



REPÚBLICA DOMINICANA

--

Carta abierta al Presidente Danilo Medina respecto a la “Ley que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil Dominicano y sobre naturalización”

Señor Presidente:

Me dirijo a usted en relación con la “Ley que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil Dominicano y sobre naturalización” (Ley núm. 169-14), presentada por el gobierno y aprobada por el Congreso el 22 de mayo de 2014.

Amnistía Internacional reconoce que esta ley responde al compromiso, reiterado por usted en varias ocasiones, de encontrar una salida "humanitaria" para resolver un "problema humano" agravado por la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional. La organización considera que la ley y su preámbulo tienen aspectos positivos, tales como:

- el reconocimiento de que “[l]a adopción urgente de medidas que posibiliten el derecho a la igualdad, al desarrollo de la personalidad, a la nacionalidad, a la salud, a la familia, al libre tránsito, al trabajo y a la educación” es una alta prioridad para el Estado dominicano;
- el reconocimiento de que no pueden exigirse responsabilidades a las personas afectadas, ni hacerles pagar las consecuencias de las presuntas irregularidades cometidas por los agentes del Estado;
- la disposición de que la Junta Central Electoral emita o renueve las cédulas de identidad a todas las personas beneficiarias del "régimen especial" (es decir, hijos e hijas de padres extranjeros "no residentes") que hubieran sido inscritas en el Registro Civil Dominicano, y que se reconozcan con carácter retroactivo todos los "actos de la vida civil" de este grupo de población;

- la disposición de que los procesos establecidos por la Ley no supondrán ningún coste para las personas afectadas.

Igualmente, es muy positivo que, en la carta que acompaña la presentación del proyecto de ley al presidente de la Cámara de Diputados, usted reconozca que el hecho de que una gran cantidad de personas en la República Dominicana carezca de personalidad jurídica representa una “debilidad institucional inaceptable”, y también que haga expresa su intención de garantizar el derecho de todas las personas a tener una identidad.

Sin embargo, para Amnistía Internacional resulta decepcionante el hecho de que esta ley no proteja verdaderamente los derechos humanos de las personas a las que se privó de su nacionalidad dominicana como consecuencia de la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional.

En ella, el Tribunal Constitucional mantuvo que los trabajadores extranjeros migrantes y sus descendientes que no pudieran demostrar su condición de migrantes regulares en el país debían ser considerados "extranjeros en tránsito" y por consiguiente sus hijos nacidos en República Dominicana no tendrían derecho a la nacionalidad dominicana. Con ello, el Tribunal Constitucional no tuvo en cuenta interpretaciones jurídicas que limitaban el ámbito temporal del concepto de "en tránsito" a un periodo de menos de diez días. El Tribunal Constitucional estableció un criterio para la adquisición de la nacionalidad dominicana que no estaba en vigor en el momento del nacimiento de Juliana Deguis Pierre y otros miles de personas en situación similar, y aplicó con carácter retroactivo su interpretación de "extranjeros en tránsito" a varias generaciones de dominicanos de ascendencia haitiana.

El Tribunal Constitucional tampoco tuvo en cuenta la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana (2005), a pesar de su carácter vinculante. En ese fallo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que el estatus migratorio de una persona no podía ser una condición para que el Estado le otorgara la nacionalidad, ya que dicho estatus migratorio nunca puede constituir una justificación para privar a una persona del derecho a la nacionalidad o del disfrute y el ejercicio de sus derechos. La Corte falló también que los hijos no pueden heredar el estatus migratorio de sus progenitores. Además, la Corte Interamericana sostuvo que "para considerar que una persona está en tránsito, sin importar la clasificación que se utilice, el Estado debe respetar un límite temporal razonable y comprender que el extranjero que desarrolla relaciones en un Estado no se puede equiparar a una persona en tránsito". Es de señalar que el carácter vinculante de las decisiones de la Corte Interamericana no sólo es reconocido en el derecho internacional, sino también en la legislación dominicana. En virtud de la actual legislación dominicana, las normas del derecho internacional de los derechos humanos se incorporan al sistema jurídico nacional al nivel constitucional. Esto incluye el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional implica la privación arbitraria de la nacionalidad a miles de personas, que a consecuencia de ello se convierten en apátridas. Aunque las condiciones para conceder la nacionalidad son decisión de cada Estado, el derecho internacional impone ciertos límites a las facultades del Estado a este respecto, especialmente cuando la actuación estatal da lugar a la

apatridia. Para no vulnerar la prohibición de privar arbitrariamente de la nacionalidad, las medidas que conducen a dicha privación deben cumplir ciertas condiciones: ajustarse a la legislación nacional; responder a una finalidad legítima que sea compatible con el derecho internacional y, en particular, con los objetivos del derecho internacional de los derechos humanos; ser el instrumento menos perturbador de los que puedan conducir al resultado deseado; y ser proporcionales al interés que se ha de proteger. La decisión del Tribunal Constitucional no cumple los principios de legalidad y proporcionalidad y, por tanto, tiene como consecuencia la privación arbitraria de la nacionalidad.

Además, la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional es discriminatoria porque tiene un impacto desproporcionado sobre los dominicanos de ascendencia haitiana, que constituyen un grupo marginado y vulnerable. La sentencia parece dirigida específicamente a este grupo en concreto y, por tanto, constituye una privación discriminatoria de la nacionalidad, prohibida por derecho internacional y la Constitución dominicana.

Motivos de preocupación en relación con las soluciones que propone la Ley núm. 169-14

La Ley núm. 169-14 no resuelve las contradicciones con la ley nacional y el derecho internacional de los derechos humanos señaladas *supra*. Como consecuencia, las soluciones que brinda tienen carácter de concesiones, y no de reparaciones de violaciones de derechos humanos.

Ninguna de las soluciones identificadas supone la restauración automática de la nacionalidad dominicana a quienes ya la tenían en virtud del sistema jurídico en vigor entre 1929 y 2010, contraviniendo así las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al término de su visita a la República Dominicana, en diciembre de 2013.

Aunque la solución establecida para los hijos de padres extranjeros "no residentes" que habían sido registrados en el Registro Civil Dominicano ("régimen especial") es mucho más ventajosa que la adoptada para quienes nunca lo fueron, sigue sin ser automática. En lugar de un reconocimiento explícito de que las personas afectadas poseen nacionalidad dominicana, la ley ordena a la Junta Central Electoral llevar a cabo un proceso de regularización después del cual "acreditará" como ciudadanos dominicanos a las personas incluidas en el primer grupo (es decir, los hijos de padres extranjeros "no residentes" inscritos en el Registro Civil Dominicano) .

El proceso que deben realizar los hijos de padres extranjeros "no residentes" que no fueron inscritos en el Registro Civil Dominicano para poder acceder a la nacionalidad dominicana es mucho más largo. Para iniciarlo, deben inscribirse como extranjeros, algo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideraba inaceptable. A continuación, deben solicitar la regularización en virtud del actual Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular. Hasta después de dos años de su regularización la persona afectada no puede solicitar la naturalización acogiéndose a la Ley núm. 1683, de 16 de abril de 1948, que regula el proceso de naturalización.

La ausencia de mecanismos automáticos para el reconocimiento de la nacionalidad dominicana a las personas afectadas por la Sentencia 168-13 del Tribunal

Constitucional supone que dichas personas permanecen en situación de apatridia hasta que completan el proceso de regularización y naturalización.

Los beneficiarios del "régimen especial" podrían ser una minoría de las personas afectadas. Un estudio llevado a cabo por la Junta Central Electoral en noviembre de 2013 identificó a 24.392 personas que habían sido "inscritas de forma irregular" entre 1929 y 2007, de las cuales 13.972 eran hijos de nacionales haitianos. Sin embargo, otro estudio realizado en 2012 por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Unión Europea y la Oficina Nacional de Estadística (ONE) encontró que el número de personas que vivían en la República Dominicana cuyos progenitores eran extranjeros ascendía a 244.151. De ellas, 209.912 eran de ascendencia haitiana (padre y/o madre nacidos en Haití). El estudio sólo tuvo en cuenta a los hijos de padres extranjeros, no a las sucesivas generaciones de ascendencia extranjera. Por consiguiente, es muy probable que la inmensa mayoría de las personas afectadas por la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional sean personas excluidas del "régimen especial" y sujetas al proceso de naturalización. También es preocupante que este "régimen especial" sólo sea de aplicación a las personas inscritas en el Registro Civil Dominicano entre 1929 y el 18 de abril de 2007, siendo esta última fecha la de entrada en vigor del "Libro de Extranjería", en el que se han venido inscribiendo desde entonces los nacimientos de hijos cuyas madres no podían demostrar su situación migratoria regular en el país. Dado que no fue hasta la entrada en vigor de la actual Constitución dominicana, el 26 de enero de 2010, cuando se excluyó de la adquisición de la nacionalidad dominicana por *ius soli* (derecho de suelo) a los niños nacidos en el país de migrantes en situación irregular, las personas nacidas después del 18 de abril de 2007 y hasta el 26 de enero de 2010, e inscritas como extranjeros, no deben quedar excluidas de la posibilidad de que se reconozca su nacionalidad dominicana.

Motivos de preocupación en relación con la aplicación de la Ley núm. 169-14

A Amnistía Internacional le preocupa asimismo que la ausencia de mecanismos automáticos, así como la complejidad de la Ley y la ambigüedad de algunas de sus disposiciones, se traduzca en complicaciones durante su aplicación, tales como el establecimiento de criterios discrecionales y discriminatorios, que a su vez resulten de nuevo en la privación arbitraria de la nacionalidad.

En concreto, si bien es comprensible que la Ley considere la "falsedad de datos, suplantación de identidad, o cualquier otro hecho que configure el delito de falsedad en escritura pública" causas de exclusión del "régimen especial" establecido para los hijos de padres y madres extranjeros "no residentes" inscritos en el Registro Civil Dominicano (artículo 3 del capítulo I), resulta preocupante que la falta de claridad respecto a qué casos estarían comprendidos exactamente en dichas exclusiones, y qué organismo estaría facultado para tomar tales decisiones, pudiera suponer que algunas de las personas afectadas fueran privadas arbitrariamente de la nacionalidad dominicana.

Además, si bien es cierto que el derecho internacional acepta que la información fraudulenta o falsificada o la tergiversación de los hechos es un motivo legítimo de pérdida o privación de la nacionalidad, también exige a los Estados que estudien detenidamente la proporcionalidad del acto, especialmente cuando dé lugar a apatridia. Debe ponderarse la naturaleza o la gravedad del fraude o la tergiversación

habida cuenta de las consecuencias que tendría la retirada de la nacionalidad. En este contexto, también deben tenerse presentes aspectos como la relación de la persona con el Estado, en particular el tiempo que haya transcurrido entre la adquisición de la nacionalidad y el momento en que trasciende el fraude.

Por consiguiente, sería crucial que quedara limitada a los tribunales la competencia para decidir los casos que constituyen excepción con arreglo al artículo 3 del capítulo I de la Ley, y establecer mecanismos de apelación a fin de garantizar el derecho a una revisión de la privación de la nacionalidad (garantizada por el artículo 8, párrafo 4, de la Convención para reducir los casos de apatridia). Tal proceso debe contar con todas las garantías judiciales consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y proporcionar un remedio efectivo.

Respecto al proceso de naturalización de hijos de padres y madres extranjeros "no residentes" que no hayan sido inscritos en el Registro Civil Dominicano, a Amnistía Internacional le preocupa que puedan quedar excluidas de este proceso muchas personas. Las personas afectadas sólo dispondrán de 90 días desde la fecha de entrada en vigor del reglamento de aplicación de la Ley para registrarse como extranjeros. Dado que la inmensa mayoría de estas personas pertenecen al sector más desfavorecido de la sociedad dominicana y viven en zonas remotas, es probable que muchas pierdan la oportunidad de iniciar el proceso de naturalización a menos que se adopten mecanismos adecuados para garantizar que las disposiciones de la ley se ponen en conocimiento de todos los afectados. Además, dada la duración y la complejidad del proceso de naturalización que establece la Ley, muchas de estas personas podrían hallar dificultades para cumplir todos los requisitos, a menos que se les proporcione suficiente información y apoyo.

Amnistía Internacional señala también que la ley no aclara cómo se abordarán ciertas situaciones creadas por las Juntas Centrales Electorales y por otras instituciones oficiales. Entre ellas figuran:

- la suspensión administrativa de las actas de nacimiento o las cédulas de identidad por la Junta Central Electoral, tras la entrada en vigor de su resolución número 12-07;
- la denegación de expedición o renovación de pasaportes por la Dirección General de Pasaportes;
- la expedición de actas de nacimiento para extranjeros a personas previamente inscritas en el Registro Civil Dominicano;
- la transcripción en el Libro de Extranjería de personas inscritas previamente en el Registro Civil Dominicano.

La Ley no menciona explícitamente el estatus que tendrán los hijos que no pudieron ser registrados porque a sus padres se les denegaron sus documentos de identidad o se les privó de ellos. Aunque la disposición (artículo 5 del capítulo I) según la cual el Estado Dominicano reconocerá con carácter retroactivo todos los actos de la vida civil de los beneficiarios del "régimen especial" induce a pensar que dichos beneficiarios podrán inscribir a sus hijos como dominicanos, el hecho de que no se haga mención explícita a esta situación podría causar confusión y llevar a una aplicación discrecional de la ley. Por ejemplo, la ley no aclara que sucederá con los hijos de

dominicanos de ascendencia haitiana a quienes se expidió una constancia de nacimiento color rosado en los hospitales y que por tanto son considerados extranjeros, aunque sus padres hayan sido inscritos en el Registro Civil Dominicano. Esta falta de claridad resulta especialmente preocupante dado que, como ha documentado Amnistía Internacional, hay casos de familias en las que algunos hijos han recibido una constancia de nacimiento color rosado mientras que otros la han recibido color blanco, a pesar de ser todos hermanos de padre y madre nacidos después de la entrada en vigor del “Libro de Extranjería”.

Además, no está claro el efecto que tendrá la Ley sobre los cientos de procedimientos judiciales iniciados por la Junta Central Electoral contra personas presuntamente inscritas de manera irregular en el Registro Civil Dominicano (demandas en nulidad de acta de nacimiento) con el objetivo de que los tribunales de primera instancia declaren nulas las correspondientes actas de nacimiento. Amnistía Internacional halló que la inmensa mayoría de estos procedimientos se iniciaron contra personas que habían presentado recursos de amparo contra la denegación de sus documentos de identidad por la Junta Central Electoral. Este organismo basó sus solicitudes judiciales exclusivamente en el hecho de que los progenitores de las personas afectadas son haitianos, alegando que su inscripción de nacimiento en el Registro Civil fue incorrecta e infringió la ley. Según abogados de derechos humanos dominicanos, la única prueba aportada por la Junta Central Electoral en apoyo de su pretensión son los informes emitidos por ella misma a través de su Departamento de Investigación.

Para mitigar los riesgos antes expuestos, Amnistía Internacional le pide que garantice que el reglamento de aplicación de la Ley se redacte, y éste se aplique de una forma que respete, proteja y haga realidad los derechos humanos de las personas afectadas. En concreto, la organización recomienda:

- redactar el reglamento de aplicación de la ley en consulta con organizaciones civiles de derechos humanos y representantes de los sectores de la población afectados;
- garantizar que el reglamento de aplicación resuelve las situaciones antedichas creadas por la Junta Central Electoral y la Dirección General de Pasaportes de una forma que respete, proteja y haga realidad los derechos humanos;
- aclarar en el reglamento de aplicación que tanto los beneficiarios del "régimen especial" como los que deban pasar por el proceso de naturalización pueden registrar a sus hijos como dominicanos, aunque éstos hayan recibido constancias de nacimiento color rosado en el hospital;
- aplicar sin demora medidas extraordinarias de carácter provisional para proteger los derechos de las personas que deben realizar el proceso de naturalización hasta que se garantice su inscripción plena, incluido su pleno acceso a los servicios necesarios para que se respeten, se protejan y se promuevan sus derechos humanos;
- limitar a los tribunales la competencia para decidir, caso por caso, lo que constituyen excepciones previstas en el artículo 3 del capítulo I de la Ley, y garantizar un recurso efectivo a los afectados;

- garantizar el debido proceso y el derecho a una revisión judicial en todos los casos de privación de la nacionalidad, garantizando que aquellas personas cuyos casos se consideran incluidos dentro de las excepciones previstas en el artículo 3 del capítulo I de la Ley, y las que no tengan derecho a una regularización en virtud de los mecanismos que contempla el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular en la República Dominicana, disponen de mecanismos judiciales eficaces;
- llevar a cabo una campaña de información a nivel nacional a fin de garantizar que las personas afectadas tienen acceso a información completa sobre las disposiciones de la ley;
- garantizar que todas las personas afectadas, y especialmente las que deban someterse al proceso de naturalización, reciben la ayuda adecuada que les permita acatar las disposiciones de la Ley;
- establecer una comisión de vigilancia, con representantes de organizaciones nacionales de derechos humanos y de las personas afectadas, a fin de garantizar la adecuada y plena aplicación de las disposiciones de la Ley;

Agradeciéndole de antemano su atención, quedo a la espera de su respuesta a los asuntos planteados en esta carta y las recomendaciones de Amnistía Internacional.

Cordialmente,

Erika Guevara Rosas
Directora para las Américas