



Septiembre - Octubre 2015 - Santo Domingo, República Dominicana.

LA APATRIDIA EN REPUBLICA DOMINICANA: EL DESAFÍO DE PREVENIRLA SIN OCULTAR EL RIESGO DE SU EXISTENCIA

- El horizonte de derechos de los inmigrantes y sus hijos
- La soberanía del Estado y el manejo de la apatridia
- Los dominicanos de ascendencia haitiana (DAH), la ley 169-14 y la apatridia
- La situación de los DAH que todavía no tienen registro civil
- ¿Cuántos son, los dominicanos en riesgo de apatridia?



LA APATRIDIA EN REPUBLICA DOMINICANA EL DESAFÍO DE PREVENIRLA SIN OCULTAR EL RIESGO DE SU EXISTENCIA



Algunos dirigentes políticos y autoridades nacionales sustentan que en la República Dominicana no se han aportado pruebas convincentes sobre casos de apatridia. Sostienen, que las denuncias que hacen las organizaciones de las y los dominicanos de ascendencia haitiana, y las investigaciones que han llevado a cabo instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, (como el Centro Bonó, Obmica, la Fundación Juan Bosch, ACNUR, Amnistía Internacional) no aportan testimonios ni evidencias de casos de apatridia.

En otras palabras, niegan el hecho de que la consecuencia concreta de la aplicación de políticas y prácticas que restringen el ejercicio del derecho a la nacionalidad (a los dominicanos de ascendencia haitiana que nacieron en el territorio nacional cuando todavía estaba vigente el *ius soli* -derecho de suelo-) no es otra cosa que la apatridia. Viven atrapados en un “estado de negación” que les impide comprender

la torcedura y la incoherencia de sus argumentaciones jurídicas e históricas.

Desafortunadamente, algunos grupos y actores internos (y también de la comunidad internacional) a la hora de abordar el problema de la apatridia mezclan la cuestión del derecho a la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana con la cuestión migratoria y la regularización de los inmigrantes haitianos en la República Dominicana. Dos problemas que, aunque tienen vasos comunicantes, son distintos y tienen diferentes fuentes de derecho.

Una persona apátrida es aquella que no es reconocida por ningún Estado como ciudadano. Las personas apátridas tienen personalidad jurídica reconocida, lo que les impide ejercer sus derechos civiles y políticos, por eso tienen un acceso precario a la protección legal e internacional y a los derechos sociales básicos.





EL HORIZONTE DE DERECHOS DE LOS INMIGRANTES Y SUS HIJOS

Es importante señalar, que aunque los sujetos de estas problemáticas tienen relaciones familiares (unos son padres y madres, y otros son hijas e hijos) a cada uno les corresponde un universo de derechos particulares. Los primeros son extranjeros, y como tales tienen derechos de inmigrantes, incluyendo el derecho a emigrar e instalarse en un país que les acoga, así como a recibir una regularización migratoria razonable y justa, de parte de éste.

Los segundos son dominicanos, específicamente porque nacieron en el país cuando todavía tenía vigencia constitucional el *ius soli*, como fuente del derecho a la nacionalidad dominicana, lo que a su vez conlleva al correspondiente derecho al registro y la documentación civil. Si a éstos no se les permite tener acceso al registro civil, si se les escamotean sus documentos civiles y se les priva del derecho a ejercer la nacionalidad con que nacieron, entonces, se les está imponiendo que vivan en apatridia. Ese es clic del asunto.

Por otro lado, si (en la gestión de las migraciones) el Estado les aplica un tratamiento de extranjeros a los dominicanos de ascendencia haitiana y desconoce sus registros civiles y sus documentos de identidad (arbitrariamente suspendidos por la Junta Central Electoral) entonces, esos dominicanos experimentarán en carne viva los efectos de la apatridia. El operador de migración, que (actuando en función de la autoridad del Estado) detiene y expulsa a un dominicano de ascendencia haitiana, ignorando su ruego, explicación y defensa de que sus documentos han sido embargados por la JCE, está materialmente violando sus derechos fundamentales e imponiéndole arbitrariamente un estatus de apátrida. Y eso será así, porque la fuente de su derecho a la nacionalidad dominicana (dada por *ius soli*) estaría siendo arbitrariamente pisoteada, sin que exista materialmente posibilidad alguna de que puedan ejercer otra nacionalidad. Mientras el Estado dominicano ignore, limite o coarte sus derechos a la documentación y al registro civil, les estará limitando sus

derechos civiles y políticos, incluyendo el derecho a vivir en el territorio patrio y a no ser desterrado ni expulsado del mismo.

Para confundir a la opinión pública sobre el núcleo de este problema, líderes políticos y del más alto nivel de los poderes del Estado, han remachado la idea de que lo que desean los defensores de derechos humanos es *“que la República Dominicana no retorne a su lugar de origen a los inmigrantes ilegales que no se ajustaron al Plan de Regularización, y que se le otorgue la nacionalidad dominicana a cualquiera que alegue haber nacido en el territorio nacional”*.

Evidentemente, resulta descabellado pensar que los defensores de los derechos humanos estén proponiendo que a cualquiera persona que alegue ser dominicana se le reconozca como tal; pero se lanza al ruedo descabezada hipótesis con la única intención de confundir a la opinión pública con subterfugios que buscan justificar la negación de derechos fundamentales y descalificar el trabajo de los defensores de derechos humanos.

Ante la falta de razones y argumentos jurídicos válidos, hay sectores que apelan a sentimientos del pasado histórico para manipular las emociones de la población y justificar la exclusión social de un grupo de personas que ha sido históricamente vulnerado en la marginación de los bateyes; con lo cual, además de re-victimizar a éstos se le niega al país la oportunidad de construir y dignificar su cohesión social interna.

Las perspectivas de desarrollo económico y social del país no serán sostenibles mientras se ignore y posponga la integración social interna de todos los grupos vulnerables, incluyendo los dominicanos de ascendencia haitiana. Afortunadamente, los derechos humanos son una construcción social universal y existe un sistema internacional de protección de los mismos, lo cual, permite que las diferencias y controversias que se tengan internamente al respecto, puedan ser allanadas y dilucidadas concurriendo a los escenarios de resolución de controversias y conflictos.





LA SOBERANÍA DEL ESTADO Y EL MANEJO DE LA APATRIDIA

Muchos opositores a la solución del riesgo de la apatridia en el país, apelan al discurso de la soberanía nacional para descalificar a los organismos internacionales que vigilan los derechos humanos.

En efecto, la República Dominicana es un país soberano, los actores sociales y políticos nacionales así lo proclamamos y reconocemos constitucionalmente, y la comunidad internacional nos reconoce como tal. Como bien argumentan unos: *"el otorgamiento de la nacionalidad es una potestad reservada de cada Estado y tiene un carácter unilateral"*. Pero eso no significa que quienes dirigen el Estado pueden, en nombre de la soberanía nacional, desconocer los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos, sin distinción de ningún tipo, incluyendo la del origen extranjero de los padres.

Los derechos de un dominicano o dominicana no pueden ser condicionados o restringidos por el origen de sus padres; ni tampoco, en nombre de la soberanía, pueden establecerse normas con efectos retroactivos para limitar derechos reconocidos. Quienes dirigen el Estado no pueden alegar que no es justo ni razonable que la comunidad internacional se solidarice con los dominicanos y dominicanas que exigen que sus derechos fundamentales sean restituidos conforme la Constitución vigente al momento en que nacieron. Y por ello resulta descabellado que algunos encumbrados líderes políticos pretendan desconocer que la desnacionalización es el efecto directo de una política de suspensión y embargo de los documentos de identidad y de registro civil, y que por vía de consecuencia, esto es lo que causa situaciones de apatridia a los DAH.



LOS DOMINICANOS DE ASCENDENCIA HAITIANA, LA LEY 169-14 Y LA APATRIDIA



Las dominicanas y dominicanos de ascendencia haitiana, como universo, no tienen la misma condición jurídica; pero todos comparten la incertidumbre y el riesgo de la apatridia. Muchos dominicanos y dominicanas de ascendencia haitiana (DAH) tienen registro civil y sus documentos han sido resanados a partir de la ley 169-14. Esta ley le ordenó a la Junta Central Electoral restituir de forma inmediata y sin ningún trámite administrativo los documentos de identidad de los dominicanos hijos de padres extranjeros, los cuales fueron afectados, tanto por la Resolución 12-07 de dicha Junta como por la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional.

Este grupo de DAH, clasificado como grupo A por la ley 169-14, está conformado por un importante conglomerado, que oportunamente logró completar su registro civil en las Oficinas de Estado Civil de la República Dominicana. Estos han tenido que librar una intensa batalla jurídica y diplomática para exigir el respeto de sus derechos. Han acudido a los tribunales de la República, a la Comisión y a la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, y ante el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, interpellando al sistema de justicia nacional y al sistema de protección internacional de los derechos humanos, para que los DAH puedan vivir libres de apatridia.

Para reponer derechos a este grupo, el Estado dominicano aprobó la ley 169-14, y aunque ordenó la restitución inmediata de sus documentos de identidad, en la práctica, la Junta Central Electoral ha manejado discrecionalmente la aplicación de dicha ley y ha impuesto unas condiciones y un ritmo en la implementación de la ley que demerita y retrasa la justa reparación, que los legisladores ordenaron en la ley 169. Como dice el aforismo jurídico, la justicia tardía no es justicia. Una parte importante de este grupo todavía sufre la incertidumbre de la falta de acceso a sus documentos civiles, y vive en riesgo de ser expulsado como extranjero, situación que les expone a experimentar la condición de personas apátridas.



LA SITUACIÓN DE LOS DOMINICANOS DE ASCENDENCIA HAITIANA QUE TODAVÍA NO TIENEN REGISTRO CIVIL



Más compleja y difícil es la situación de los DAH que son clasificados como grupo B por la ley 169-14. Estos experimentan una situación y riesgo de apatridia mucho mayor, pues, aunque nacieron en territorio dominicano cuando estaba constitucionalmente vigente el *ius soli*, sus padres nunca llegaron a obtener y/o realizar su registro civil. En algunos casos, los impedimentos de registro civil les fueron impuestos o negados por autoridades de las Oficialías Civil que dejaron de recibir y procesar las solicitudes de registro de nacimiento, hechas por sus padres.

Para el grupo B, el Estado dominicano estableció un mecanismo poco convencional de registro civil y acceso a la nacionalidad, pues, sólo les ofrece acogerse a un plan especial de naturalización, que primero pasa por el registro de su nacimiento en la República Dominicana en un libro de nacimientos de hijos de extranjeros, en el que se hace constar que nació en un lugar del territorio nacional, en una fecha determinada, hijo o hija de padre y madre extranjeros, por lo

que se presume que son de nacionalidad extranjera, herederos automático de la nacionalidad de sus padres. Se presume que el ***ius sanguinis*** o derecho de sangre, es un criterio jurídico de aplicación inmediata y que un tercer Estado (en este caso el que es receptor de padres inmigrantes) puede administrarles el *ius sanguinis* a los hijos de ciudadanos de otro Estado, sin que medie la autoridad consular o de registro de identidad del país de donde provienen los padres.

Casualmente, es a partir de este tipo de registro, que a la personas del grupo B se les da –como única alternativa- la oportunidad de acogerse a un plan de regularización de extranjeros, y desde el cual, se les asigna una visa de residente permanente y se les ofrece la opción de acogerse a un plan especial de naturalización que les permitiría obtener la nacionalidad dominicana, dos años después.

Este grupo de personas es la que vive en un alto riesgo de apatridia. Son un grupo numeroso, se estima en decenas



de miles, y apenas unos 8,755 mostraron y/o pudieron mostrar interés en acogerse al beneficio que la ley 169-14 estableció para ellos. Desafortunadamente, dicha ley estableció límites de tiempo administrativo y requisitos que no pudieron ser completados a tiempo por la mayoría de los potencialmente beneficiarios. Hoy, este grupo es el que experimenta el mayor riesgo de apatridia. No tiene documentos de identidad y (en el mejor de los casos) apenas cuenta con una "Constancia de nacido vivo" emitido por un hospital o policlínica públicos.

La mayoría tiene que demostrar su constancia de nacido en territorio nacional mediante actos notariales, que certifiquen "declaraciones juradas" de parteras y alcaldes pedáneos del lugar en que nacieron, así como de parte de un grupo de "testigos comunitarios de nacionalidad dominicana, con cédula de identidad y capacidad de firmar para que, bajo juramento, den fe del acto de nacimiento de un DAH.

Esta forma, poco convencional, de diseñar una política especial de naturalización para hijos de extranjeros nacidos en el país (cuando todavía estaba vigente el *ius soli*, podría verse una ventana de

oportunidades para prevenir y reducir la apatridia en la República Dominicana. No es la más armonizada y coherente conforme a derecho, arrastra una serie de incongruencias con la normativa jurídica y el derecho internacional de los derechos humanos; pero es un paso práctico para que decena de miles de dominicanos de ascendencia haitiana salgan del limbo de la ausencia de documentación civil.

La reparación definitiva de sus derechos a la nacionalidad plena, como dominicanos y dominicanas nacidos en el país, seguirá siendo un reto para la justicia dominicana. Es descabellado dejar a estas personas en estado de apatridia por negarse a reconocer el derecho a la nacionalidad que le confería la Constitución dominicana hasta el 26 de enero de 2010. Pero también tiene poco sentido práctico negarse a aprovechar una oportunidad de registro oficial de actos de nacimientos, que al final conllevan compromisos para reducir y prevenir la apatridia en la República Dominicana. La reparación plena de la justicia seguirá siendo un asunto pendiente. Aunque el aforismo enseña que la justicia tardía no es justicia, lo históricamente cierto es, que más tarde que nunca la justicia ha de llegar a reparar los daños y restituir los derechos.



ACNUR ANTE LA APATRIDIA



UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU para los Refugiados

ACNUR promueve activamente la ratificación de las Convenciones sobre la Apatridia en la región para, de esa forma, evitar que ningún individuo o grupo corra el riesgo de convertirse en apátrida.

El año 2014 marcó el 60° aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Aprovechando el impulso generado por la reunión ministerial de 2011, cuando se conmemoró el 50° aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, el año 2014 presentó una excelente oportunidad para reforzar la sensibilización e incrementar la acción para abordar esta subestimada crisis de derechos humanos. En noviembre de 2014 el ACNUR dio inicio a la campaña #IBelong para la erradicación de la apatridia hasta el año 2024, con el objetivo dar mayor visibilidad a la

apatridia y los problemas específicos que genera a mujeres, hombres, niños y niñas, y promover las respuestas de los gobiernos y la sociedad civil.

En febrero de 2012 el ACNUR publicó una Directriz sobre la definición de "Apátrida" en el artículo 1(1) de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Las Directrices del ACNUR sobre la Apatridia son el resultado de una serie de consultas de expertos llevadas a cabo en el contexto del 50° aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 y tienen por objetivo brindar orientación interpretativa a gobiernos, ONG, organizaciones internacionales y otros sujetos y entidades involucrados en el tratamiento de la apatridia.

Para más información consulte:
<http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/apatridas/>



¿CUÁNTOS SON, LOS DOMINICANOS EN RIESGO DE APATRIDIA?



En el país existe un interés particular por el número de personas que se encuentran en situación o en riesgo de apatridia. En algunos sectores, dicho interés obedece a una positiva preocupación por la magnitud del problema, incluyendo un particular interés en que se adopten políticas públicas para la solución del mismo. Otros sectores, sin embargo, ventilan la dimensión numérica de estos DAH para exagerar los datos y refutar los planteamientos de quienes proponen políticas de solución.

En realidad, en términos absolutos es imposible tener el número exacto de los dominicanos que se encuentran en situación de apatridia. Las estimaciones, sin embargo, dan cuenta de que la apatridia afecta a decenas de miles de personas. Organizaciones que han hecho registro sistemático de personas y familias de DAH, y que han trabajado en Red haciendo confirmaciones cruzadas de dichos datos, verificando los datos con constancias de hospitales, actas suspendidas, testimonios de parteras y

alcaldes y registros escolares, han podido establecer que las estimaciones de los DAH en situación y/o riesgo de apatridia superan las 130 mil personas.

Por otro lado, el análisis desagregado de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2012) permite establecer en unas 50,080 personas, el número de los dominicanos y dominicanas de ascendencia extranjera (con padre y madre, ambos, de origen extranjero) que no poseían actas de nacimientos ni documentos del Estado dominicano. Este grupo es 5.7 veces mayor que los 8,755 inscritos en el registro de solicitantes del grupo B que se acogieron a la ley 169-14.

Por otro lado, la misma ENI 2012, deja establecido que habría unas 28,919 personas dominicanas por derecho, que no tendrían acta de nacimiento de su país de nacimiento, es decir, de la República Dominicana, ni tampoco del país de origen de sus padres. Este es un grupo que se encontraría en un limbo jurídico, en una situación absolutamente identificable como apatridia.

ALGUNAS CONCLUSIONES Y RAZONES FINALES

Este Observatorio de Derechos Humanos, dedicado al análisis de la situación y perspectiva de la apatridia en la República Dominicana, pone de manifiesto que en nuestro país existe un problema de derechos humanos que los actores políticos y sociales no podemos ignorar ni ocultar: la presencia vital de un grupo importante de dominicanos y dominicanas de ascendencia haitiana, viviendo en apatridia o en el riesgo de ser apátridas, como consecuencia de políticas que justifican la restricción para éstos del acceso a la nacionalidad.

El Estado y la sociedad dominicanos no pueden ocultar, que las y los dominicanos de ascendencia haitiana existen como un sujeto social que está presente en las fibras sensibles de la sociedad, que se ha hecho sujeto de derechos a base de la concienciación, organización, solidaridad y lucha, que han liderado sus dirigentes.

Frente a las políticas de genocidio civil que intentaron impulsar los gestores de la Resolución 12-07 de la Junta Central Electoral y de la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional, se levantaron las voces de lucha de los afectados (por supuesto con el apoyo solidario de los dominicanos y dominicanas que siempre han abrazado las causas democráticas y las luchas por los derechos humanos y la justicia social) y aunque todavía no se ha logrado resolver con justicia y en derecho toda la problemática, justo es reconocer que se han logrado avances importantes. En particular, detener la justificación de una lógica de exclusión que buscaba hacer invisible los sujetos de derechos y que se resistía a la restitución de los documentos

y registros civiles de los dominicanos de ascendencia haitiana.

Todavía sigue pendiente la superación de los obstáculos que ponen en riesgo de apatridia a decenas de miles de dominicanos/as. Hasta que este problema no se resuelva, y se levanten los obstáculos que impiden el acceso a los documentos de identidad y al disfrute pleno del derecho a la nacionalidad (de acuerdo el criterio jurídico *ius soli* que imperaba en la Constitución vigente hasta el año 2010), la justicia seguirá siendo una asignación pendiente en la construcción del Estado Social y Democrático de Derecho que anhelamos los dominicanos.

El análisis de este tema pone de manifiesto la conveniencia de que el Estado dominicano reconozca las razones de adoptar una política pública para reducir la apatridia y sus formas de manifestación en la sociedad dominicana.

Como bien han planteado los expertos internacionales de ACNUR, gestores de la "Campaña Mundial para Erradicar la Apatridia" existen sobradas razones para que los Estados se adhieran a las convenciones internacionales contra la apatridia. Nosotros podríamos aprender de ello. Por ejemplo:

1. Las convenciones sobre la apatridia establecen normas mundiales que proporcionan los fundamentos legales internacionales para abordar las causas y las consecuencias de la apatridia, que no son abordados en ningún otro tratado. La Convención de 1961 establece la prevención de que se produzca la apatridia y así la reducción de la misma con el tiempo.

La Convención establece normas claras, según las cuales, los Estados deben conceder la nacionalidad a los niños para que ellos no se conviertan en apátridas al nacer. También previene la apatridia más adelante en la vida, por ejemplo, cuando las personas se convierten en apátridas como resultado de intentos fallidos para naturalizarse.

2. Las convenciones sobre la apatridia ayudan a resolver los conflictos de legislación y previenen a las personas de sufrir las consecuencias de los vacíos entre leyes de ciudadanía. Con el aumento en la migración mundial y de los matrimonios mixtos entre ciudadanos de diferentes Estados, cada vez más las personas se enfrentan con requisitos y procedimientos legales complejos para establecer su ciudadanía.

3. La prevención de la apatridia y la protección de las personas apátridas contribuye a la paz y la seguridad internacional y a prevenir el desplazamiento forzoso. La ciudadanía proporciona a las personas un sentido de identidad y es fundamental para la participación plena en la sociedad.

4. La reducción de la apatridia mejora el desarrollo social y económico. Al adherirse a las convenciones sobre la apatridia, los Estados se comprometen a identificar posibles poblaciones apátridas y tomar medidas para prevenir y reducir la apatridia dentro de sus fronteras. De ese modo, los Estados obtienen una imagen

más precisa no sólo de la población necesitada de protección del Estado y de servicios, sino también de aquellos que pueden contribuir al desarrollo social y económico de los Estados.

5. Resolver la apatridia promueve el estado de derecho y contribuye a mejorar la regulación de la migración internacional. La reducción de la apatridia contribuye al respeto amplio del estado de derecho en todas las sociedades. Todos los Estados se benefician, en tanto la aceptación recíproca de las normas mínimas sobre la ciudadanía contribuye a una mejor regulación de los flujos migratorios internacionales.

6. Adherirse a las convenciones sobre la apatridia subraya el compromiso del Estado con los derechos humanos. Al adherirse a las convenciones sobre la apatridia, los Estados demuestran su compromiso con los derechos humanos y su cooperación con la comunidad internacional para la reducción y la eliminación de la apatridia y el respeto a la dignidad de todas las personas necesitadas de protección.

Es por las razones antes señaladas, que consideramos oportuno que el Estado dominicano salga del estado de negación y se abra al desafío de repensarse como nación democrática que maneja sus problemas de derechos humanos con libertad y soberanía, sin dejar de estar comprometida con la tutela efectiva de los derechos humanos de su población.

Centro Bonó
C/ Josefa Brea 65, Mejoramiento Social,
Santo Domingo, República Dominicana
Tel. 809-682-4448 Fax 809-685-0120
www.bono.org.do
🐦 @CentroBono 👍 Centro Bonó



Textos: Roque Félix
Edición: Tomás Marrero
Diseño gráfico: Gary Lorenzo

Auspiciado por:



Unión Europea

