta de nacimiento se conoce como "*certificado de declaración de nacimiento con fin de cédula*". La JCE sólo lo emitirá unos meses previos a la solicitud de cédula del portador.

<sup>9</sup> El Artículo 1 de la Ley No. 6125 de 1962 sobre Cédula de Identificación Personal, según sus modificaciones mediante la Ley No. 17 de 1963 sobre Cédula de Identificación Personal, convirtió en obligatoria la posesión, el uso y la portación de la cédula, y el artículo 32 de la misma ley exige la pena de prisión, que puede oscilar entre 5 y 30 días, para quienes no cumplan con la obligación de llevarla consigo y de brindar el documento. Estos requisitos no han sufrido cambios durante las modificaciones subsiguientes a la legislación en materia de cédulas en los años 1964, 1971, 1977, 1985, 1992 y 2001.

<sup>10</sup> *Dilcia Yean y Violeta Bosico contra la República Dominicana*, Sentencia del 8 de septiembre de 2005, CIDH (Ser. C), No. 130 (2005), párrafo 137.

## **Acceso a la nacionalidad dominicana: una historia desigual para los dominicanos de ascendencia haitiana**

Hasta el año 2004, los dominicanos de ascendencia haitiana, descendientes de inmigrantes haitianos que trabajaron y se establecieron en la República Dominicana durante el siglo XX, gozaron del derecho constitucional a la nacionalidad dominicana. Al nacer en territorio de la República Dominicana de padres que residían en el país por períodos que superaban en demasía los 10 días, estaban legalmente exentos de la disposición de "en tránsito" en materia de nacionalidad de la Constitución. Históricamente, sin embargo, esta población vulnerable siempre ha enfrentado ciertas dificultades para obtener el reconocimiento formal de su nacionalidad dominicana.

Desde 1950 hasta 1990, el Estado dominicano reconoció formalmente como ciudadanos a un importante número de dominicanos de ascendencia haitiana. Muchos padres inmigrantes haitianos usaron sus documentos de nacionalidad haitiana para permitir la inscripción del nacimiento de sus hijos nacidos en la República Dominicana. Además, el registro civil aceptaba habitualmente como constancia de la identidad de los padres ciertos documentos conocidos como fichas; es decir, tarjetas de identificación del lugar de trabajo emitidas por empresas dominicanas que contrataban trabajadores haitianos.<sup>11</sup> Tal como lo establece la Constitución dominicana, estos niños eran reconocidos como ciudadanos dominicanos y, por lo tanto, se les emitían sus actas de nacimiento, cédulas y pasaportes de la República Dominicana. Documentos que fueron utilizados para establecer sus vidas en la República Dominicana y acceder a los derechos garantizados a sus ciudadanos. Estas primeras generaciones de ciudadanos dominicanos de ascendencia haitiana continuaron inscribiendo los nacimientos de sus hijos, quienes también eran oficialmente reconocidos como ciudadanos dominicanos, al igual que sus nietos.

No obstante, junto con aquellas personas a las cuales la República Dominicana les reconoció formalmente la nacionalidad dominicana, surgió una clase multigeneracional de dominicanos de ascendencia haitiana indocumentados de forma permanente. A pesar de no contar con un fundamento en la legislación vigente en ese momento, algunas Oficialías de Estado Civil decidieron que los padres haitianos indocumentados de niños nacidos en la República Dominicana estaban técnicamente "en tránsito" y, por lo tanto, sus hijos no tenían el derecho a la nacionalidad dominicana. A los niños cuyos padres las Oficialías de Estado Civil consideraban que estaban "en tránsito" se les negaban las actas de nacimiento y el reconocimiento oficial como ciudadanos dominicanos.

La capacidad de los dominicanos de ascendencia haitiana de obtener sus actas de nacimiento también se vio obstaculizada por la inconsistencia de los requisitos de documentación impuestos por las diferentes Oficialías de Estado Civil. Si bien anteriormente las oficinas del registro civil habían aceptado, por lo general, documentos tales como las fichas como constancia suficiente de identidad de los padres, en las décadas de los ochenta y noventa, algunas Oficialías comenzaron

---

<sup>11</sup> Se suponía que las fichas establecían el nombre de la empresa, el nombre del trabajador, el tiempo aprobado del contrato de trabajo y la región en la que el trabajador estaba autorizado a trabajar. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las fichas solo establecían el nombre de la empresa, el nombre del trabajador y el motivo agrícola. Casi nunca se establecía información sobre el período de tiempo aprobado del contrato de trabajo, ya que esto permitía a las empresas mantener una planta laboral relativamente estable, incluso en caso de ausencia de acuerdos de trabajo formales entre Haití y la República Dominicana.

a requerir una constancia más oficial de la identidad, tal como pasaportes haitianos válidos o tarjetas de residencia dominicana para extranjeros. Las Oficialías de Estado Civil locales no recibían a los inmigrantes que no tenían tales documentos. Para el año 2000, incluso los padres que podían presentar pasaportes válidos, tarjetas de residencia extranjera e incluso cédulas de identidad y electoral válidas eran rechazados por algunas Oficialías de Estado Civil con el fundamento de que eran haitianos y de que todos los haitianos estaban "en tránsito". Algunas Oficialías dejaron en claro que no inscribirían a nadie que "pareciera haitiano". Con esta declaración se referían a cualquier persona de tez más oscura, que hablara con acento o que usara determinado tipo de ropa. Estas políticas no se aplicaban coherentemente. Muchas Oficialías de Estado Civil optaron por cumplir con la ley, pero otras aplicaron un criterio amplio y abusaron de él al determinar a quién le otorgarían la nacionalidad dominicana.<sup>12</sup>

Con el transcurso del tiempo, a miles de niños nacidos de padres que vivían en la República Dominicana desde hacía muchos años se les negó la nacionalidad dominicana y documentos de identidad dominicanos. Para el año 1999, la situación de ilegalidad permanente a la que habían sido sometidos muchos dominicanos de ascendencia haitiana era lo suficientemente grave como para llamar la atención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En su informe sobre la República Dominicana emitido ese año, la Comisión observó que la situación de ilegalidad de padres haitianos se traspasaba a sus hijos, a pesar de que ellos habían nacido en el país:

Los niños no tienen documentos porque tampoco los tienen los padres. Es prácticamente imposible obtenerlos, ya sea porque los funcionarios de los hospitales o de las oficinas del registro civil se niegan a dar un acta de nacimiento o porque las autoridades pertinentes se niegan a inscribirlos en el registro civil... Las autoridades dominicanas imponen a los padres haitianos la carga de presentar documentos que no son requeridos expresamente por la Ley No 659 relativa a los Actos del Estado Civil no exige en forma expresa. Por ejemplo, las oficinas del Registro Civil. Por ejemplo, las oficinas del Registro Civil, generalmente, exigen a los haitianos presentar un documento de identidad a fin de registrar a los hijos, aun cuando la ley no lo establece... Los grupos de derechos humanos que trabajan en estos casos han señalado que requerir documentos, como "cédula de identidad y cédula electoral de los padres" no sólo hace imposible que los padres haitianos puedan registrar a sus hijos, sino que es ilegal dado que la ley no lo establece.<sup>13</sup>

Al negarles actas de nacimiento dominicanas y constancias de ciudadanía dominicana y al no contar con un vínculo efectivo con el país de sus predecesores, los dominicanos de ascendencia haitiana han sido condenados a una vida en la marginalidad de la sociedad dominicana. Se les ha

---

<sup>12</sup> Oficina de Desarrollo Humano del PNUD. *Política Social: capacidades y derechos* (Santo Domingo: PNUD, 2010), p. 122. A partir de la década de los noventa, se realizaron esfuerzos para modificar la Ley No 95 de 1939 y la Reglamentación No. 279 con el fundamento de que la ley estaba desactualizada. En primer lugar, funcionarios del gobierno argumentaron que la Ley No 95 de 1939 era un instrumento legal en materia de inmigración que tenía el objeto de abordar solo a los flujos de emigración laboral de inmigrantes haitianos, y no a una emigración más amplia y al establecimiento de extranjeros en el país. También argumentaron que la inmigración a la República Dominicana había sufrido cambios sustanciales, desde el punto de vista de la reorientación de los flujos de inmigración a los sectores económicos no tradicionales, entre ellos las industrias de la construcción, de la agricultura no cañera y del turismo.

<sup>13</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*, CIDH OEA/Ser.L/V/II.104 Doc. 49 rev. 1, octubre de 1999, párrafos. 350-355.

negado el acceso a la educación, al empleo, a la participación política y al resarcimiento legal.<sup>14</sup> Los efectos han sido multigeneracionales, ya que los padres de ascendencia haitiana nacidos en la República Dominicana que no tenían documentos de identidad no pudieron inscribir a sus hijos; es decir, otra generación que fue dejada efectivamente apátrida.

En el año 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia que estableció un precedente jurisprudencial contra la República Dominicana que establecía que estas políticas discriminaban contra los dominicanos de ascendencia haitiana y los dejaba vulnerables a la condición de apatridia.<sup>15</sup> El caso *Dilcia Yean y Violeta Bosico contra la República Dominicana* fue iniciado por dos jóvenes de ascendencia haitiana a quienes se les denegaron las actas de nacimiento a pesar de que sus madres habían nacido en la República Dominicana y poseían cédulas válidas. En la sentencia, la Corte Interamericana determinó que la República Dominicana estaba aplicando de manera errónea la excepción constitucional de "en tránsito" para privar a niños de ascendencia haitiana de su derecho a la nacionalidad dominicana, haciéndolos vulnerables a la condición de apatridia. La Corte le advirtió al país que no aprobara reglas arbitrarias que ignoren los vínculos perdurables que los inmigrantes de larga data desarrollan con el país y observó que "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".<sup>16</sup> La Corte dejó en claro que el estatus migratorio de los padres no puede transmitirse a los hijos nacidos en territorio nacional y jamás debe constituir un justificativo para privar a una persona de su derecho a la nacionalidad.<sup>17</sup> La Corte reconoció que, si bien los países gozan de un amplio criterio para decidir quién tiene el derecho a ser un ciudadano, estas reglamentaciones no pueden ser discriminatorias ni tener consecuencias discriminatorias sobre un grupo de personas en particular.<sup>18</sup>

Como parte de su sentencia, la Corte Interamericana le ordenó a la República Dominicana reformar su sistema de inscripción de nacimientos para eliminar los elementos discriminatorios y crear un procedimiento eficaz para emitir actas de nacimiento para todos los niños nacidos en el territorio dominicano, independientemente del estatus migratorio de sus padres. Sin embargo, en vez de cumplir con lo ordenado por la Corte, el gobierno de la República Dominicana la desafió estableciendo una serie de medidas legislativas, judiciales y administrativas que han impedido que los dominicanos de ascendencia haitiana gocen de su derecho legítimo a la nacionalidad.

### **La Ley de Migración de 2004: Una política oficial de exclusión**

En agosto de 2004, un año antes de que la Corte emitiera su sentencia en el caso *Yean y Bosico*, el gobierno de la República Dominicana adoptó una nueva Ley General de Migración

---

<sup>14</sup> Véase Human Rights Watch, "*Illegal People*": *Haitians and Dominico-Haitians in the Dominican Republic* (Human Rights Watch: New York, 2002).

<sup>15</sup> *Dilcia Yean y Violeta Bosico contra la República Dominicana*, Sentencia del 8 de septiembre de 2005, CIDH (Ser. C), No. 130 (2005).

<sup>16</sup> *Ibid.*, párrafo 157.

<sup>17</sup> *Ibid.*, párrafo 156.

<sup>18</sup> *Ibid.*, párrafo 141.

(Ley No 285-04),<sup>19</sup> la primera reforma integral de las leyes de inmigración del país en 65 años. Además de regular la entrada, la estancia y el empleo de inmigrantes, la ley puso fin de manera efectiva al derecho automático a la nacionalidad dominicana, otorgado a los dominicanos de ascendencia haitiana conforme a la garantía del principio *jus soli* de la Constitución. A pesar de una protesta nacional e internacional, a la cual los funcionarios catalogaron como el resultado de una "conspiración internacional" determinada a arruinar la reputación de la República Dominicana, las modificaciones introdujeron, por primera vez, una restricción legislativa a la nacionalidad dominicana basada en la ascendencia. Como tal, transformó las anteriores prácticas discriminatorias *ad hoc* en una política nacional.<sup>20</sup>

Conforme a la Ley No 285-04, la excepción constitucional que denegaba la nacionalidad a los niños nacidos en la República Dominicana de personas "en tránsito" ya no sólo se aplicaba a los padres que estaban transitando a través de la República Dominicana por un período de diez días o menos. A partir de la entrada en vigencia de la ley, todos los "no residentes" también serían considerados como personas "en tránsito". Se definió "no residentes" ampliamente con el fin de incluir, no sólo a turistas y a trabajadores extranjeros temporales, sino también a personas con visas de residencia vencidas y trabajadores inmigrantes indocumentados.<sup>21</sup> A pesar de haber nacido en territorio dominicano, los niños de padres "no residentes", incluyendo a aquellos padres que no pudieron sobrepasar los diversos obstáculos burocráticos para obtener prueba de su residencia legal, quedarían excluidos de la nacionalidad dominicana y, por lo tanto, serían considerados extranjeros.

El cumplimiento de este estado de residencia diferencial fue puesto en práctica a través de un nuevo sistema de certificación de nacimientos introducido en la Ley No 285-04. En vez de recibir una constancia de nacimiento estándar emitida por los hospitales a las madres dominicanas, las madres "no residentes" ahora recibirían una constancia de nacido vivo extranjero (a), en la práctica de color rosado. Este documento no puede utilizarse para obtener un acta de nacimiento del Registro Civil dominicano; sino que, los portadores de estas constancias alternativas se canalizan a través de un sistema de inscripción de nacimientos independiente que les deniega cualquier vínculo legal con la República Dominicana. Para recibir el reconocimiento oficial del nacimiento de sus hijos, los padres "no residentes" deben llevar las constancias de sus hijos a una embajada o consulado extranjero y obtener allí el acta de nacimiento oficial. El único registro del nacimiento del niño "no residente" en la República Dominicana sería registrado en el Libro de Registro Extranjero del gobierno de la República Dominicana.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> El texto completo de la Ley General de Migración No 285-04 se publicó en la Gaceta Oficial el 27 de agosto de 2007. Está disponible en español en <http://ww.seip.gov.do/cnm.php>.

<sup>20</sup> Véase Panky Corcino, "Tolentino: es una 'burla' el proyecto de ley migratoria. Considera que tiene un enfoque exclusivo para los Haitianos", *El Caribe*, 24 de abril de 2004 y "Contra la reforma migratoria: La FLACSO asegura que el Senado introdujo viejas discriminaciones", *El Caribe*, 23 de abril de 2004; Jose Luis Soto, "República Dominicana: vuelve al debate proyecto de ley para controlar la migración ilegal de haitianos", [www.alterpresse.org](http://www.alterpresse.org), 26 de abril de 2004.

<sup>21</sup> Ley General de Migración No 285-04, Artículos 36 y 152. La ley también define como "no residentes" a los viajantes de negocios y a los residentes haitianos en la frontera entre la República Dominicana y Haití.

<sup>22</sup> El único rol del Estado dominicano con relación a los niños de "no residentes" es enviar copias de todas las constancias de color rosa a la JCE, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Dirección General de Migración. Esto garantiza que áreas clave de la burocracia estatal estén informadas sobre el origen "extranjero" de los niños nacidos en tierra dominicana.

La amplia definición de "no residente" establecida por la Ley de Migración de 2004 también significaba que los dominicanos de ascendencia haitiana a quienes anteriormente se les había denegado actas de nacimiento y otros documentos de identidad tendrían dificultades para obtener el reconocimiento como ciudadanos dominicanos, ya que no podrían probar su residencia legítima en la República Dominicana y, por lo tanto, serían considerados como "no residentes". Como resultado de su falta de documentación, a sus hijos también se les podría denegar su derecho constitucional a la nacionalidad dominicana. Sus hijos jamás recibirían un acta de nacimiento de la República Dominicana, el país de su nacimiento, y se les impediría obtener una cédula y acceder a todos los derechos inherentes a la nacionalidad dominicana. Se verían forzados a solicitar actas de nacimiento y documentos de identidad a un país extranjero con el que tienen pocos, si es que los tienen, vínculos efectivos: Haití. A pesar de haber nacido en el país, el estado por defecto en la República Dominicana sería el de ilegalidad permanente.

Las críticas a la nueva Ley de Migración fueron generalizadas. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas advirtió a la República Dominicana que se generaría "un gran número de niños apátridas" por esta nueva Ley de Migración, ya que la suposición de que la madre estaba "en tránsito" muchas veces ignoraba una residencia durante largos períodos en la República Dominicana e impedía que el niño adquiriera cualquier nacionalidad.<sup>23</sup> El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo de las Naciones Unidas y la Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías de las Naciones Unidas emitieron una recomendación conjunta al gobierno dominicano que establece que "el gobierno debería actuar prontamente para que su Ley de Migración (Nº 285-04) sea compatible con el artículo 11 de la Constitución y promulgar reglamentos que apliquen apropiadamente dicha ley de manera que se proteja el derecho a no sufrir discriminación de toda persona que se encuentre en el territorio dominicano y el imperativo de evitar la apatridia".<sup>24</sup>

En junio de 2005, la coalición de organizaciones por los derechos humanos de la República Dominicana cuestionó la constitucionalidad de la Ley No 285-04, al alegar, entre otros reclamos, que violaba la cláusula contra la discriminación de la Constitución de la República Dominicana (Artículo 101). En un dictamen emitido en diciembre de 2005,<sup>25</sup> la Corte Suprema determinó la constitucionalidad de la Ley No 285-04, al argumentar que el Congreso goza del derecho constitucional de interpretar la disposición sobre la nacionalidad del Artículo 11 como lo considere conveniente. La Corte Suprema ratificó la interpretación del Poder Legislativo acerca de que los niños de inmigrantes "no residentes" quedan necesariamente excluidos de la garantía constitucional de la nacionalidad, a pesar de que la Ley No 285-04 fue la primera ley que interpretó específicamente la Constitución de esa manera.

La sentencia de la Corte Suprema también ignoró el hecho de que la Ley No 285-04 violaba los principios fundamentales de la sentencia *Yean y Bosico* de la Corte Interamericana, emitida

---

<sup>23</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales: República Dominicana*, Doc. de la ONU CRC/C/DOM/CO/2, 11 de febrero de 2008, párrafo 39.

<sup>24</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *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*, Doc. de la ONU A/HRC/7/19/Add.5, A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párrafo 126.

<sup>25</sup> El texto completo de la sentencia se encuentra en <http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/inconstitucionalleydemigracioncertificada.htm>

solamente dos meses antes. Peor aún, condicionó la nacionalidad al estatus migratorio de una persona, estableció el estatus migratorio de los padres como una característica hereditable y se rehusó a establecer límites de tiempo razonables a la condición de "en tránsito".<sup>26</sup> Al hacer esto, la Corte Suprema violó su propia jurisprudencia que, en 2003, había establecido que todas las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos eran vinculantes y tenían la misma importancia que la Constitución del país.<sup>27</sup>

## **Aplicación retroactiva de la Ley de Migración de 2004: Desnacionalización eficaz de los dominicanos de ascendencia haitiana**

La Ley de Migración No 285-04 no solamente afectó el derecho *futuro* de los dominicanos de ascendencia haitiana a la nacionalidad dominicana. Tal como lo observó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, la JCE comenzó aplicando *retroactivamente* la ley a ciudadanos dominicanos, al interpretar la excepción de "en tránsito" en detrimento de miles de familias dominicanas de origen haitiano.<sup>28</sup> En efecto, la JCE ha estado aplicando las restricciones en materia de nacionalidad impuestas a los "no residentes" por la Ley de Migración de 2004 para quitar retroactivamente la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana nacidos diez, veinte y treinta años antes de que la ley entrara en vigencia. Muchas de estas personas habían sido reconocidas anteriormente como ciudadanos de la República Dominicana. Al aplicar esta política, el gobierno de la República Dominicana viola la prohibición constitucional de la aplicación retroactiva de las leyes.<sup>29</sup>

### Rechazo de las células y la inscripción del nacimiento

Desde el año 2006, los ciudadanos dominicanos de ascendencia haitiana han enfrentado serias dificultades para obtener las cédulas. A pesar de tener actas de nacimiento emitidas por el Estado que consolidan su condición de ciudadanos dominicanos, los funcionarios de la JCE les dijeron que su solicitud de cédula no podía procesarse porque sus padres eran "no residentes" al momento de la inscripción de su nacimiento y, como tales, jamás habían tenido el derecho a la nacionalidad dominicana. Las personas que se vieron especialmente afectadas han sido los

---

<sup>26</sup> *Dilcia Yean y Violeta Bosico contra la República Dominicana*, Sentencia del 8 de septiembre de 2005, CIDH (Ser. C), No. 130 (2005), párrafo 156.

<sup>27</sup> Resolución No. 1920-2003 de fecha 13 de noviembre de 2003 de la Corte Suprema de la República Dominicana, sobre medidas anticipadas al Nuevo Código Procesal Penal, disponible en [http://www.suprema.gov.do/novedades/resoluciones/2003/Resolucion\\_1920-2003.pdf](http://www.suprema.gov.do/novedades/resoluciones/2003/Resolucion_1920-2003.pdf): "...la República Dominicana, tiene [un] sistema constitucional integrado por disposiciones de igual jerarquía que emanan de dos fuentes normativas esenciales: a) la nacional, formada por la Constitución y la jurisprudencia constitucional local tanto la dictada, mediante el control difuso como por el concentrado, y b) la internacional, compuesta por los pactos y [las] convenciones internacionales, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; fuentes normativas que en su conjunto, conforme a la mejor doctrina, integran lo que se ha denominado, el bloque de constitucionalidad, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria".

<sup>28</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: República Dominicana*, Doc. de la ONU CERD/C/DOM/CO/12, 16 de mayo de 2008, párrafo 14.

<sup>29</sup> Conforme al Artículo 47 de la Constitución de la República Dominicana de 1999, las leyes dominicanas solo pueden aplicarse prospectivamente. Además, "en ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior". El Artículo 110 de la Constitución del 26 de enero de 2010 afirma esta prohibición.

dominicanos de ascendencia haitiana cuyos padres utilizaron las fichas como constancia de su identidad como padres. Se les instruyó a los dominicanos de ascendencia haitiana cuyas solicitudes de cédula habían sido bloqueadas que regresaran solamente cuando el estatus migratorio de sus padres hubiera sido "solucionado", es de suponer que se trata de cuando el estatus migratorio de sus padres haya sido regularizado. En pocas palabras, la JCE rechaza repentinamente una práctica que el Estado había permitido por décadas -el uso de documentos de identidad que no probaban la residencia legal en el país como identificación parental. Al hacerlo, la agencia del registro civil ha colocado una carga sobre las personas afectadas de solucionar su "error" administrativo. Para muchos dominicanos de ascendencia haitiana cuyos padres fallecieron, que se han trasladado fuera de la República Dominicana o cuyo paradero se desconoce, es imposible cumplir con estas instrucciones.

Los dominicanos adultos de ascendencia haitiana cuyas solicitudes de cédula fueron rechazadas han padecido de la obstaculización de sus derechos a la educación, a la participación política, a la libertad de movimiento y el acceso a la justicia. Aquellos cuyas solicitudes de cédula fueron rechazadas con anterioridad al 2008 no pudieron votar en las elecciones presidenciales de 2008 ni en las elecciones parlamentarias de 2010. Muchos han sido privados de terminar la escuela secundaria o de continuar con una educación superior y muchos otros han perdido oportunidades laborales importantes.

Una consecuencia devastadora de no poder obtener la cédula es la incapacidad de los dominicanos de ascendencia haitiana de inscribir los nacimientos de sus propios hijos. Los registros civiles, implementando una ley de 1994, ahora requieren que todos los padres presenten una cédula válida para obtener el acta de nacimiento de sus hijos. Los dominicanos de ascendencia haitiana cuyas solicitudes de cédula han sido rechazadas no pueden cumplir con este requisito y, por lo tanto, los niños permanecen sin ser inscriptos.

Incluso los dominicanos de ascendencia haitiana que ya poseen una cédula válida han experimentado serias dificultades para registrar los nacimientos de sus hijos. Al acercarse a la oficina del registro civil local para lo que suponen será un procedimiento simple, ya que cumplen con todos los requisitos en relación a los documentos para la inscripción del nacimiento, se les informa que, como se está revisando el estatus migratorio de sus padres (es decir, los abuelos del niño), no se les podrá emitir un acta de nacimiento dominicano a su hijo/a hasta tanto se “resuelva” esa situación. La experiencia de Dilcia Yean y Violeta Bosico, condenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el 2005, continúa aún siendo una situación común en toda la República Dominicana.

Según UNICEF, un acta de nacimiento es “el documento oficial y permanente que garantiza la existencia de ese niño o niña, y resulta fundamental para la realización de sus derechos y necesidades prácticas”<sup>30</sup>, una “ ‘tarjeta de afiliación’ a la sociedad que debería abrirles el camino para el goce de toda una serie de derechos, que comprenden el derecho a la educación, a los cuidados médicos, a la participación y a la protección”.<sup>31</sup> Es la clave para una identidad oficial, un nombre reconocido y una nacionalidad; un requisito previo necesario para ser reconocido por el Estado como una persona con derechos y responsabilidades.

---

<sup>30</sup> UNICEF, *Hojas informativas sobre la protección de la infancia: Inscripción del nacimiento* (Mayo de 2006).

<sup>31</sup> Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, *El registro de nacimiento: El derecho a tener derechos* (Marzo de 2002).

Los niños dominicanos de ascendencia haitiana a quienes se les ha denegado la inscripción del nacimiento por parte de las autoridades del registro civil no existen para el país. Sus nombres no están registrados en ninguna parte, y el gobierno se desentiende de cualquier responsabilidad hacia ellos. Al no producirse ninguna mejora en las políticas en materia de ciudadanía de la República Dominicana, están destinados a experimentar el mismo ciclo de exclusión y privación que sus padres y sus abuelos.

### Denegación del acceso a copias de actas de nacimiento

En la República Dominicana, el acceso sin restricciones a copias certificadas de actas de nacimiento es de vital importancia.<sup>32</sup> Son necesarias para inscribirse en la escuela primaria, para obtener cobertura de atención médica, para solicitar cédulas, para solicitar pasaportes, para inscribirse en la universidad, para casarse y para realizar una amplia variedad de trámites cotidianos de gran importancia. Una serie de memorándums instructivos emitidos por la JCE ha impedido a los dominicanos de ascendencia haitiana obtener copias certificadas de sus actas de nacimiento, limitando drásticamente su capacidad de realizar cualquiera de estos trámites.

En marzo de 2007, la Cámara Administrativa de la JCE emitió la *Circular 017*, la cual prohíbe que funcionarios del Registro Civil expidan cualquier solicitud relacionada con actas de nacimiento posiblemente "irregulares", debido a la inquietud de que las versiones originales de estos documentos puedan haber sido emitidas de manera inadecuada a niños "de padres extranjeros que no han probado su estatus legal o de residencia en la República Dominicana". En la práctica, la *Circular 017* les prohíbe a funcionarios del registro civil que expidan copias certificadas de sus actas de nacimiento a cualquier persona con documentos "sospechosos". En vez de respetar el derecho de los ciudadanos dominicanos al acceso libre a sus registros personales, tal como lo garantiza la ley dominicana<sup>33</sup>, la *Circular* les ordena a los funcionarios del registro civil que envíen todos los documentos "sospechosos" y las solicitudes relacionadas a la sede central de la JCE para "investigar" en más detalle. De acuerdo con el procedimiento de investigación establecido por la JCE, los documentos sospechosos se envían al Departamento para la Verificación de Documentos y luego al Pleno para que emita su decisión final sobre la validez de los documentos.

Incluso la legalidad de la aprobación de la *Circular 017* de la JCE es cuestionable. Conforme a la ley dominicana, las actas de nacimiento previamente emitidas por funcionarios del registro civil son consideradas válidas hasta que una autoridad judicial revoque su validez.<sup>34</sup> La carga de corregir un error, tal como el que alega la JCE en la *Circular 017* (que las actas de nacimiento pueden haber sido emitidas inadecuadamente a niños de "padres extranjeros"), recae en la agencia estatal en sí, no en la persona a quien se le emitió el documento originariamente. Asimismo, la *Circular 017* restringe el acceso a actas de nacimiento con el fundamento del

---

<sup>32</sup>Existen tres tipos oficiales de copias certificadas de actas de nacimiento: *Extracto de Acta de Nacimiento para fines de Cédula y Escolares*, *Acta de Nacimiento en Extracto* y *Acta de Nacimiento en Extensa*. Diferentes actividades requieren de diferentes tipos de copias certificadas.

<sup>33</sup> De conformidad con la ley dominicana actual, los tenedores de documentos del registro civil tienen el derecho de acceso automático y sin restricciones a estos documentos. Véase la Ley No 659 sobre las Leyes del Estado Civil, Artículo 31.

<sup>34</sup>Ley No. 659 del 17 de julio de 1944 sobre Actos del Estado Civil que dicta disposiciones sobre los registros y las actas de defunción, Artículo 3.

supuesto estatus migratorio de los padres del portador. Como el requisito de residencia de los padres para la nacionalidad dominicana se introdujo solamente en 2004, la emisión y la implementación de la *Circular 017* es un claro ejemplo de la aplicación retroactiva de la Ley de Migración 285-04.

La República Dominicana no tiene otra población histórica de origen extranjero que haya recibido actas de nacimiento por parte del registro civil en décadas anteriores, dejando en claro que uno de los objetivos deseados de la *Circular 017* era esta población vulnerable. De hecho, en algunas copias de la *Circular 017* en Oficinas de Estado Civil, la frase "padres extranjeros" ha sido reemplazada por "padres haitianos".<sup>35</sup> En la práctica, funcionarios del registro civil han admitido utilizar la tez, las características raciales y los "nombres que suenan haitianos" para decidir quién podría portar documentos irregulares o sospechosos y, por lo tanto, no calificar para recibir copias certificadas de sus actas de nacimiento. Una funcionaria del registro local admitió que ella determinaba quién tenía padres extranjeros "por los rasgos físicos de la persona, por la manera de hablar".<sup>36</sup> Tal como dijo la Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías de las Naciones Unidas: "esta presunción de ilegalidad se aplica sólo a las personas con piel oscura y rasgos haitianos".<sup>37</sup>

Desde 2007, a muchos dominicanos de ascendencia haitiana que han solicitado copias certificadas de sus actas de nacimiento a la oficina del registro civil les informaron que rechazaban su solicitud porque sus padres eran "haitianos" y, por lo tanto, la validez del acta de nacimiento original debía ser sometido a un proceso de investigación antes de tomar medidas adicionales. Esto le ha pasado a dominicanos de ascendencia haitiana de todas las edades, desde niños en edad escolar que necesitaban una copia para inscribirse en la escuela hasta adultos ya en posesión de cédulas y pasaportes válidos que necesitaban una copia para solicitar una visa. Muchas de estas personas han vivido sin cuestionarse nunca su nacionalidad dominicana o la validez de los documentos de identidad que el Estado les había emitido con anterioridad. La investigación de la JCE sobre la validez de sus actas de nacimiento conforme a lo establecido en la *Circular 017* fue la primera vez que experimentaron la política del gobierno de discriminación racial en relación a la nacionalidad. Estudiaron en la universidad, desarrollaron su carrera profesional, votaron en elecciones, prestaron el servicio militar y viajaron por el mundo sin ponerse en duda su nacionalidad. Sin embargo, tras la emisión de la *Circular 017*, fueron catalogados como ciudadanos sospechosos en su país de nacimiento.

Si bien la *Circular 017* no era una declaración exhaustiva de desnacionalización de los dominicanos de ascendencia haitiana, su aplicación a miles de dominicanos de ascendencia haitiana amenaza severamente su derecho a la nacionalidad y su capacidad de ejercer los derechos inherentes a su nacionalidad dominicana. Mientras sus actas de nacimiento son "investigadas" durante un período de tiempo prolongado, los dominicanos de ascendencia haitiana afectados se ven atrapados en un limbo legal durante el cual no pueden proceder con

---

<sup>35</sup> La Open Society Justice Initiative tiene en sus registros un ejemplo de dicho documento.

<sup>36</sup> Entrevista de la Open Society Justice Initiative con un asistente administrativo en una oficina del registro civil en Puerto Plata, República Dominicana, 24 de agosto de 2007.

<sup>37</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *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*, Doc. de la ONU A/HRC/7/19/Add.5 y A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párrafo 62.

trámites básicos que requieren copias certificadas de sus actas de nacimiento. La más grave de estas situaciones es la incapacidad de solicitar una cédula, ya que se debe presentar una copia certificada del acta de nacimiento ante la agencia del registro civil antes de que se pueda proceder con la solicitud.

Si bien algunas de las personas afectadas por la *Circular 017* continuaron poseyendo cédulas y pasaportes válidos, en algún momento tendrán dificultades para renovar o sustituir estos documentos de identidad, ya que se les requerirán copias certificadas del acta de nacimiento para proceder con su solicitud. En la ausencia de estos documentos, los dominicanos de ascendencia haitiana no podrán probar su nacionalidad ni ejercer los derechos inherentes a la ciudadanía dominicana, convirtiéndolos en apátridas. De especial inquietud es el plan del registro civil de reemplazar todas las cédulas existentes con versiones más nuevas que contendrán datos biométricos.<sup>38</sup> El proceso de cedulización se anunció en octubre de 2008 como medida para "limpiar" los registros del registro civil; el plan requiere que los ciudadanos presenten sus cédulas anteriores y soliciten una nueva. A septiembre de 2010, el proceso de cedulización continúa, con las cédulas viejas, incluso aquellas que habían vencido formalmente, aún en uso válido. De todas formas, las primeras pruebas indican que algunos dominicanos de ascendencia haitiana han enfrentado problemas significativos al solicitar el reemplazo de sus cédulas. Muchos han informado que han sido rechazados por parte de funcionarios del registro civil porque eran "haitianos" o porque sus padres eran "no residentes" o que se les ha pedido que regresen con una copia de su acta de nacimiento, requisito que muchos de ellos no podrán cumplir. Si realmente recibirán sus cédulas nuevas cuando termine el proceso de documentación, es algo que queda por verse. Una vez terminado el proceso de documentación, las personas que no tengan cédulas nuevas quedarán sin una constancia válida de su nacionalidad dominicana.

La *Resolución 12-2007* es otro memorándum interno de la Junta Central Electoral (JCE) que limita el acceso de los dominicanos a sus documentos de identidad. Esta resolución administrativa, propuesta por primera vez en diciembre de 2007 y confirmada en junio de 2008, autoriza la suspensión provisional de los documentos de identidad emitidos por el Estado sobre la base de "irregularidades". Una vez suspendidos estos documentos, se someten a una investigación interna similar al procedimiento establecido en la *Circular 017*. Los registros de estos documentos de la JCE, tanto a nivel central como local, llevan un sello con la leyenda "suspendido"; los documentos únicamente se podrán utilizar según el criterio de la JCE y sólo para "asuntos judiciales" hasta tanto se complete la investigación. A diferencia de la *Circular 017*, la *Resolución 12-2007* no menciona la residencia de los padres como un factor sospechoso. Más bien apunta a cosas tales como múltiples actas de nacimiento, documentos donde se ha modificado el nombre del portador y de los padres después de su primera emisión y documentos que se han archivado en los registros centrales de la JCE de manera irregular. Sin embargo, los funcionarios de los registros civiles y otros empleados de la JCE suelen hacer referencia a la *Resolución 12* y a la *Circular 017* a la hora de denegar un documento a un dominicano de ascendencia haitiana.<sup>39</sup> En 2009, la JCE aprobó otra resolución que permite a la agencia cancelar

---

38 Junta Central Electoral, *Cámara Administrativa Inicia Plan Piloto Proyecto Captura Datos Biométricos del Ciudadano y su Integración con el Acta y Cédula de Identidad y Electoral*, 18 de octubre de 2008.

39 La *Resolución 12-2007* cita como los ejemplos más típicos de procedimientos con "irregularidades" (nacimientos, matrimonios, etc.) registrados después del cierre de los libros de registros, registros modificados de manera ilegal, modificados con datos tales como nombre del registrado, fechas, nombre de los padres o del declarante, etc., la duplicación de las actas de nacimiento, y la omisión sustancial de información requerida formalmente.

todas las cédulas emitidas a favor de personas cuyas actas de nacimiento han sido declaradas inválidas como resultado de una investigación llevada a cabo en virtud de la Circular 17 y la *Resolución 12-2007*.<sup>40</sup>

Existen pruebas de que la implementación de la *Resolución 12-2007* por parte de la JCE ha afectado de manera desproporcionada a los dominicanos de ascendencia haitiana. Para julio de 2008, los documentos de identidad de un número estimado de 3.115 personas no identificadas - en su mayoría aparentemente de origen haitiano- fueron sometidos a revisión en virtud de la *Circular 017* y la *Resolución 12-2007*.<sup>41</sup> En septiembre de 2008, el director nacional del Registro Civil envió una solicitud oficial al órgano de gobierno de la JCE para que anule las actas de nacimiento y cancele las cédulas de identidad y electoral de 126 personas de ascendencia haitiana como resultado de investigaciones autorizadas por la *Circular 017* y la *Resolución 12-2007*.<sup>42</sup> La lista incluía a personas de 6 a 60 años de edad. Antes de presentar tal solicitud oficial, la Oficina del Registro Civil no informó a las personas afectadas acerca de su decisión. De hecho, muchas personas ni siquiera estaban al tanto de que la validez de sus documentos estaba siendo investigada, ya que no habían solicitado recientemente ninguna copia o renovación de sus documentos a la JCE. Aún no están claros los criterios que utilizó la JCE para identificar a tales personas. Se desconoce a la fecha la manera y el momento en que la JCE llevó a cabo tales investigaciones o la clase de pruebas recolectadas que respaldarían la desnacionalización eficaz de las personas.

A pesar de la existencia de críticas a nivel nacional, internacional e inclusive dentro del mismo Pleno de la JCE,<sup>43</sup> en relación a que la *Circular 017* y la *Resolución 12-2007* promovían la "muerte cívica" y el "genocidio cívico"<sup>44</sup> de los dominicanos de ascendencia haitiana, la JCE confirmó su aprobación en julio de 2008. Según una declaración del Pleno de la JCE, el otorgar actas de nacimiento a personas cuyos padres no habían demostrado su condición de residencia legal era ilegal y, por ende, podían anularse las actas de nacimiento retroactivamente.<sup>45</sup> Acusaban, además, a "grupos de interés especial" de intentar utilizar sus críticas hacia la *Circular 017* para violar la "identidad de los dominicanos" al presentar documentos de identidad fraudulentos a "residentes extranjeros", especialmente "haitianos".<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> Junta Central Electoral, Resolución 05-2009, disponible en

<http://www.jce.do/web/Descargas/tabid/458/DMXModule/1164/Default.aspx?EntryId=1302>.

<sup>41</sup> Wanda Méndez, "Llevará a Justicia falseadores de actas," *Listin Diario*, 13 de septiembre de 2008, y "Pleno de la JCE ratifica medidas sobre actas de nacimiento," *Diario Digital RD*, 16 de julio de 2008.

<sup>42</sup> Oficio No. 5787 del 11 de septiembre de 2008 del Secretario General de la Junta Central Electoral al Presidente de la Junta Central Electoral, Remisión informe sobre investigaciones realizadas a los expedientes relativos a la Resolución No. 12 y/o Circular 017, que consta en los registros de la Open Society Justice Initiative.

<sup>43</sup> Los jueces de la JCE Aura Celeste y Eddy Olivares despertaron preocupación en la población acerca de la legalidad de tales instrucciones y resoluciones y su impacto sobre los derechos fundamentales de los dominicanos. Véase: "Olivares reclama revocar Circular 017; cree viola derechos de ciudadanos," *Clave Digital*, 24 de junio de 2008.

<sup>44</sup> Panky Corcino, "Los muertos de 'muerte civil,'" *Clave*, 12 de junio de 2008; Juan Bolívar Díaz, "Genocidio civil retroactivo," *Hoy*, 14 de junio de 2008; Evangelista Martes, "Dicen violan derechos descendientes de haitianos," *Hoy*, 14 de junio de 2008; "Serios problemas con identidades," *Hoy*, 15 de junio de 2008; Loyda Peña, "Jesuitas: medida JCE es inconstitucional," *Hoy*, 18 de junio de 2008; "Abogados dicen debate es inconstitucional, no migratorio," *7 Días*, 18 de junio de 2008; y "Carta Pública al presidente JCE sobre documentos de hijos inmigrantes no legales," *El Nuevo Diario*, 18 de junio de 2008.

<sup>45</sup> El texto completo de la resolución publicada por la JCE el 16 de julio de 2008 está disponible en [http://www.diariodigital.com.do/?module=displaystory&story\\_id=30874&format=print](http://www.diariodigital.com.do/?module=displaystory&story_id=30874&format=print).

<sup>46</sup> Leoncio Comprés, "JCE dice grupos buscan que vulnere identidad," *Diario Libre*, 19 de junio de 2008 y "Piden a JCE respetar ley sobre registro y derecho a identidad," *Diario Libre*, 20 de junio de 2008.

Las lagunas de procedimiento que acompañan las políticas retroactivas de la JCE han impedido que los dominicanos de descendencia haitiana cuestionen las medidas arbitrarias y discriminatorias del gobierno. A aquellas personas cuyas solicitudes de cédulas y actas de nacimiento han sido rechazadas debido a la condición de "no residentes" de sus padres se les suele obligar a que regresen a la Oficialía del Estado Civil local varias veces a fin de conocer acerca del estado de sus solicitudes, lo que implica un costo financiero alto para ellos y sus familias. Cuando los funcionarios del registro civil local rechazan las solicitudes, tal denegación se realiza en forma oral, en vez de por escrito; en un lugar público; y de una manera informal y, con frecuencia, despectiva. La inexistencia de medios de notificación por escrito hace que las personas afectadas queden virtualmente sin medios para buscar solución por vía judicial, dado que la jurisprudencia dominicana establece que se necesita una notificación por escrito para apelar las medidas adoptadas por una agencia gubernamental.<sup>47</sup> Además, todas las decisiones adoptadas por funcionarios del registro civil local y el personal de la JCE deben ser, en primer lugar, apeladas ante la misma JCE. Esto desalienta a las víctimas de discriminación de apelar su desnacionalización eficaz, ya que su experiencia con la agencia ha sido tan negativa que muchas personas no quieren involucrarse más ya que, a su entender, sería en vano. La falta de cédulas agrava aún más los problemas de procedimiento, dado que estas se requieren para realizar cualquier tipo de declaración jurada en testimonio de las acciones del registro civil.

La implementación por parte de la JCE de la *Circular 017* y la *Resolución 12-2007* se ha caracterizado por problemas similares. Casi nunca los funcionarios de la JCE explican el proceso de investigación a las personas cuyos documentos se consideran sospechosos. A las personas más afectadas se les informa que deben regresar en una fecha posterior para controlar el estado de su solicitud o que la revisión de sus documentos está en proceso en la sede de la JCE y que de ninguna manera los funcionarios del registro civil local pueden averiguar cuál es la situación. La falta de una notificación por escrito, en combinación con el costo inherente de la contratación de un representante legal, lleva a que los dominicanos de ascendencia haitiana que se ven afectados no realicen nada para cuestionar las medidas adoptadas por el registro civil. Asimismo, la JCE no ha establecido ninguna medida interina que podría permitir la emisión o el uso provisorio de copias certificadas durante el lapso de tiempo en que las actas de nacimiento están siendo objeto de investigación. Tampoco ha establecido ningún límite de tiempo del procedimiento de investigación.

### Apatridia efectiva

El gobierno de la República Dominicana todavía no ha despojado oficialmente a los dominicanos de ascendencia haitiana de su nacionalidad previamente reconocida. No obstante, la ausencia de una notificación formal de la desnacionalización no altera el hecho de que los dominicanos de ascendencia haitiana afectados por la aplicación retroactiva de la Ley 285-04 se han quedado, de hecho, en condición de apátridas.

La incapacidad de obtener los originales o las copias certificadas de los documentos de identidad a los cuales tienen derecho por ley se traduce en una incapacidad crónica de gozar de

---

<sup>47</sup> Artículo 1325 del Código Civil de la República Dominicana. Véase también: Dirk Leenman, *Dominicano, Dominicana como tú: El derecho a la nacionalidad dominicana que tienen los niños y niñas de ascendencia haitiana que nacen y viven en el país* (Namur: Jesuit Refugee Services, 2006).

una gran cantidad de derechos fundamentales que, en la práctica, son inherentes al derecho a una nacionalidad. Su libertad de movimiento, su derecho a la participación política, su capacidad de aspirar a la educación y al empleo, su capacidad de obtener atención médica y beneficios de seguro social, su derecho a una vida en familia, todo esto se ha visto comprometido debido a las políticas de nacionalidad discriminatorias de la JCE.

A fin de justificar las medidas discriminatorias en contra de los dominicanos de ascendencia haitiana, los funcionarios del gobierno suelen remarcar que los dominicanos de ascendencia haitiana tienen derecho a la nacionalidad haitiana y, por ende, no han quedado apátridos.<sup>48</sup> Sin embargo, esta interpretación de la Constitución haitiana es fundamentalmente incorrecta. La Constitución haitiana otorga la ciudadanía automática únicamente a las "persona[s] nacida[s] de un padre haitiano o una madre haitiana *que son ellos mismos los haitianos de origen* y que nunca han renunciado a su nacionalidad".<sup>49</sup> Para obtener la nacionalidad haitiana, los descendientes de emigrantes haitianos de la segunda y tercera generación deberían, primero, residir en Haití por un período continuo de cinco años y, luego, solicitar la ciudadanía haitiana adquirida por naturalización. También deberían abandonar el país que han considerado su hogar durante toda la vida. Por lo tanto, los dominicanos de ascendencia haitiana a quienes se les ha quitado la nacionalidad dominicana por la aplicación retroactiva de la ley no tienen recursos para acceder a una nacionalidad alternativa.

Hoy en día, la JCE continúa aplicando de manera retroactiva la Ley de Migración de 2004 para denegar a los dominicanos de ascendencia haitiana el acceso a sus documentos de identidad y al reconocimiento de su nacionalidad. Las personas que no lograron obtener cédulas y los originales o las copias certificadas de sus actas de nacimiento en 2007 y 2008 continúan en un limbo legal sin documentación. El comentario de 2008 de la Experta Independiente de la ONU sobre cuestiones de las minorías es tan cierto hoy en día como lo era antes:

A todos los haitianos que viven en la República Dominicana, sin hacer distinciones, se les cuestiona su presencia, incluso si se han emitido documentos oficiales a su favor en el pasado. Ellos se quejan de que actualmente viven un clima de incertidumbre y miedo acerca de su futuro... La Experta Independiente ha determinado que, al no hacer distinciones en cuanto a la situación de las personas de ascendencia haitiana, los funcionarios del gobierno los tratan como a inmigrantes ilegales, sujetos a prácticas de discriminación, expulsiones injustificadas, denegación de sus derechos y, en última instancia, la denegación de sus expectativas legítimas de la ciudadanía.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Loyda Peña, "Exhorta a ciudadanos a regularizar su situación," *Hoy*, 19 de junio de 2008. Fallo de la Corte Suprema sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Migración. Véase también el párrafo 36 del fallo de la Corte Suprema sobre la constitucionalidad de la Ley de Migración de 2004, disponible en <http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/inconstitucionalleydemigracioncertificada.htm>.

<sup>49</sup> Constitución de Haití, Artículo 11.

<sup>50</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *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*, Doc. de la ONU A/HRC/7/19/Add.5 y A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párrafo 102.

## **La nueva Constitución: La legalización de la discriminación**

El 26 de enero de 2010, la República Dominicana formalmente adoptó una Constitución objeto de muchas revisiones<sup>51</sup> que efectivamente excluye a los dominicanos de ascendencia haitiana -incluso a aquellos cuya nacionalidad había sido reconocida anteriormente por el Estado dominicano- de gozar del derecho a la nacionalidad dominicana.

El Artículo 18 de la nueva Constitución identifica a los ciudadanos dominicanos

- (1) Los hijos e hijas de madre o padre dominicanos;
- (2) Quienes gocen de la nacionalidad dominicana antes de la entrada en vigencia de esta Constitución;
- (3) Las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas;
- (4) Los nacidos en el extranjero, de padre o madre dominicanos, no obstante haber adquirido, por el lugar de nacimiento, una nacionalidad distinta a la de sus padres. Una vez alcanzada la edad de dieciocho años, podrán manifestar su voluntad, ante la autoridad competente, de asumir la doble nacionalidad o renunciar a una de ellas;
- (5) Quienes contraigan matrimonio con un dominicano o dominicana, siempre que opten por la nacionalidad de su cónyuge y cumplan con los requisitos establecidos por la ley;
- (6) Las personas naturalizadas, de conformidad con las condiciones y formalidades requeridas por la ley.

El Artículo 18 (3) adopta el lenguaje de la Ley de Migración de 2004 y su limitación del derecho a la nacionalidad dominicana a los hijos de "residentes" documentados y lo convierte en un mandato constitucional. Contrario al caso *Yean and Bosico*, la adquisición de la nacionalidad dominicana para los hijos de extranjeros ahora depende explícitamente del estatus migratorio de sus padres: a partir del 26 de enero de 2010, se les prohíbe a todos los hijos de "residentes ilegales" o de "personas en tránsito" nacidos en el territorio dominicano adquirir la nacionalidad dominicana. La excepción de "en tránsito" de manera similar adopta la práctica legal retrógrada de las leyes domésticas y la eleva a nivel constitucional. La Ley de Migración de 2004 se ha interpretado de tal manera que "residencia ilegal" y "en tránsito" son sinónimos: independientemente del tiempo de residencia de una persona en la República Dominicana, una persona que es incapaz de cumplir con los requisitos de documentación para obtener la residencia legal será considerada como "en tránsito". Al disponer que la "residencia ilegal" de los padres es una causal para la denegación de la ciudadanía a los hijos, la nueva Constitución hace que no sea necesario basarse en una definición distorsionada de la expresión "en tránsito" a fin de prohibir a los individuos obtener la ciudadanía. Sin embargo, el dejar la expresión clave "en tránsito" sin definir da lugar a un enfoque amplio para la manipulación futura de la disposición de la Constitución acerca de la ciudadanía; el Poder Legislativo de la República

---

<sup>51</sup> El texto completo de esta nueva Constitución está disponible en <http://www.suprema.gov.do/codigos/Constitucion.pdf>.

Dominicana puede modificar la definición de "en tránsito" a su voluntad. Esto, a su vez, deja el camino abierto para una interpretación arbitraria del término y la aplicación de la excepción.

En cuanto a la protección de las personas que "gozaban de la nacionalidad dominicana antes de que entrara en vigencia la nueva Constitución", el Artículo 18(2) parece proteger contra la aplicación retroactiva del nuevo régimen de nacionalidad. Sin embargo, lo que hace, en realidad, es afianzar el estatus legal de una persona a cualquiera fuera el estatus que existiera al momento de que la Constitución entrara en vigencia. Los dominicanos de ascendencia haitiana a los que anteriormente les rechazaron las cédulas, las actas de nacimiento originales o las copias certificadas de tales actas a raíz de la aplicación retroactiva del requisito de residencia de los padres introducido por la Ley 284-04 no pueden considerarse como personas "que gozan de la nacionalidad dominicana antes de la entrada en vigencia" de la nueva Constitución. No sólo la falta de documentos de identidad los ha dejado sin una constancia válida de la nacionalidad dominicana, sino también el gobierno, al justificar las políticas de nacionalidad discriminatorias, ha dicho de manera explícita que ellos nunca tuvieron derecho a la ciudadanía dominicana.

La afirmación aparente del Artículo 18 de que no tiene efecto retroactivo es por ende ilusoria. Las personas a las cuales el gobierno al 26 de enero de 2010 había determinado que sus padres estaban "en tránsito" o eran "no residentes" al momento de su nacimiento son necesariamente excluidas de la garantía de nacionalidad del Artículo 18. Las pruebas de la intención de excluir a los ciudadanos cuya ciudadanía ya ha sido cuestionada, sin importar cuán injusto ha sido, quedaron demostradas por el hecho de que una medida legislativa para dar amnistía y reconocer la situación de nacionalidad de las personas cuyos documentos de identidad emitidos anteriormente eran "investigados" por la JCE antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución fue rechazada por la Asamblea Revisora de la Constitución (compuesta por miembros de la Asamblea Nacional) por 132 votos contra 20.<sup>52</sup>

En la práctica, la nueva disposición de la Constitución sobre la nacionalidad no ha modificado drásticamente la manera en que ahora son privados de reconocimiento aquellos dominicanos de ascendencia haitiana cuya nacionalidad había sido reconocida anteriormente. Aún se les niega a los dominicanos de ascendencia haitiana nacidos en el país las cédulas, la inscripción del nacimiento de sus hijos y las copias certificadas de sus actas de nacimiento a raíz de la situación migratoria de sus padres al momento de sus nacimientos. Lo que ha hecho la nueva Constitución es transformar las políticas anteriores de una práctica ilegal inaceptable -con implementación retroactiva de la Ley de Migración de 2004- en una política constitucional.

Ahora, los dominicanos de ascendencia haitiana enfrentan dos obstáculos legales distintos en sus intentos de obtener la nacionalidad dominicana. Aquellas personas cuyo acceso a los documentos de identidad y al reconocimiento formal de la nacionalidad dominicana estaba afectado por la implementación retroactiva por parte del gobierno de la Ley de Migración de 2004 continúan sufriendo las consecuencias de esta política. Ahora bien, los hijos de dominicanos de ascendencia haitiana nacidos después del 26 de enero de 2010 son privados de la

---

<sup>52</sup> Véase "Asamblea rechaza otorgar amnistía a hijos de inmigrantes," 7dias.com, 28 de Septiembre de 2009, (disponible en: <http://www.7dias.com.do/app/article.aspx?id=60383>); "Niegan la nacionalidad a los hijos de extranjeros," Listín Diario, 29 de septiembre de 2009, (disponible en: <http://www.listin.com.do/app/article.aspx?id=116444>); "ANR rechaza amnistía para otorgar nacionalidad," Diario Libre, 29 de septiembre 2009, (disponible en: [http://diariolibre.com/noticias\\_det.php?id=217438](http://diariolibre.com/noticias_det.php?id=217438)).

ciudadanía directamente por la nueva Constitución, que afianza la negación de la ciudadanía de sus padres. Si sus padres, que han sido privados del reconocimiento formal de su nacionalidad dominicana en virtud de las políticas discriminatorias anteriores, son ahora considerados "residentes ilegales" según el Artículo 18, los hijos no tienen derecho constitucional a la nacionalidad dominicana. Desde su nacimiento, son considerados extranjeros, atados a la situación ilegal de sus padres. Las violaciones sufridas por sus padres se han extendido al presente para afectar su derecho a la nacionalidad.

El efecto generalizado y concreto tanto de la continua aplicación de la Ley de Migración de 2004 y la nueva Constitución ha sido documentado por la Open Society Justice Initiative. Según un estudio realizado por la Open Society Justice Initiative en julio de 2010 en 14 comunidades diferentes<sup>53</sup> con grandes concentraciones de personas de ascendencia haitiana, de las 89 madres de ascendencia haitiana que dieron a luz después del 26 de enero de 2010, únicamente 9 han sido capaces de inscribir el nacimiento de sus hijos ante la JCE. Los 80 niños restantes han quedado sin documentos debido a la falta de documentos de sus padres y, como consecuencia, es poco probable que en algún momento sean capaces de reclamar su ciudadanía bajo el régimen legal actual.

Según el estudio, los hijos de madres a quienes se les negó anteriormente las cédulas actualmente no son capaces de inscribir los nacimientos de sus propios hijos. Además, las madres de dominicanos de ascendencia haitiana que poseen una cédula enfrentan problemas similares. De las 40 madres dominicanas de ascendencia haitiana con cédulas válidas cuyos hijos nacieron después del 26 de enero de 2010 y han sido recientemente investigados por la Justice Initiative, 32 de ellas no han sido capaces de inscribir el nacimiento de sus hijos. Les han dicho que regresen con las copias de sus propias actas de nacimiento que, dada la implementación retroactiva actual de la Ley de Migración de 2004 en virtud de la *Circular 017* y la *Resolución 12-2007*, es algo prácticamente imposible de hacer.

La generación presente de hijos cuyos nacimientos no han sido inscriptos son fantasmas para la ley. Si bien han nacido en el mismo país que sus padres, son incapaces de gozar de los derechos que sus padres tenían cuando eran niños. Al no tener actas de nacimiento, enfrentarán problemas para asistir a la escuela primaria y para acceder a servicios de salud y sociales específicos de los niños. Nunca se tendrán en cuenta en el censo nacional. Nunca serán capaces de solicitar un pasaporte y salir del país. Nunca podrán solicitar una cédula o votar en las elecciones. Vivirán bajo sospecha constante en su país de nacimiento y serán siempre vulnerables a ser detenidos o deportados debido a su situación de indocumentados. Serán apátridos, estarán excluidos permanentemente de la vida social, política y económica de la República Dominicana.

De manera perversa, la revisión de la Constitución ha facilitado a las personas nacidas en el extranjero la adquisición de la nacionalidad dominicana al casarse o ser hijos de ciudadanos dominicanos, pero no ha sido así para los dominicanos de ascendencia haitiana, que han nacido y crecido en la República Dominicana, que no han logrado ser reconocidos como ciudadanos.

---

<sup>53</sup> El estudio se realizó en las comunidades norteñas de Batey Cangrejo, Batey Muñoz, y Batey Baraguana; en las comunidades esteñas de Batey Alejandro Baas, Batey Cacata, y Batey Santa Rosa; en las comunidades sureñas de Batey Bienvenido, Batey Palave, Batey Caballona, y Batey Lechería; y en las comunidades centrales de Batey Libertad y Batey Boca de Mao.

## **Un llamado a la acción: Recomendaciones para la República Dominicana y la comunidad internacional**

El gobierno de la República Dominicana ha rechazado con firmeza cualquier crítica interna o externa de sus políticas de nacionalidad discriminatorias. Durante el examen de 2009 del país por el Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el Examen Periódico Universal, varios estados miembros recomendaron que el gobierno (i) garantizara que los marcos legales apropiados sean consecuentes con las normas internacionales que regulan el tema de la nacionalidad, (ii) cancelara todas las medidas retroactivas adoptadas en reemplazo del principio de *jus soli* por el principio de *jus sanguinis*, y (iii) adoptara medidas para garantizar que no se les negara a los dominicanos de ascendencia haitiana la ciudadanía o el acceso a los procedimientos de inscripción de nacimientos y que no fueran arbitrariamente objeto de la cancelación retroactiva de los documentos de nacimiento y de identidad. Si bien la delegación dominicana aceptó una gran cantidad de recomendaciones referentes a una lista extensa de cuestiones de derechos humanos, rechazó todas las recomendaciones relacionadas con el tema de la nacionalidad, al argumentar que la Constitución del país no está abierta a interpretación por normas externas y que, sin importar todas las pruebas que indiquen lo contrario, no aplicaban las leyes de manera retroactiva.<sup>54</sup>

A diferencia de lo que el gobierno dominicano mantiene ante los organismos de control de los derechos humanos y sus propios ciudadanos, carece de autoridad ilimitada para regular cuestiones sobre la nacionalidad. Sus facultades de establecer políticas sobre la ciudadanía están limitadas por las obligaciones legales de garantizar la plena protección de los derechos humanos de las personas en su territorio.<sup>55</sup> Como ha sido reafirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yean and Bosico*, los estados están particularmente limitados en su poder de otorgar la nacionalidad por sus obligaciones de garantizar una protección igualitaria ante la ley y prevenir, evitar y reducir los casos de apatridia.<sup>56</sup>

Una de las restricciones legales internacionales más significativas sobre la discreción del Estado en cuestiones de nacionalidad es la prohibición de la privación arbitraria de la ciudadanía. Los órganos de tratados de los derechos humanos han reconocido que la privación de la nacionalidad sobre la base de la nacionalidad de origen, una forma de discriminación racial prohibida por las leyes internacionales y comparativas,<sup>57</sup> es una manera de arbitrariedad inaceptable. El Comité para la Eliminación de la Discriminación de la ONU recomienda que los

---

<sup>54</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: República Dominicana*, Doc. de la ONU A/HRC/13/3, 4 de enero de 2010, párrafo 89.

<sup>55</sup> *Modificaciones propuestas a la Disposición sobre la naturalización de la Constitución de Costa Rica*, Opinión Consultiva oc-4/84, párrafo 32.

<sup>56</sup> *Yean and Bosico*, párrafo 140.

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Suecia 24/4/2002*, Doc. de la ONU CCPR/CP/74/SWE, párrafo 12; Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Irlanda 03/08/93*, Doc. de la ONU CCPR/C/79/Add.21, párrafo 17; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: República Dominicana 26/08/99*, Doc. de la ONU CERD/304Add.74, párrafo 17; Comité de los Derechos del Niño de la ONU, *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Islandia 31/01/2003*, Doc. de la ONU CRC/C/15/Add.203, párrafo 22.

estados “[r]econozcan que la privación de la ciudadanía en razón de la raza, el color, la descendencia, el origen nacional o étnico es una violación de las obligaciones de los Estados Partes de velar por el goce no discriminatorio del derecho a la nacionalidad.”<sup>58</sup> La Comisión de Derechos Humanos de la ONU ha reafirmado que el derecho a la nacionalidad es un derecho humano fundamental y que “la privación arbitraria de la nacionalidad por motivos como la raza, el origen nacional o étnico, la religión, la opinión política o el sexo es una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”<sup>59</sup> El artículo 9 de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 prohíbe explícitamente a los estados privar de su nacionalidad a “ninguna persona o a ningún grupo de personas por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos.”

Incluso cuando las leyes internacionales permiten a los estados retirar la ciudadanía, tal acción debe ir acompañada de garantías de procedimiento y sustantivas. El Artículo 8(4) de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 establece que “Los Estados contratantes solamente ejercerán la facultad de privar de a una persona de su nacionalidad . . . , en conformidad con la ley, la cual proporcionará al interesado la posibilidad de servirse de todos sus medios de defensa ante un tribunal o cualquier otro órgano independiente.” Proceso debido incluye la prescripción por ley de un estándar objetivo para la privación de la nacionalidad y la oportunidad significativa de los individuos de recurrir a un tribunal independiente. Al no brindar el gobierno dominicano tales garantías, sus acciones se tornan arbitrarias y violan las leyes internacionales.<sup>60</sup>

Los dominicanos de ascendencia haitiana se han distanciado de la comunidad política y social en consecuencia directa de las políticas y prácticas de nacionalidad discriminatorias del gobierno. Como resultado, no se les permite gozar de un amplio espectro de derechos garantizados por las leyes de derechos humanos internacionales, con la inclusión de los derechos a la participación política, educación, el acceso igualitario a los bienes y servicios, igualdad ante la ley, vida familiar, personalidad jurídica, libertad de movimiento, y libertad de egreso e ingreso a su país.

### Recomendaciones al gobierno de República Dominicana

A fin de solucionar esta situación de discriminación y apatridia de larga trayectoria, el gobierno de la República Dominicana debe hacer lo siguiente:

---

<sup>58</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, *Recomendación general No 30: Discriminación contra los no ciudadanos: 01/10/2004*, párrafo 14.

<sup>59</sup> Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1998/48*, Doc. de la ONU E/CN.4/1998/48 ([www1.unm.edu/humanrts/UN/1998/res048.html](http://www1.unm.edu/humanrts/UN/1998/res048.html)), párrafo 2.

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que hace un llamamiento a todos los Estados “para que se abstengan de adoptar medidas y de promulgar leyes que discriminen contra personas o grupos de personas por motivos de raza, color, sexo, religión u origen nacional o étnico impidiendo o menoscabando el ejercicio en pie de igualdad de su derecho a una nacionalidad, especialmente si hace apátrida a una persona, y a que revoquen esas leyes si ya están vigentes” (Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1998/48*, párrafo 3).

- Cesar de inmediato cualquier aplicación retroactiva de la Ley de Migración 285-04 y emitir cédulas y actas de nacimiento a los dominicanos de ascendencia haitiana nacidos en la República Dominicana antes de la entrada en vigencia de la ley. Esto requiere (i) que se retiren de inmediato las instrucciones de la *Circular 017* y la *Resolución 12-2007* y (ii) la instrucción a todos los funcionarios de registros civiles de que, según las leyes dominicanas, todos los ciudadanos dominicanos deben gozar de acceso sin restricciones a sus documentos de identidad.

- Desarrollar, aplicar y hacer publicidad de las garantías de procedimiento adecuadas con respecto a los procesos de inscripción de nacimientos y otros relacionados con la nacionalidad. Someter todas las determinaciones y revisiones de nacionalidad a revisión judicial, conforme a las leyes dominicanas; brindar notificación por escrito de cualquier decisión negativa adoptada por un órgano del registro civil; y explicar con claridad el procedimiento de investigación de la JCE a personas cuyos documentos están siendo objeto de investigación por sospecha de fraude. Establecer fechas límite firmes para completar las investigaciones; establecer procedimientos de apelación eficaces; e implementar medidas pertinentes para el otorgamiento de identificación provisoria a aquellas personas cuyos documentos están bajo investigación.

- Implementar el esquema de regularización que se describe en la Ley de Migración 285-04 y otorgar una situación de residente formal y documentos de identidad a los inmigrantes haitianos que ingresaron al país cuando la ley de migración anterior estaba en vigencia, en virtud de la cual sus hijos calificaban para acceder a la ciudadanía dominicana. Bajo ninguna circunstancia se aplicará este esquema de regularización a los dominicanos de ascendencia haitiana cuya nacionalidad dominicana había sido reconocida por el gobierno previamente; su derecho inviolable a la nacionalidad dominicana ya había sido reconocido por la constitución anterior, y no pueden ser tratados como inmigrantes.

- Respetar plenamente en la distribución de las nuevas cédulas biométricas el derecho a la igualdad ante la ley; no basarse en la supuesta situación migratoria de los padres de personas que actualmente poseen cédulas válidas. Cualquier alegato de que las cédulas anteriores se obtuvieron de manera fraudulenta debe acompañarse de una investigación completa y una determinación judicial de su validez.

- Clarificar mediante una reforma constitucional o una declaración de intención del Poder Legislativo que el Artículo 18(2) de la nueva Constitución debería interpretarse como que cualquier persona nacida en la República Dominicana antes de la Constitución anterior tiene derecho a la nacionalidad dominicana.

- Clarificar mediante una reforma constitucional o una declaración de intención del Poder Legislativo que la expresión "en tránsito" en el Artículo 18(3) de la Constitución debe interpretarse como la presencia en el territorio dominicano de no más de 10 días.

- Mantener, respetar y aplicar los criterios de nacionalidad establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yean and Bosico*, especialmente la prohibición de los niños de heredar la situación migratoria de sus padres.

## Recomendaciones a la comunidad internacional

La comunidad internacional debe actuar rápida y decisivamente para condenar las políticas de nacionalidad discriminatorias de la República Dominicana. Para tal fin:

- Los organismos de monitoreo de tratados de las Naciones Unidas, tales como el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y el Comité de los Derechos del Niño deben continuar con el control de la situación de la discriminación constante en el acceso a la nacionalidad en la República Dominicana e informar periódicamente acerca del cumplimiento de la República Dominicana de sus obligaciones de derechos humanos internacionales. Los informes y las observaciones finales de estos organismos deben dejar claro cómo el tratamiento de la República Dominicana de los dominicanos de ascendencia haitiana es incompatible con sus obligaciones en virtud de los tratados de derechos humanos internacionales, y debería pedirle encarecidamente a la República Dominicana que desarrolle e implemente políticas y prácticas de inscripción de nacimientos y ciudadanía no discriminatorias.
- Los organismos regionales encargados de monitorear los derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, deben realizar una visita a la República Dominicana para informar acerca de la situación de derechos humanos del país, con un enfoque particular en la discriminación constante en el acceso a la nacionalidad.
- Las organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Interamericano, UNICEF, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, deberían incorporar una revisión de las políticas discriminatorias de nacionalidad de la República Dominicana en su toma de decisiones programáticas y hacer que la elegibilidad para los programas de beneficios de la República Dominicana estén condicionados a la implementación de políticas de inscripción de nacimientos y de nacionalidad no discriminatorias.
- Los socios bilaterales de la República Dominicana deberían exhortar al gobierno a que (a) desarrolle e implemente políticas y prácticas de inscripción de nacimientos y ciudadanía no discriminatorias; (b) implemente políticas no discriminatorias que garanticen que todas las personas nacidas en la República Dominicana antes de la entrada en vigencia de la Ley de Migración 285-04 reciban la misma constancia de nacimiento y acceso a la ciudadanía independientemente de la nacionalidad de sus padres; y (c) desarrolle, implemente y publique los procedimientos que el debido proceso garantice con respecto a los procedimientos de inscripción de nacimientos y de nacionalidad.
- Los socios bilaterales de la República Dominicana deberían realizar aportes continuos en los proyectos de derechos y desarrollos humanos supeditados a la revocación por parte del Gobierno de la República Dominicana de las políticas de nacionalidad discriminatorias. Deberían quitarles cualquier respaldo existente a los proyectos de reforma del registro civil del gobierno hasta tanto la nacionalidad de los dominicanos se otorgue y/o restablezca de manera segura a todos los dominicanos de ascendencia haitiana.

OPEN SOCIETY  
JUSTICE INITIATIVE

La Open Society Justice Initiative utiliza las leyes para proteger y dar facultad a las personas alrededor del mundo. A través de los litigios, el asesoramiento, la investigación y la asistencia técnica, la Justice Initiative promueve los derechos humanos y construye la capacidad legal para las sociedades abiertas. Fomentamos la responsabilidad de los crímenes internacionales, combatimos la discriminación racial y la apatridia, respaldamos la reforma de la justicia penal, abordamos los abusos relacionados con la seguridad nacional y el antiterrorismo, expandimos la libertad de información y expresión, y frenamos la corrupción relacionada con la explotación de los recursos naturales. Nuestro personal se encuentra en Abuja, Amsterdam, Bishkek, Brussels, Budapest, Freetown, The Hague, London, Mexico City, New York, Paris, Phnom Penh, Santo Domingo, y Washington, D.C.

La Justice Initiative está regulada por una Junta compuesta por los miembros siguientes: Aryeh Neier (Presidente), Chaloka Beyani, Maja Daruwala, Asma Jahangir, Anthony Lester QC, Jenny S. Martinez, Juan E. Méndez, Wiktor Osiatyński, Herman Schwartz, Christopher E. Stone, y Hon. Patricia M. Wald.

El equipo incluye a James A. Goldston, director ejecutivo; Robert O. Varenik, director de programas; Zaza Namoradze, director de la oficina de Budapest; Kelly Askin, alto oficial legal, justicia internacional; David Berry, alto oficial, comunicaciones; Sandra Coliver, alto oficial legal, libertad de información y expresión; Indira Goris, oficial de programas, igualdad y ciudadanía; Tracey Gurd, alto oficial de apoyo; Julia Harrington Reddy, alto oficial legal, igualdad y ciudadanía; Ken Hurwitz, alto oficial legal, anticorrupción; Katy Mainelli, director de administración; Chidi Odinkalu, alto oficial legal, África; Martin Schönreich, alto oficial legal, justicia penal nacional; Amrit Singh, alto oficial legal, seguridad nacional y antiterrorismo; y Rupert Skilbeck, director de litigio.

Correo electrónico: [info@justiceinitiative.org](mailto:info@justiceinitiative.org)

**Bélgica- Bruselas**  
Rue d'Idalie 9-13  
B-1050 Brussels, Belgium  
Teléfono: +32-2-505-4646  
Fax: +32-2-502-4646

**Hungría- Budapest**  
Oktober 6. u. 12  
H-1051 Budapest, Hungary  
Teléfono: +36 1 882 3102  
Fax: +36 1 882 3103

**Bishkek – Kyrgyzstan**  
55A, Logyinenko St.  
Bishkek 720040 Kyrgyzstan  
Teléfono: +996 312 663475  
Fax: +996 312 663448

**Nigeria - Abuja**  
Plot 1266/No.32  
Amazon Street  
Maitama, Abuja, Nigeria  
Teléfono: + 234 98-74-83-45/6  
Fax: + 234 94-13-66-49

**Sierra Leona- Freetown**  
38 Murray Town Road  
Murray Town  
Freetown, Sierra Leone  
Teléfono: +232-22-234552  
Fax: +232-22-235497

**Reino Unido - Londres**  
Cambridge House  
100 Cambridge Grove  
Hammersmith London  
W6 0LE United Kingdom  
Teléfono: +44 207 031 0200  
Fax: +44 207 031 0201

**USA - New York**  
400 West 59th Street  
New York, NY 10019 USA  
Teléfono: +1 212-548-0157  
Fax: +1 212-548-4662

**USA - Washington DC**  
1730 Pennsylvania Avenue  
N.W., 7<sup>th</sup> Floor  
Washington, D.C. 20006  
Teléfono: +1 202-721-5600  
Fax: +1 202-530-0128

[www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

