

Desnacionalización judicial de las personas dominicanas de ascendencia haitiana

Liliana Gamboa y Julia Harrington Reddy

Una sentencia reciente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, si fuera aplicada tal como está redactada, dejaría apátridas a miles de dominicanos y enviaría a otros Estados el mensaje de que las desnacionalizaciones arbitrarias masivas son aceptables en tanto que estén amparadas por una decisión judicial.

En la República Dominicana (RD) el disfrute de la nacionalidad y los derechos derivados de ella se ha vuelto casi imposible para las personas de ascendencia haitiana –una población de entre 250.000 y 500.000 personas en una población total de aproximadamente diez millones¹. Los recientes cambios de la Constitución de la República Dominicana, seguidos de la perversa interpretación del Tribunal Constitucional en septiembre de 2013, han intensificado la amenaza de que los dominicanos de ascendencia haitiana –aunque son ciudadanos según el texto de la Constitución– se conviertan permanentemente en apátridas, tal como se define en el derecho internacional.

Una importante causa de la marginación de los dominicanos de ascendencia haitiana es la prolongada renuencia del Estado a reconocer su nacionalidad dominicana. Desde 1929 hasta enero de 2010 la Constitución de la República Dominicana otorgaba la nacionalidad dominicana a todos los niños nacidos en el territorio nacional, a excepción de los hijos de diplomáticos y padres que estuvieran “en tránsito” en el momento del nacimiento del niño. Durante años la RD insistió que las personas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana no tenían derecho a la nacionalidad dominicana porque sus padres estaban en tránsito, incluso cuando estas familias habían estado en el país durante varias generaciones.

En septiembre de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en la primera corte internacional en declarar de manera inequívoca que la prohibición de la discriminación racial se aplica a la nacionalidad. En una sentencia histórica, *Yean y Bosico vs. República Dominicana*, se concluyó que la aplicación discriminatoria que hace la RD de su constitución, sus leyes y reglamentos sobre ciudadanía y registro de nacimiento convierte en apátridas a los niños de ascendencia haitiana y les niega el acceso a la igualdad de protección ante la ley. La Corte afirmó: “La determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados. Sin embargo, su discrecionalidad

en esa materia sufre un constante proceso de restricción conforme a la evolución del derecho internacional, con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados. Así que en la actual etapa de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, dicha facultad de los Estados está limitada, por un lado, por su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación y, por otro lado, por su deber de prevenir, evitar y reducir la apátridia”.

A pesar de que se trata de una decisión jurídicamente vinculante, la sentencia de la Corte tuvo el efecto contrario al deseado en el plano nacional. Incluso antes de *Yean y Bosico* el gobierno aprobó en 2004 una ley de migración que ampliaba la definición de “en tránsito” para incluir a todos los “no residentes”, una amplia categoría que incluye a todo aquel que no pueda probar su residencia legal en el país. De esta manera el sentido de la disposición sobre nacionalidad de la Constitución se ha cambiado sin cambiar su redacción. Después de *Yean y Bosico*, la aplicación de esta ley se incrementó. Si bien la intención era que esta ley fuera aplicada de forma prospectiva, la Junta Central Electoral de la RD (JCE) comenzó a aplicarla retroactivamente, retirándoles la ciudadanía a los dominicanos de origen haitiano cuya nacionalidad había sido reconocida previamente.

El 26 de enero de 2010, la RD adoptó una constitución totalmente reformada que otorga la ciudadanía sólo a los hijos de los “residentes” nacidos en territorio dominicano. Así, los individuos nacidos en la RD después de enero de 2010 que no cuenten con la prueba documental de la nacionalidad dominicana o la residencia legal de sus padres no tienen derecho a la nacionalidad dominicana, ya que sus padres ahora están clasificados como no residentes –sin importar cuánto tiempo ellos o sus familias hayan vivido en la República Dominicana, que podría extenderse a generaciones.

junio 2014

Igualmente inquietante es la prueba documental de la residencia legal emitida por el gobierno que determina cuáles son los derechos que tiene un individuo, en lugar de los hechos reales. Es posible que los padres o abuelos de un individuo hayan tenido todo el derecho a la ciudadanía según la anterior Constitución de la RD, sin embargo, les negaron esta prueba debido a fallos burocráticos o logísticos del Estado, o a la discriminación. Así, la nueva constitución eleva los actos históricos del Estado—a pesar de que pudieron estar equivocados o viciados en el momento en que fueron celebrados— a factores determinantes de los derechos de las personas en la actualidad.

En cuanto la JCE comenzó a negar la entrega de documento de identidad a los dominicanos de ascendencia haitiana, como tarjetas de identidad nacional y certificados de nacimiento, sin el reconocimiento oficial —prueba documental— de su nacionalidad, muchos de ellos experimentaron el deterioro de su calidad de vida. Debido a que el carácter de la ciudadanía es servir de “puerta”, no sólo está en juego el derecho a la nacionalidad, sino también el derecho a la personalidad jurídica, la igualdad ante la ley, la vida familiar, la educación, la participación política y la libertad de circulación. Sin acceso a la nacionalidad legal, los dominicanos de ascendencia haitiana seguirán siendo relegados por su propio gobierno a una permanente situación de ilegalidad en su propio país.

Eventos recientes

El último golpe fue una sentencia del Tribunal Constitucional (TC) del 23 de septiembre de 2013 que resolvió que Juliana Deguis Pierre, quien nació en la República Dominicana en 1984, había sido equivocadamente registrada como dominicana al nacer. El TC decidió que sus padres, quienes presuntamente no pudieron probar que su situación migratoria en la República Dominicana era “regular”, eran “extranjeros en tránsito” a los efectos de la legislación nacional de la RD. Por lo tanto, Juliana no tenía derecho a la ciudadanía que le fue concedida al nacer y fue despojada de la nacionalidad (desnacionalizada). Yendo más lejos, el TC también ordenó a la JCE que examinara a fondo todos los registros de nacimientos desde 1929 y que retirara de ellos a todas las personas que fueron supuestamente registradas y reconocidas erróneamente como ciudadanas dominicanas.

La decisión del TC no tiene precedentes. En primer lugar, en cuanto al número de afectados: algunos sostienen que más de 200.000 personas quedarán apátridas. Su reconocimiento previo



Lorena Espinoza Peña

Niños de origen haitiano -con la bandera de República Dominicana pintada en sus rostros- en una manifestación frente al Palacio de Justicia, Santo Domingo, marzo de 2003.

como dominicanas las hace inelegibles para la nacionalidad haitiana, excepto por naturalización, lo que a su vez requiere la residencia en Haití.

En segundo lugar, la decisión del TC está en flagrante inobservancia de la decisión *Yean y Bosico* que es jurídicamente vinculante, y viola la Constitución de la RD, que establece que sus disposiciones no deben aplicarse retroactivamente, y que también sostiene que cuando dos autoridades judiciales se contradicen entre sí, debe ser acogido el principio que brinde más protección a los derechos individuales. Más allá de la Corte Interamericana y de la Constitución de la RD, existen tres principios básicos de los derechos humanos que enmarcan la reglamentación de la ciudadanía: la prohibición de la discriminación racial; la prohibición de la apatridia; y la prohibición de la privación arbitraria de la ciudadanía. La sentencia viola los tres principios.

Reacciones a la sentencia

La decisión conmocionó a todo el país, a la región y a la comunidad de los derechos humanos.

¿Qué puede significar que el órgano encargado de interpretar la constitución adopte una decisión contraria al sentido del texto de la constitución? ¿Dónde está el estado de derecho?

Se podría afirmar que el poder ejecutivo de la RD no debería aplicar la sentencia por respeto a la propia Constitución; sin embargo, aunque muchos dominicanos reconocen los vicios de la sentencia, creen que debe ser respetada simplemente porque fue emitida por el máximo tribunal de la nación.

El ACNUR, UNICEF, los EE.UU. y la Unión Europea manifestaron su preocupación sobre el tema. La Comunidad del Caribe (CARICOM) ha sido muy franca al condenar la sentencia; suspendió el examen de la solicitud presentada por la RD para ser miembro de la CARICOM y exigió que la situación sea discutida, dos veces, en el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. La diáspora dominicana en los EE.UU. en general parece crítica ante la sentencia –tal vez porque es fácil imaginar la devastación que se produciría en sus vidas si los EE.UU. aplicaran un principio semejante.

Ahora todas las miradas se dirigen al Presidente de la República Dominicana, Danilo Medina, jefe de la rama del gobierno que debe aplicar la decisión del TC. Inmediatamente después de la sentencia le pidió disculpas a los afectados, diciendo que garantizaría que nadie sería desnacionalizado; luego se retractó de la disculpa, diciendo que debe ser respetado el Estado de derecho, aunque estaba preocupado por los efectos humanitarios de la sentencia; luego llamó a un análisis y evaluación de las cifras de los afectados, antes de que, finalmente, anunciara que el gobierno procedería con la plena aplicación de la resolución.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitó la República Dominicana tres meses después de la sentencia del TC. Durante la misión, el Presidente Medina anunció que sería presentado al Congreso un proyecto de ley especial sobre naturalización para restaurar la nacionalidad de las personas afectadas por la sentencia, cuya ciudadanía ya había sido reconocida por la JCE. Sin embargo, este “proyecto de ley especial para la regularización de extranjeros” ha sido aplazado en varias ocasiones.

Tras su visita, la Comisión destacó que las medidas que se adopten para implementar la sentencia del TC deberían tener las siguientes características:

- Deben garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas que ya tenían este derecho bajo el régimen interno vigente entre 1929 y 2010.
- No se puede exigir que las personas con derecho a la nacionalidad, como aquéllas desnacionalizadas bajo esta sentencia, se registren como extranjeros como requisito para el reconocimiento de sus derechos.
- Las medidas para garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas perjudicadas por esta sentencia deben ser generales y automáticas. Dichos mecanismos deben ser sencillos, claros, rápidos y justos. No pueden ser discrecionales o implementados en forma discriminatoria.
- Los mecanismos para restablecer o garantizar la ciudadanía deben ser accesibles en términos económicos
- Deben involucrar a la sociedad civil y representantes de las poblaciones afectadas por la sentencia del tribunal¹.
- Si estos principios se reflejan en el “Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular radicados en la República Dominicana”, aún puede evitarse parte de la peor injusticia inherente a la sentencia del TC.

En este momento la comunidad internacional debe encontrar la manera de articular que “estado de derecho” no se refiere a cualquier decisión dictada por un tribunal, sino que tiene un contenido sustantivo y también procesal, y por otro lado elevar el costo político para la República Dominicana en caso de aplicar la sentencia del TC tal y como está.

Liliana Gamboa es Oficial de Programa de Igualdad y Ciudadanía y Julia Harrington Reddy es Directora Jurídica de Igualdad y Ciudadanía de la Iniciativa Pro Justicia de Open Society.
liliana.gamboa@opensocietyfoundations.org
julia.harringtonreddy@opensocietyfoundations.org
www.justiceinitiative.org

1. Ver Wooding B. “La lucha contra la discriminación y la apatridia en la República Dominicana”, *Revista Migraciones Forzadas*, No. 32 Apatridia www.fmreview.org/es/pdf/RMF32/RMF32.pdf.

2. *Dilcia Yean y Violeta Bosico vs. República Dominicana*, Corte IDH, Caso No. 12.189 (8 de septiembre de 2005).

3. “Observaciones preliminares de la visita de la CIDH a República Dominicana” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Santo Domingo, 6 de diciembre de 2013 www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2013/097A.asp.