

Situación de derechos humanos en República Dominicana



OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 45/15

31 diciembre 2015

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6522-2

1. Human rights--Dominican Republic. 2. Civil rights--Dominican Republic. 3. Haitians--Civil rights--Dominican Republic.

4. Haitians--Legal status, laws, etc.--Dominican Republic. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.45/15

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Rose-Marie Belle Antoine

James L. Cavallaro

José de Jesús Orozco Henríquez

Felipe González

Rosa María Ortiz

Tracy Robinson

Paulo Vannuchi

Secretario Ejecutivo

Emilio Álvarez-Icaza Longoria

Secretaria Ejecutiva Adjunta

Elizabeth Abi-Mershed

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2015

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	11
--------------------------	-----------

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	21
----------------------------------	-----------

A.	<i>Alcance y objetivos del informe</i>	21
B.	<i>Visita in loco a la República Dominicana y seguimiento</i>	24
1.	Acciones posteriores a la visita in loco a la República Dominicana	31
2.	Acciones positivas	34
C.	<i>Estructura y metodología</i>	36
D.	<i>Preparación, aprobación y seguimiento del informe</i>	40
E.	<i>Observaciones de la República Dominicana</i>	41

CAPÍTULO 2 EL DERECHO A LA NACIONALIDAD Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL TC/0168/13	47
--	-----------

A.	<i>Consideraciones generales</i>	47
1.	Antecedentes históricos de la migración haitiana hacia la República Dominicana	55
2.	Orígenes de la discriminación racial en República Dominicana	60
3.	Seguimiento de la CIDH a la situación de los migrantes haitianos y sus descendientes en República Dominicana	64
B.	<i>Marco constitucional y legal en materia de derecho a la nacionalidad</i>	74
1.	La adquisición de la nacionalidad dominicana antes de la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0168/13	74
2.	La sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional	83
3.	Decreto N ° 327-13: Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular	90
4.	Ley 169 de 2014: Régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización	92

C.	<i>Principales preocupaciones y estándares en torno al derecho a la nacionalidad de personas dominicanas de ascendencia haitiana y la sentencia TC/0168/13</i>	93
1.	La privación arbitraria y retroactiva del derecho a la nacionalidad de las personas dominicanas de ascendencia haitiana	106
2.	La situación de apatridia de las personas de ascendencia haitiana desnacionalizadas	125
3.	El derecho a la identidad de las personas de ascendencia haitiana	132
4.	Obstáculos en el goce efectivo de derechos originados por la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica: condiciones de vida inhumanas y degradantes en los bateyes	136
5.	La afectación sobre el derecho a la integridad personal de las personas afectadas	138
D.	<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	140

CAPÍTULO 3 | DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN DE PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA

147

A.	<i>Consideraciones generales</i>	147
B.	<i>Marco constitucional y legal en materia de igualdad y no discriminación</i>	151
C.	<i>Principales preocupaciones y estándares en torno a las formas de discriminación que afectan a personas dominicanas de ascendencia haitiana originados por la sentencia TC/0168/13</i>	154
1.	Discriminación estructural contra personas de ascendencia haitiana	157
2.	Discriminación intersectorial contra personas de ascendencia haitiana	161
D.	<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	167

CAPÍTULO 4 | ACCESO A LA JUSTICIA Y GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO PARA PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA

175

A.	<i>Consideraciones generales</i>	175
B.	<i>Marco constitucional y legal</i>	177
C.	<i>Principales preocupaciones relativas al acceso a la justicia, la protección judicial y las garantías del debido proceso</i>	179
1.	Debido proceso y protección judicial en procedimientos que conllevan a la privación de la nacionalidad de las personas dominicanas de ascendencia haitiana	181

2.	Acceso a la justicia y protección judicial de las personas dominicanas de ascendencia haitiana frente a diversas formas de discriminación en las diferentes esferas de su vida	196
D.	<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	202

CAPÍTULO 5 INTOLERANCIA, AMENAZAS E INCITACIÓN A LA VIOLENCIA EN CONTRA DE PERSONAS QUE DEFIENDEN EL DERECHO A LA NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA Y LA NO DISCRIMINACIÓN	207
--	------------

A.	<i>Consideraciones generales</i>	207
B.	<i>Marco constitucional y legal en materia de libertad de expresión</i>	212
C.	<i>Principales preocupaciones y estándares en torno a periodistas, abogados, defensores de derechos humanos y otras figuras públicas que han expresado opiniones contrarias a la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional</i>	213
D.	<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	217

CAPÍTULO 6 MIGRANTES HAITIANOS, OPERATIVOS MIGRATORIOS Y DEBIDO PROCESO	221
--	------------

A.	<i>Consideraciones generales del fenómeno migratorio en República Dominicana</i>	221
B.	<i>Marco constitucional y legal en materia de migración</i>	227
C.	<i>Principales preocupaciones en torno al goce efectivo de los derechos humanos de los migrantes</i>	230
1.	Situación general de derechos humanos de los migrantes haitianos	231
2.	Operativos migratorios y debido proceso: detención y deportación	243
3.	Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular	251
D.	<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	258

RESUMEN EJECUTIVO

1. Desde principios de la década de los noventa del siglo pasado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha monitoreado las dificultades y obstáculos que enfrentan los hijos de migrantes haitianos nacidos en territorio dominicano para ser registrados y contar con la documentación que pruebe su nacionalidad dominicana, en aplicación del principio de *jus soli*. En un primer momento, funcionarios de Oficialías del Estado Civil se negaban a registrar el nacimiento de hijos de migrantes haitianos nacidos en República Dominicana por el hecho de que sus padres se encontraban en situación migratoria irregular. El argumento comúnmente utilizado por las autoridades era que de acuerdo a la Constitución, los hijos de extranjeros en tránsito no podían adquirir la nacionalidad dominicana en aplicación del principio de *jus soli*. El origen nacional y la situación migratoria de sus padres ha conllevado a que los hijos de migrantes haitianos nacidos en territorio dominicano hayan tenido que enfrentar diversas formas de discriminación a lo largo de sus vidas, las cuales no solamente han vulnerado sus derechos a la nacionalidad, la personalidad jurídica y la igualdad y no discriminación, sino que también han conllevado a la violación de otros de sus derechos humanos.
2. El 23 de septiembre de 2013, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana dictó la sentencia TC/0168/13. Dicha sentencia redefinió, con efectos retroactivos, el criterio para adquirir la nacionalidad por aplicación del principio de *jus soli*, al dar nueva interpretación al concepto de extranjeros en tránsito, equiparando este concepto con el de extranjero en situación irregular. A través de esta sentencia, el Tribunal modificó retroactivamente la interpretación dada a los “extranjeros en tránsito” en las constituciones dominicanas vigentes entre 1929 a 2010, las cuales establecían dicha categoría como una limitación para adquirir la nacionalidad por *jus soli*. En efecto, respecto a un caso particular, el Tribunal determinó que a pesar de que la persona recurrente había nacido en territorio dominicano y de que había sido registrada por las autoridades competentes como tal en un momento en que la Constitución reconocía el *jus soli* como forma para adquirir la nacionalidad, la nueva interpretación de “extranjeros en tránsito” la privaba del derecho a la nacionalidad dominicana.
3. La sentencia TC/0168/13 ordenó el traspaso administrativo de todas las actas de nacimiento de personas nacidas en territorio dominicano hijos de “extranjeros en tránsito” desde 1929 a 2007 hacia libros de registro de nacimientos de extranjeros, privando así arbitrariamente de su nacionalidad a un número muy significativo de

personas que gozaban de la nacionalidad dominicana, y dejando en situación de apátridas, al considerarlos como extranjeros a pesar de haber nacido en territorio dominicano y contar con documentos de identidad que así lo demostraban.

4. La Comisión estima que la sentencia TC/0168/2013 del Tribunal Constitucional conllevó a una privación arbitraria de la nacionalidad para todas las personas sobre quienes extendió sus efectos. A su vez, la sentencia tuvo un efecto discriminatorio, dado que impactó principalmente a personas dominicanas de ascendencia haitiana; privándoles de su nacionalidad retroactivamente; y generando apatridia respecto de aquellas personas que no eran consideradas como nacionales suyos por ningún otro Estado. Esta situación ha afectado de forma desproporcionada a las personas de ascendencia haitiana, quienes frecuentemente son identificadas como tales, correcta o incorrectamente, con base en el origen nacional o la situación migratoria de los padres, el color de la piel (particularmente aquellas de color de piel oscura), la capacidad lingüística o los apellidos, constituyendo una violación al derecho a la igualdad y a la no discriminación. La Comisión observa que a lo largo de los años en que ha dado seguimiento a esta situación, así como durante su visita a la República Dominicana, no ha recibido denuncias o informaciones sobre personas dominicanas de ascendencia extranjera que no fuesen de ascendencia haitiana quienes hubiesen enfrentado obstáculos en el reconocimiento de su nacionalidad, en el acceso al registro civil, así como a sus documentos de identidad.
5. La nueva interpretación del Tribunal Constitucional privó retroactivamente de su derecho a la nacionalidad dominicana a decenas de miles de personas que durante toda su vida habían sido consideradas dominicanas, muchas de las cuales fueron registradas por las autoridades competentes como nacionales dominicanos al nacer y a lo largo de su vida se les otorgaron otros documentos de identidad, tales como cédulas, carnets electorales y pasaportes. La privación arbitraria de la nacionalidad y la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas afectadas las ha puesto en una situación de desventaja en el goce de algunos de sus derechos humanos, así como en una situación de extrema vulnerabilidad a ser víctimas de violaciones a otros múltiples derechos humanos. En este orden de ideas, la Comisión considera que la interpretación que las autoridades dominicanas han dado al derecho a la nacionalidad en aplicación del principio de *jus soli*, al tener un impacto discriminatorio sobre las personas nacidas en la República Dominicana de ascendencia haitiana, resulta incompatible con las obligaciones emanadas del derecho internacional de los derechos humanos.
6. Al respecto, la Comisión observa que la sentencia TC/0168/13 afectó desproporionalmente a personas ya sujetas a múltiples formas de discriminación, en particular con base en criterios raciales, el origen nacional y/o la situación migratoria de sus padres o su situación de pobreza. Durante la visita, la CIDH visitó 9 bateyes en diversos lugares del país y constató las condiciones de pobreza, exclusión y discriminación bajo las cuales viven las personas que allí habitan. La pobreza afecta desproporcionadamente a las personas de ascendencia haitiana y esta situación guarda relación con los obstáculos que enfrentan en el acceso al registro civil y a documentos de identidad. Su falta de documentos o el hecho de que estos hayan sido retenidos, destruidos o se encuentren bajo investigación ha

generado que estas personas enfrenten obstáculos en materia de educación, salud, trabajo digno, poder realizar contratos, casarse, entre otros.

7. El monitoreo que la Comisión ha dado a esta situación a lo largo de los años han evidenciado una serie de impedimentos para que los migrantes haitianos regularizaran su situación migratoria en el país, los cuales a su vez conllevaron a que estas personas enfrentasen otros obstáculos para inscribir en el Registro Civil a sus hijos e hijas nacidos en territorio dominicano y que de esa forma contasen con documentos de identidad que acreditaran su nacionalidad dominicana. Las dificultades vinculadas con la interpretación que diversas autoridades han dado a la cláusula de extranjeros “en tránsito” ha conllevado a que en la práctica la situación migratoria irregular de los padres termine teniendo efectos sobre sus hijos, al servir como un impedimento para que estos sean registrados y que por ende puedan acreditar su nacionalidad dominicana.
8. La Comisión nota que la denegación en el registro o en la entrega de documentos a un gran número de personas nacidas en la República Dominicana fue una práctica extendida a lo largo de las últimas décadas por la Junta Central Electoral, cuando también se registraban deportaciones arbitrarias y expulsiones colectivas. En esas deportaciones estuvieron incluidas personas nacidas en la República Dominicana, a quienes el Estado dominicano les había reconocido su nacionalidad dominicana a través de la expedición de actas de nacimiento y cédulas de identidad. Dentro de este contexto, la sentencia del Tribunal Constitucional representó una etapa crucial en el proceso de desnacionalización llevado a cabo por décadas en la República Dominicana, tendiente a “proteger su identidad nacional”, al limitar, de forma arbitraria y retroactiva, el derecho a la nacionalidad a los dominicanos de origen extranjero, en particular de aquellos de ascendencia haitiana.¹
9. La sentencia TC/0168/13 y sus efectos han sido objeto de gran preocupación y condena a nivel nacional, regional e internacional. Tras el revuelo generado por la sentencia TC/0168/13 y en atención a una invitación del Estado dominicano, la Comisión Interamericana condujo su sexta visita *in loco* a la República Dominicana del 2 al 6 de diciembre de 2013. La visita tuvo por finalidad observar la situación en lo relativo a los derechos a la nacionalidad, la identidad, la igualdad, la no discriminación, así como a otros derechos y problemáticas relacionadas. La Comisión llevó a cabo esta visita a fin de supervisar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos libremente por la República Dominicana. Durante la visita, la Comisión Interamericana recibió información preocupante sobre graves vulneraciones al derecho a la nacionalidad, a la personalidad jurídica, a la igualdad ante la ley, y a la no discriminación. Las violaciones al derecho a la nacionalidad, que la Comisión ya había observado desde su visita *in loco*, realizada en 1991, continúan, y la situación se agravó como consecuencia de la sentencia TC/0168/2013 del Tribunal Constitucional.

¹ CIDH, *Observaciones preliminares de la visita de la CIDH a República Dominicana: 2 a 6 de diciembre de 2013*. Santo Domingo, 6 de diciembre de 2013, págs. 6-11.

10. Durante la visita, la Comisión Interamericana también recibió información profundamente preocupante acerca de amenazas contra periodistas, académicos, abogados, políticos, legisladores, defensores de derechos humanos, figuras públicas e incluso servidores públicos de alto nivel por haber criticado la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional. Estas personas han sido calificadas como “traidores a la patria”, han sido objeto de amenazas y se ha llamado públicamente a dar “muerte a los traidores”. La Comisión también expresa su preocupación de que la intolerancia y el discurso racista pueden crear un ambiente que incrementa la vulnerabilidad de las personas de origen haitiano a ser víctimas de diversas formas de violencia.
11. La discriminación, marginación y segregación de las personas de ascendencia haitiana que han sido privadas de su nacionalidad dominicana en razón de la nacionalidad haitiana de sus ancestros y/o del color de su piel, en particular mujeres y niños, ha incrementado su vulnerabilidad a otras formas de discriminación, explotación y violaciones a sus derechos humanos, tales como el derecho a la integridad personal, la protección de la honra, la dignidad y la vida privada, el derecho a la protección de la familia y la vida familiar, los derechos del niño, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a la propiedad privada, el derecho a las garantías del debido proceso, el derecho a la protección judicial, derechos políticos, la libertad de circulación y residencia, así como a no ser privados arbitrariamente de su libertad, a no ser expulsadas del territorio del que son nacionales ni ser privadas del derecho a ingresar al mismo, la prohibición de expulsiones colectivas, entre otros.
12. En respuesta a los efectos generados por la sentencia TC/0168/13, la administración del Presidente Danilo Medina impulsó, con el apoyo de múltiples actores políticos y sociales, la adopción de la Ley 169-14, la cual fue aprobada unánimemente por el Congreso y entró en vigor el 23 de mayo de 2014. La Ley 169-14 dividió a las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13 en dos grupos que fueron denominados Grupo A y Grupo B. En relación con las personas del denominado Grupo A, la ley estableció la validación de las actas de nacimiento y la restitución de la nacionalidad para personas nacidas en el territorio dominicano entre el 16 de junio de 1929 y el 18 de abril de 2007 cuyos nacimientos hubiesen sido registrados.
13. En relación con las personas del Grupo B, la ley estableció un procedimiento especial de registro en los libros de registro de nacimientos de extranjeros para aquellas personas nacidas en territorio dominicano y que nunca fueron registradas en el Registro Civil dominicano, posibilitándoles para posteriormente aplicar a la regularización de su situación como migrantes, y, después de dos años, facultándoles a optar a la nacionalidad dominicana a través del procedimiento regular de naturalización. Por otra parte, las personas nacidas entre el 18 de abril de 2007 y 26 de enero 2010 no fueron cobijadas dentro del ámbito de aplicación de la ley.
14. De acuerdo a información suministrada por Estado dominicano, a finales de mayo de 2015, una cifra superior a 53.000 personas pertenecientes al Grupo A les fueron validados sus registros. En consecuencia, según lo expresado por el mismo Estado,

a estas personas y sus descendientes se les restituirá nacionalidad dominicana y se debe proceder a emitir sus documentos de identidad dominicanos de conformidad a lo dispuesto por la Ley 169-14. A la fecha de la aprobación del presente informe, apenas se estaba iniciando el proceso de entrega de documentos a estas personas y ya se habían presentado quejas de algunas personas respecto a obstáculos en la entrega de sus documentos por parte de las autoridades del Registro Civil. Al respecto, la Comisión estima que el Estado debe garantizar que la entrega de los documentos de identidad a estas personas se realice sin ningún tipo de discriminación y evitando cualquier tipo de arbitrariedades y trabas administrativas de forma que estas personas puedan ejercer los múltiples derechos vinculados al derecho a la nacionalidad y a la personalidad jurídica.

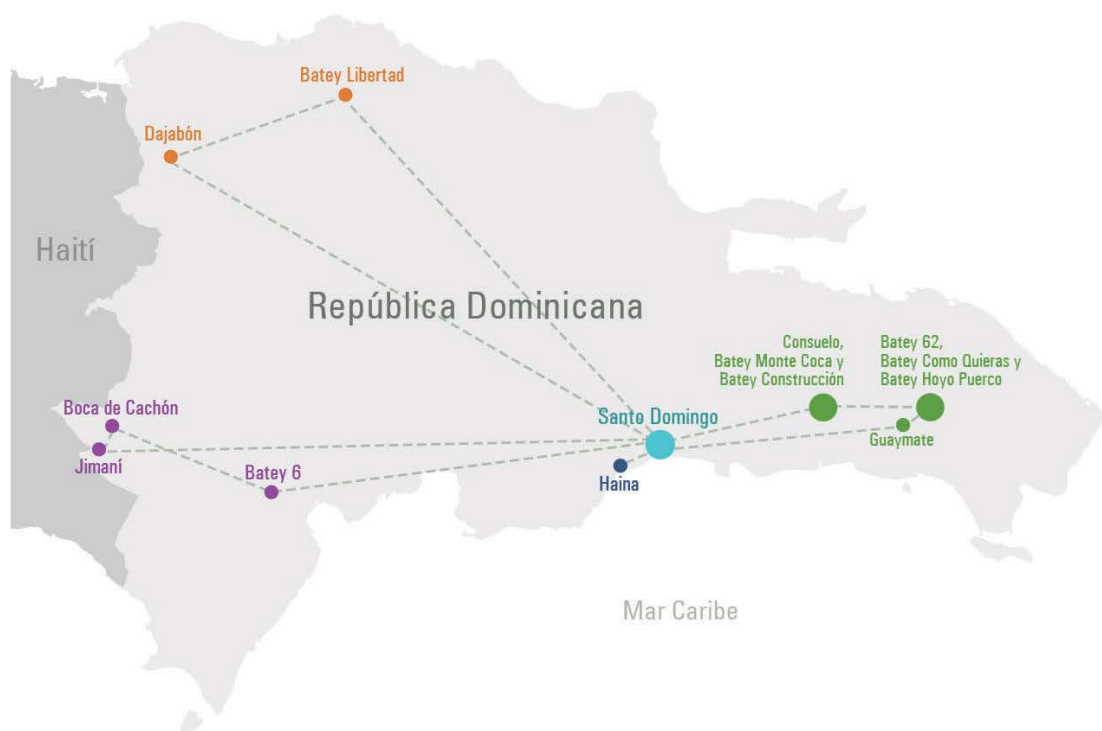
15. En lo que respecta al Grupo B, es decir, aquellas personas hijas de padres extranjeros en situación migratoria irregular que habiendo nacido en el territorio nacional no figurasen inscritos en el Registro Civil Dominicano, el Estado ha informado que 8.755 personas solicitaron su registro en libro de extranjeros dentro de los 180 días que tenían para registrarse, los cuales vencieron el 1 de febrero de 2015. La Comisión observa que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Inmigración de 2012, se estimaba que más de 53.000 personas habían nacido en la República Dominicana de ambos padres extranjeros y nunca fueron registrados ante el Registro Civil.² Lo anterior significa que muchas de las personas que harían parte del Grupo B no se habrían registrado dentro del procedimiento que les proveía la Ley 169-14.
16. La Comisión reconoce que el Estado dominicano ha realizado acciones para responder a la situación de las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13. Si bien la Comisión rechaza los fundamentos que subyacen a la Ley 169-14, reconoce la importancia práctica del procedimiento establecido para restituir la nacionalidad dominicana a los hijos de padres y madres extranjeros no residentes nacidos en el territorio dominicano y que fueron inscritos en los libros del Registro Civil, es decir las personas del Grupo A. No obstante, la Comisión no puede dejar de expresar su rechazo a que personas nacidas en territorio dominicano y que de conformidad con la legislación dominicana les correspondía la nacionalidad dominicana sean tratadas como extranjeras y que la opción que se les dio para volver a contar con la nacionalidad dominicana sea optar a la naturalización tras un plazo de 2 años de haberse regularizado de conformidad con el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular. Dado que la solución que prevé la Ley 169-14 para las personas del Grupo B ha sido considerarlas como extranjeras, decenas de miles de personas y sus descendientes continúan sin que se les haya restituido su nacionalidad y por ende sin que se les haya reparado efectivamente por la privación arbitraria de su nacionalidad y la situación de apatridia en la que fueron dejadas tras la sentencia TC/0168/13.
17. Asimismo, la Comisión expresa su profunda preocupación ante el riesgo en que se encuentran personas nacidas en territorio dominicano de ser deportadas del mismo por carecer de documentos de identidad que acrediten su nacionalidad

² Esta cifra no incluye los descendientes de estas personas.

dominicana, en contravención a lo dispuesto por la Convención Americana y los estándares desarrollados por la Comisión y la Corte Interamericana.

18. Con base en su análisis detallado de la situación de los dominicanos de ascendencia haitiana a los derechos a la nacionalidad, la identidad, la igualdad, la no discriminación, así como a otros derechos y problemáticas relacionadas, como grupo afectado por la sentencia TC/0168/13, la Comisión insta al Estado a adoptar, las medidas necesarias para evitar que la sentencia TC/0168/13 continúe produciendo efectos jurídicos; a restaurar plenamente el derecho a la nacionalidad de las personas afectadas por sentencia TC/0168/13; a dejar sin efecto las disposiciones de la Ley 169-14 que se basen en considerar extranjeras a las personas nacidas en territorio dominicano que sean hijas de extranjeros en situación irregular, por implicar las mismas una privación retroactiva de la nacionalidad; y, a adoptar las medidas necesarias para poner fin a las prácticas tendientes a negar la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en el territorio en razón del origen de sus padres o ascendientes, la situación migratoria de sus padres; entre otras recomendaciones elaboradas en el presente informe.
19. Entre las diversas acciones que el Estado dominicano ha realizado para asistir al Estado haitiano, así como a los migrantes haitianos en territorio dominicano, la Comisión estima relevante destacar la importancia de las acciones realizadas a través del Plan de Regularización Migratoria, en el marco del cual se inscribieron 288,486 extranjeros a efectos de regularizar su situación migratoria en la República Dominicana, y para que prontamente, la mayoría de estas personas obtengan un estatus migratorio regular y la documentación que así lo acredite.
20. La Comisión agradece al Presidente Danilo Medina, su Gobierno y al pueblo dominicano todas las facilidades brindadas para la realización de esta visita. En particular, la CIDH valora y agradece el apoyo de autoridades de Gobierno, personas afectadas, y organizaciones de la sociedad civil, así como la información suministrada antes, durante, y con posterioridad a la visita. Muy especialmente, la Comisión valora y agradece a las 3.342 personas que se acercaron a presentar testimonios, denuncias, y comunicaciones.
21. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con el Estado dominicano en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. La Comisión alienta al Estado a mantener esta actitud de apertura, y a aplicar las recomendaciones del presente informe, formuladas con un espíritu constructivo y de cooperación, con el fin de asegurar que el marco jurídico existente y su aplicación por las autoridades dominicanas garanticen el goce efectivo de los derechos humanos de todas las personas en la República Dominicana de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Mapa de la visita *in loco* a la República Dominicana



Lugares visitados por la CIDH

● Santo Domingo	Santo Domingo (Distrito Nacional)
● Ruta del Sur	Jimaní (Provincia de Independecia) Boca de Cachón (Provincia de Independecia) Batey 6 (Provincia de Bahoruco)
● Ruta del Norte	Dajabón (Provincia de Dajabón) Batey Libertad (Provincia de Valverde)
● Ruta del Este	Consuelo (Provincia de San Pedro de Macorís) Batey Monte Coca (Provincia de San Pedro de Macorís) Batey Construcción (Provincia de San Pedro de Macorís) Batey 62 (Provincia de La Romana) Batey Como Quieras (Provincia de La Romana) Batey Hoyo Puerco (Provincia de La Romana) Guaymate (Provincia de La Romana)
● Haina	Centro de detención de migrantes de Haina (Provincia de San Cristóbal)

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

A. *Alcance y objetivos del informe*

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Comisión Interamericana”, “Comisión” o “CIDH”) presenta este informe con la finalidad de analizar la situación de los derechos humanos a la nacionalidad, la personalidad jurídica, la igualdad y la no discriminación, así como otros derechos relacionados, a partir de la situación generada por la sentencia TC/0168/13, dictada el 23 de septiembre de 2013 por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Asimismo, el presente informe tiene como objeto formular recomendaciones encaminadas a que las políticas, leyes y prácticas de la República Dominicana (en adelante “Estado dominicano”, “República Dominicana” o “el Estado”) en dichas materias estén conforme con las obligaciones internacionales contraídas voluntariamente por el Estado en materia de derechos humanos. La Comisión presenta este informe de conformidad con las atribuciones conferidas por el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “Carta de la OEA”), el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”) y el artículo 58 de su Reglamento.
2. A lo largo de este informe se abordan diversas situaciones que impactan en el goce efectivo de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado dominicano. En particular, este informe se enfoca en la grave situación en que se encuentran las personas nacidas en territorio dominicano de ascendencia haitiana o las personas percibidas como tales en la República Dominicana, especialmente luego de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional. A partir de la mencionada sentencia el Tribunal reinterpretó de manera retroactiva el alcance que había tenido el principio de *jus soli* desde la Constitución de 20 de junio de 1929,³ al equiparar el término “migrantes en tránsito” con el de “migrantes en situación irregular”. Este fallo del Tribunal Constitucional conllevó a que de forma retroactiva se privase de su

³ *Jus soli*, derecho mediante el cual se puede otorgar la nacionalidad a cualquier persona que nazca en el territorio del país en cuestión.

nacionalidad a personas que antes eran dominicanas⁴, al amparo del principio de *jus soli*, y quedasen en situación de apatridia al no contar con ninguna otra nacionalidad. Dado que el Tribunal Constitucional resolvió que la sentencia TC/0168/13 tenía efectos *inter comunia* respecto de “un amplísimo grupo de personas inmersas en situaciones que desde el punto de vista fáctico y jurídico coinciden o resultan similares” a las de la señora Deguis Pierre, esta sentencia ha desnacionalizado y creado una situación de apatridia de una magnitud nunca antes vista en las Américas.

3. La sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional vino a ser la etapa crucial en el proceso de desnacionalización arbitraria de personas dominicanas de ascendencia haitiana e ilustra los serios desafíos que enfrenta el Estado dominicano en materia de discriminación racial y los efectos que esta grave situación genera en la violación de otros derechos de las personas de ascendencia haitiana. Esta situación se enmarca dentro de la discriminación histórica que en diversas esferas enfrentan las personas dominicanas de ascendencia haitiana, la cual se manifiesta, *inter alia*, a través de políticas, leyes y prácticas tendientes a privarles de su derecho a la nacionalidad dominicana sobre la base de criterios tales como el color de piel, el origen nacional de sus padres o ascendientes, los apellidos, la capacidad lingüística, entre otros. El informe también aborda diversas situaciones que enfrentan los migrantes,⁵ en particular los migrantes haitianos, respecto al uso de perfiles raciales en el marco de operativos de control migratorio, la detención migratoria, las garantías del debido proceso y la protección judicial en el marco de procedimientos migratorios tendientes a la deportación o expulsión⁶.

⁴ La CIDH estima pertinente señalar que cuando en el presente informe se refiera a “dominicana” o “dominicano”, lo hace para referirse a las personas de la República Dominicana.

⁵ A lo largo del presente informe, al CIDH empleará el término “migrante”. Asimismo, la Comisión utilizará el término “migrante en situación irregular” para referirse a aquellas personas migrantes que ingresaron de forma irregular al territorio dominicano o que permanecieron más allá del tiempo para el cual estaban autorizados para permanecer en República Dominicana. En este sentido, la Comisión recomienda que los Estados miembros de la OEA eviten la utilización de términos como “ilegal” o “migrante ilegal” para referirse a los migrantes cuya situación migratoria es irregular. La utilización de los términos “ilegal” o “migrante ilegal” refuerza la estigmatización y criminalización de los migrantes, así como el estereotipo falso y negativo de que los migrantes por el simple hecho de encontrarse en situación irregular son criminales. La Comisión estima necesario precisar que el ingreso y la estancia irregular de una persona en un Estado no son delitos penales sino faltas administrativas. En adición a lo anterior, La legalidad o ilegalidad no son características que se puedan reputar de los seres humanos. En aras de generar claridad en este aspecto, son las acciones de los seres humanos las que se pueden caracterizar como legales o ilegales, pero no las personas per se. La situación migratoria de una persona puede no encontrarse conforme al ordenamiento jurídico de un determinado Estado, pero eso no implica que se pueda extrapolar a las personas la legalidad o no de sus actos.

⁶ La Comisión de Derecho Internacional ha definido la “expulsión” como un acto jurídico o un comportamiento, atribuible a un Estado, por el cual un extranjero es compelido a abandonar el territorio de ese Estado. Para fines del presente informe, la Comisión Interamericana utilizará los términos expulsión, deportación y repatriación y devolución serán usados de manera indistinta para referirse a la expulsión de una persona que no posee la nacionalidad dominicana del territorio de la República Dominicana. Véase, Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de Artículos sobre la Expulsión de Extranjeros, Aprobado en su 66º período de sesiones, art. 2.a.

4. La información recibida por la Comisión desde principios de la década de los noventa del siglo pasado ilustra un contexto de discriminación estructural promovida a partir del accionar de determinadas autoridades, partidos políticos y actores empresariales, y sociales dentro de la República Dominicana que tiene orígenes históricos en la ocupación de Haití a la República Dominicana en 1822, así como en el surgimiento del antihaitianismo y de diversas formas de discriminación que han ido evolucionado a través de los años en contra de personas de origen haitiano. Al respecto, la Comisión considera que algunas disposiciones del marco normativo en vigor, así como las prácticas de algunas autoridades resultan contrarias a las obligaciones de la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos e internacionales. En este mismo sentido se ha referido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias del *caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas*,⁷ el *caso Nadege Dorzema y otros*,⁸ y el *caso de las niñas Yean y Bosico*,⁹ todos contra la República Dominicana.
5. Desde su visita a la República Dominicana en 1991, motivada por las violaciones a los derechos humanos de las personas de origen haitiano en el país principalmente en el contexto de operativos migratorios y expulsiones colectivas, la Comisión Interamericana observaba que en muchos casos las personas expulsadas habían nacido en territorio dominicano y por ende les correspondía el derecho de nacionalidad dominicana de conformidad a lo establecido por la Constitución y las leyes vigentes al momento de su nacimiento. De tal modo que desde hace ya más de dos décadas la CIDH ha venido monitoreando la situación de los dominicanos de ascendencia haitiana que a través de diferentes medidas adoptadas por autoridades dominicanas se les ha privado de su derecho a la nacionalidad dominicana y otros derechos conexos.
6. En este sentido, las violaciones al derecho a la nacionalidad que la Comisión había observado en sus últimas visitas *in loco* continúan, y se han agravado debido a la sentencia TC/0168/13. Por lo cual, en consideración de la situación generada a partir de la sentencia TC/0168/13 y el impacto que ésta ha tenido en decenas de miles de personas, el objeto de la visita de la Comisión fue analizar la situación de los derechos humanos en República Dominicana en lo relativo a los derechos a la nacionalidad, a la personalidad jurídica, la identidad, la igualdad, la no discriminación, así como otros derechos y problemáticas relacionadas, todo a la luz de los compromisos internacionales asumidos libremente por el Estado de la República Dominicana.
7. El análisis proporcionado sirve de base a las recomendaciones formuladas por la Comisión a la República Dominicana a fin de que armonice sus normas y prácticas relativas al derecho a la nacionalidad, el derecho a la personalidad jurídica, el

⁷ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.

⁸ Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251.

⁹ Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

derecho a la identidad, el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, así como sus políticas migratorias, a los estándares internacionales en materia de derechos humanos de conformidad con sus compromisos internacionales voluntariamente asumidos.

B. Visita in loco a la República Dominicana y seguimiento

8. Mediante nota enviada a la Misión Permanente de la República Dominicana ante la OEA el 26 de septiembre de 2013, la Comisión Interamericana consultó al Ilustre Estado de la República Dominicana acerca de la posibilidad de llevar a cabo una visita del 20 al 23 de octubre de 2013. El 4 de octubre de 2013, la Misión Permanente envió a la CIDH la nota MP-RD-OEA 2049-13, informando que por esos momentos no podría ser atendida la solicitud de visita requerida por la Comisión, pudiendo ser la misma solicitada para otra ocasión.
9. El 27 de octubre de 2013, la Misión Permanente envió una nota en la cual invitaban a la CIDH a visitar el país. A su vez, el 28 de octubre de 2013, la Secretaría Ejecutiva de la CIDH envió nota a la Misión Permanente agradeciendo la invitación cursada por el Estado dominicano e informando que ésta había sido puesta en conocimiento de la CIDH y que se esperaba informarles en breve la fecha a realizar la visita.
10. El 29 de octubre de 2013, en el marco de la sesión ordinaria celebrada por el Consejo Permanente de la OEA, a solicitud de la Misión Permanente de San Vicente y las Granadinas, en representación de los Estados Partes de la Comunidad del Caribe (en adelante “CARICOM”), se abordó la situación generada a partir de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional. El Secretario General de la OEA expresó en su turno que “esta situación la Organización debe enfrentar a través de su sistema de derechos humanos; así que este tema es propiamente de la competencia de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...) la CIDH tiene que enfrentar el tema ahora y esperamos la visita a la República Dominicana”¹⁰.
11. En su intervención ante el Consejo Permanente, el señor Cesar Pino Toribio, Consultor Jurídico de la República Dominicana informó sobre el alcance de la sentencia en cuestión y al finalizar mencionó que “la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visita[ría] oportunamente el país a invitación de la República Dominicana para que sirva como oportunidad más de completar esta estrategia de resolver los problemas que derivan de la aplicación de la sentencia del Tribunal Constitucional y que, como ya se ha explicado suficientemente, se le imponen al resto de las autoridades dominicanas”¹¹.

¹⁰ Véase, Consejo Permanente de la OEA, *Acta de la sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2013*. OEA/Ser.G CP/ACTA 1944/13. Aprobada en la sesión del 24 de septiembre de 2014, pág. 26.

¹¹ Véase, Consejo Permanente de la OEA, *Acta de la sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2013*.

12. En el marco de su 149 periodo de sesiones, el 30 de octubre de 2013, la Comisión sostuvo una reunión privada con una delegación de alto nivel del gobierno dominicano que explicaría los alcances de la sentencia TC/0168/13. En dicha reunión, la Doctora Alejandra Liriano, Viceministra de Relaciones Exteriores, en representación del Estado dominicano, de manera verbal, invitó a la Comisión a realizar una visita *in loco* a República Dominicana. Posteriormente, el 8 de noviembre de 2013, la Misión Permanente de la República Dominicana envió la nota MP-RD-OEA 2194-13 solicitando la lista preliminar de autoridades dominicanas con las cuales la Comisión tendría previsto reunirse durante su visita. El 12 de noviembre de 2013, mediante nota MP-RD-OEA 2196-13, la Misión Permanente informó que el Gobierno dominicano estaba en disposición de recibir a la delegación de la CIDH los días 2, 3, 4 y 5 de diciembre de 2013.
13. Ante la anterior información, el 20 de noviembre de 2013, la Secretaría Ejecutiva de la CIDH envió nota a la Misión Permanente acusando de recibo las notas anteriores y confirmando que realizaría la visita *in loco*. A su vez, el 26 de noviembre de 2013, la Secretaría Ejecutiva de la CIDH envió nota a la Misión Permanente con la propuesta de agenda y el listado de autoridades gubernamentales con las cuales tenía previsto reunirse durante la visita.
14. La CIDH visitó la República Dominicana entre el 2 y el 6 de diciembre de 2013.¹² La delegación estuvo integrada por el Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez, la Comisionada Tracy Robinson, el Comisionado Felipe González Morales, la Comisionada Dinah Shelton, la Comisionada Rosa María Ortiz, la Comisionada Rose-Marie Belle Antoine, así como Emilio Álvarez-Icaza Longoria, Secretario Ejecutivo; Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta; Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión; y como equipo de apoyo de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH: Álvaro Botero Navarro, María Isabel Rivero, Gloria Gordon, Hilaire Sobers, Marta Tavares, Sofía Galván, Imelda González, Yuri Romaña, Catalina Martínez, Ronald Soltes, y Victoria Fernández.
15. A lo largo de la visita la Comisión se reunió con autoridades dominicanas, personas afectadas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales con sede en la República Dominicana. En las reuniones sostenidas con las autoridades estatales, un amplio espectro de actores proporcionaron información que ha sido de utilidad para la elaboración de este informe.
16. Entre los funcionarios con los que se reunió la delegación de la CIDH se pueden mencionar al Presidente de la República Dominicana, Danilo Medina Sánchez; el Ministro de la Presidencia, Gustavo Adolfo Montalvo Franco; el Ministro interino de Relaciones Exteriores, José Manuel Trullols; el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, César Pina Toribio; el Viceministro de la Presidencia, Henry Molina

¹² En el marco de su función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio, la Comisión Interamericana ha llevado a cabo 95 visitas *in loco* y decenas de visitas de trabajo a diversos Estados partes de la OEA con objeto de observar, analizar y hacer recomendaciones tendientes a garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Peña; el Asesor del Ministerio de Presidencia, Josué Fiallo; el Ministro de Educación, Carlos Amarante Baret; el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, Lorenzo Wilfredo Hidalgo Núñez; la Ministra del Trabajo, Rosa Maritza Hernández; el Ministro del Interior y Policía, José Ramón Fadul; el Procurador General de la República, Francisco Domínguez Brito, en compañía de las Procuradurías Especializadas en Derechos Humanos, Niños y Niñas y Adolescentes y Violencia Intrafamiliar y Género; el Director General de Migración, José Ricardo Taveras Blanco; el Subdirector General de Migración, Santo Miguel Román; y el representante de la República Dominicana ante la OEA, Embajador Pedro Vergés. Asimismo, la CIDH se reunió con Abel Martínez Durán, Presidente de la Cámara de Diputados, y con las Comisiones de Derechos Humanos, Relaciones Internacionales y Desarrollo Humano de la Cámara de Diputados; con el Secretario General de la Junta Central Electoral, Ramón Hilario Espiñeyra Ceballos, la Directora Nacional del Registro Civil, Dolores Fernández, el Director General de Inspectoría de la Junta Central Electoral, Juan Bautista Tavares, el Consultor Jurídico de la Junta Central Electoral, Alexis Dicló Garabito, y otros funcionarios de la Junta Central Electoral; con funcionarios del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT) en Jimaní y Dajabón, y funcionarios de la Dirección General de Migración en el Centro de Detención Migratoria de Haina.

17. La Comisión desea hacer un reconocimiento especial al Estado dominicano por todos los esfuerzos desplegados para que se pudiese llevar a cabo la visita; especial mención merece la colaboración brindada por el Presidente de la República, Danilo Medina, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En igual sentido, la Comisión estima necesario reconocer el compromiso manifestado por el Estado dominicano al trabajo de la Comisión a través de la información que ha sido suministrado antes, durante y después de la visita. La Comisión considera desafortunada la decisión del Tribunal Constitucional de negarse a reunirse con la Comisión durante la visita.
18. De igual forma, en el marco de la visita la delegación de la Comisión Interamericana también tuvo la oportunidad de entrevistarse con víctimas de violaciones de derechos humanos, así como de reunirse con representantes de un amplio número de organizaciones de la sociedad civil, defensoras y defensores de derechos humanos, abogados y periodistas. Entre las organizaciones de la sociedad civil cuales se pueden mencionar el colectivo de organizaciones Dominican@s x Derecho, el Comité de Solidaridad con Desnacionalizados, el Centro Bonó, Reconoci.do, la Colectiva Mujer y Salud, el Observatorio de Migrantes del Caribe (OBMICA), la Red de ONGs por la Infancia, Participación Ciudadana, la Fundación Étnica Integral (FEI), el Movimiento Socio Cultural de Trabajadores Haitianos (MOSCTHA), la Red de Encuentro Dominicano Haitiano Jacques Viau (REDHJV), la Mesa Nacional para la Migraciones y Refugiados (MENAMIRD), Centro Cultural Dominicano Haitiano (CCDH), Soy Dominicano Como Tú, Movimiento de Mujeres Dominicano Haitiano (MUDHA), Centro de Formación y Acción Social y Agraria (CEFASA), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Centro Cultural Dominicano Haitiano (CCDH), *Open Society Justice Initiative (OSJI)*, Visión Mundial, Centro Jesús Peregrino, Christian Aid, *Catholic Relief Services (CRS)*, Solidaridad Fronteriza, Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales (CEDAIL), Coalición de ONGs por la Infancia, Plan Internacional, Fundación Institucionalidad

y Justicia (FINJUS), Consejo Latinoamericano de Estudiosos de Derecho Internacional y Comparado - Capítulo República Dominicana (COLADIC-RD), Colegio de abogados de la República Dominicana (CARD), Asociación Dominicana de Profesores (ADP), Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), Espacio de Mu-Kien, , Comité de América Latina para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Colectivo de Mujeres y Salud, Foro Feminista, Núcleo de Apoyo a la Mujer, Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), Consejo Coordinadora de Mujeres del Cibao, Centro de Género de Intec, Confederación Nacional De Mujeres De Campo (CONAMUCA), Eulogia Familia sindicatos, Rufino Herrera, Pro-familia, Asociación migrantes del Sur, Fundación Solidaridad, Confederación Dominicana De Unidad Evangélica (CODUE), Centro de Orientación e Investigación Integral (COIN), Acción Callejera, Centro de Investigación y Acción Comunitaria (CIAC), Articulación Nacional Campesina, CEAJURE, Cofradía, Amigos Siempre Amigos (ASA), Trans Siempre Amigas (Transsa), Diversidad Dominicana, Alas de Igualdad, Red Dominicana de Personas que Viven con VIH/Sida (Redovih), Afroalianza, Asociación Afrodominicana, Red Afro,Fundación FUNCESI, Árbol Maravilloso, Grupo Saragua, GIZ (cooperación alemana), Pastoral Haitiana, Asociación de Trabajadores Cañeros, Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS), Articulación Campesina y representantes de la sociedad civil como Roque Feliz, Pedro Cano, Ana Maria Belique y el Padre Regino Martínez. También se sostuvieron reuniones con los abogados Cristóbal Rodríguez, Nassef Perdomo, Eduardo Jorge Prats, Roberto Álvarez, Olivo Rodríguez Huerta, Noemí Méndez, Guillermo Sterling, Ricardo Rojas León, Natanael Santana, Génaro Rincón, así como periodistas, académicos e investigadores de universidades dominicanas.

19. La labor que realizan personas individuales y organizaciones de la sociedad civil es de vital importancia para la promoción y protección de los derechos humanos, así como para la construcción de una sociedad igualitaria y libre de discriminación en la República Dominicana. En este sentido, la Comisión desea hacer un reconocimiento especial al trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil, defensoras y defensores de los derechos humanos, abogados, periodistas y académicos en dicho Estado. La Comisión desea destacar toda la colaboración que recibió de parte de múltiples organizaciones de la sociedad civil para la organización y ejecución de la visita a la República Dominicana. La Comisión también desea agradecer por todos los informes que recibió de parte de las mismas antes, durante y después de la visita.
20. De igual forma, la Comisión se reunió con las agencias del Sistema de Naciones Unidas en la República Dominicana, entre las cuales se contó con la presencia de representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ONU Mujeres, la ONUSIDA, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Panamericana de la Salud (OPS). También participaron de esta reunión representantes de otros organismos intergubernamentales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco Mundial.

21. Durante la visita, parte del personal de la Comisión estuvo trabajando en mesas de recepción en las que atendían a personas que se acercaban a suministrar información sobre presuntas violaciones a los derechos humanos. Los días 2, 3 y 5 de diciembre de 2013, las mesas de recepción de denuncias estuvieron ubicadas en el Club de Profesores de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). El 4 de diciembre, la delegación de la CIDH se dividió en tres grupos que recorrieron rutas hacia el sur, norte y este del país, y recibieron información y testimonios en los siguientes lugares: 1) en el sur del país se recibieron denuncias en Boca de Cachón, Jimaní, provincia Independencia, y en el Batey 6, municipio de Tamayo, provincia Bahoruco; 2) en el norte del país se recibieron denuncias en Dajabón, provincia Dajabón, y en el Batey Libertad, Mao, provincia Valverde; y 3) en el este del país se recibieron denuncias cerca del Batey Don Juan, municipio de Consuelo, provincia San Pedro de Macorís, y en Guaymate, provincia La Romana.
22. Tras depurar la información, comunicaciones y testimonios recibidos durante la visita, se estima que 3.342 personas se acercaron hasta los lugares que la Comisión destinó para la recepción de información. De estas personas, 2.910 consignaron documentación y 432 expusieron testimonios orales¹³. A continuación, se suministra información acerca del número de comunicaciones y testimonios recibidos por la delegación de la CIDH durante los días de la visita:

Fecha	2 diciembre	3 diciembre	4 diciembre	5 diciembre	6 diciembre
No. de comunicaciones y testimonios recibidos	445	384	1869	421	221

23. De las 3.342 personas que concurrieron ante la Comisión, en ocasiones, no solo reclamaron situaciones concernientes a su persona, sino también formularon quejas en favor de otras, generalmente familiares, resultando en la adición de 1.750 personas, de las cuales se pudo determinar que 342 eran menores de 18 años de edad. Asimismo, se pudo recabar información relativa a la edad respecto de 2.962 de estas personas, 1.032 eran niñas, niños o adolescentes, 1.659 adultos en edades comprendidas entre los 18 y 59 años, y 271 adultos mayores, es decir, personas mayores de 60 años de edad. En lo que respecta a sexos, 3.129 personas suministraron información relativa a su sexo, 1.750 se identificaron como del sexo femenino, 1.378 del sexo masculino, y 1 transgénero.
24. De las 3.342 personas que se acercaron a la Comisión, 2.940 compartieron información sobre su lugar de residencia, reportándose que las mismas procedían de 18 de las 31 provincias y el Distrito Nacional que integran a la República Dominicana. En el siguiente gráfico se desagrega las informaciones recibidas con relación a las provincias de las cuales provenían las personas:

¹³ En ocasiones las personas que se acercaron hasta la Comisión presentaban conjuntamente documentación escrita y testimonio oral.

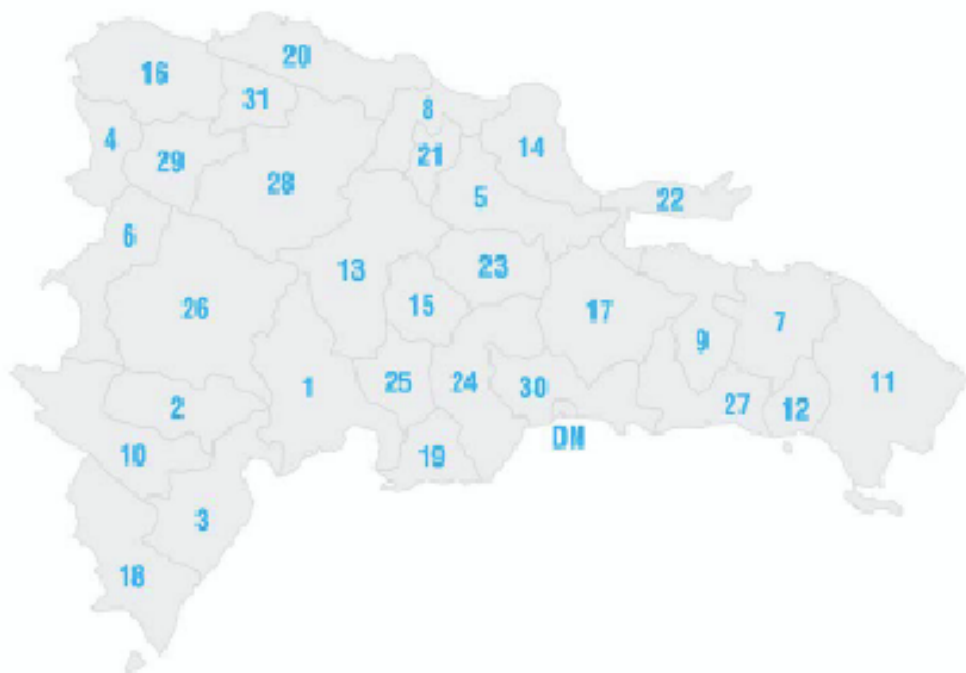


Tabla sobre el número de comunicaciones recibidas por la CIDH con información por provincia

1	Azuza		17	Monte Plata	491
2	Bahoruco	361	18	Pedernales	
3	Barahona	184	19	Peravia	
4	Dajabón	3	20	Puerto Plata	120
5	Duarte		21	Hermanas Mirabal	
6	Elías Piña		22	Samaná	2
7	El Seibo	267	23	Sánchez Ramírez	8
8	Españat		24	San Cristóbal	6
9	Hato Mayor	92	25	San José de Ocoa	
10	Independencia	58	26	San Juan	
11	Isla Altavista	24	27	San Pedro de Macorís	569
12	Isla Romana	367	28	Santiago	3
13	Isla Vega		29	Santiago Rodríguez	
14	Maria Trinidad Sánchez		30	Santo Domingo	138
15	Monseñor Nouel		31	Valverde	245
16	Monte Cristi		DN	Distrito Nacional	1

25. Dentro de las cinco situaciones más denunciadas, se resalta que las cuatro primeras se relacionan estrechamente con la problemática estructural relativa al derecho a la nacionalidad de personas de ascendencia haitiana. La situación más denunciada tenía que ver con la negativa de las autoridades a entregar actas de nacimiento, respecto de la cual se registraron 1.360 casos, seguida de 1.086 casos relativos a la negativa de las autoridades a expedir la cédula de identidad, 722 casos relativos al hecho de personas que no pudieron ser declaradas ante el Registro Civil, y 504 casos relativos a la imposibilidad de los padres de declarar a

sus hijas e hijos. El quinto hecho más denunciado, con 280 casos, se relaciona con la imposibilidad que enfrentan los adultos mayores de contar con seguridad social.

26. De las personas que explicaron las presuntas razones que habrían ocasionado los hechos denunciados, 620 lo atribuyeron al hecho de ser de ascendencia haitiana, 240 al hecho de que sus padres se encontraban en situación migratoria irregular, 50 a su situación migratoria, 27 al hecho de tener un apellido extranjero, entre otros. La Comisión nota con suma preocupación que del universo de personas que se acercaron suministrarle información, 1.843 personas expresaron estar afectadas por la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional.
27. Como consecuencia de las situaciones denunciadas, cientos de personas expresaron la imposibilidad de gozar de alguno de los derechos reconocidos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (también conocido como “Protocolo de San Salvador”) y en la Constitución dominicana, tales como el derecho a la educación en 620 casos, el derecho al trabajo en 332 casos, el derecho a la seguridad social en 280 casos y el derecho a la salud en 30 casos.
28. Tal como se mencionó anteriormente, el 87% (2.910 comunicaciones) de las personas atendidas presentaron documentación por escrito. Estos escritos se pueden dividir en tres grandes grupos, a saber:

PRIMER GRUPO: comunicaciones escritas presentadas por conducto de organizaciones de la sociedad civil, sumando un total de 2.778 comunicaciones, es decir un 95.5% de las comunicaciones recibidas.

SEGUNDO GRUPO: comunicaciones que por su forma de presentación se lograron identificar y registrar dentro del sistema de peticiones y casos individuales de la CIDH, resultando en un total 28 peticiones nuevas y 2 peticiones nuevas acompañadas con solicitud de medida cautelar. Asimismo, se identificaron 2 solicitudes expresas de medida cautelar, y se recibieron 5 escritos de información adicional vinculados a peticiones y medidas cautelares en estudio, resultando en un total de 37 escritos, correspondiendo al 1.3% de las comunicaciones escritas recibidas.

TERCER GRUPO: testimonios escritos, notas ilegibles y sin información de contacto, y correspondencia general, arrojando un total de 95 comunicaciones, equivalente al 3.2% de lo recibido.

29. El 4 de diciembre de 2013, la delegación de la Comisión se dividió en 3 grupos que visitaron diversas localidades en el sur, norte, oeste y este de la República Dominicana. El grupo que se dirigió al norte del país estuvo encabezado por el Comisionado José de Jesús Orozco, la Comisionada Rosa María Ortiz, y Emilio Álvarez Icaza L., Secretario Ejecutivo, y visitaron y se reunieron con autoridades de CESFRONT en Dajabón. Posteriormente, recorrieron del lado dominicano la frontera entre Dajabón, República Dominicana, y Juana Méndez, Haití. Al finalizar el día se trasladaron al Batey Libertad, en la provincia de Valverde, en donde se

reunieron con organizaciones de la sociedad civil y recibieron testimonios de personas afectadas.

30. El grupo que se dirigió al este del país estuvo encabezado por la Comisionada Dinah Shelton, la Comisionada Rose-Marie Belle Antoine, Relatora sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, y Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta. En su recorrido visitaron y se reunieron con miles de personas en Consuelo, Batey Don Juan, Batey Monte Coca, y Batey Construcción, en la provincia de San Pedro de Macorís; y el Batey 62, Batey Como Quieras, Batey Hoyo Puerco y Guaymate, en la provincia de La Romana.
31. Por su parte, el grupo que se dirigió al sur estuvo encabezado por el Comisionado Felipe González y la Comisionada Tracy Robinson y visitaron y se reunieron con autoridades de CESFRONT y de la Dirección General de Migración en Jimaní y la frontera con Mal Paso, Haití. Posteriormente, se trasladaron a Boca de Cachón, en donde se reunieron con una comunidad de migrantes haitianos. Los lugares mencionados anteriormente se encuentran en la provincia de Independencia. Asimismo, esta delegación se reunió con cientos de personas de ascendencia haitiana, así como haitianos y organizaciones de la sociedad civil en el Batey 6, en la provincia de Bahoruco. Los lugares visitados en estos recorridos proporcionaron información directa a la Comisión acerca de las condiciones de vida en los bateyes y en zonas fronterizas.
32. Asimismo, en el transcurso de la visita una delegación de la Comisión encabezada por el Comisionado Felipe González, Relator sobre los Derechos de los Migrantes, y la Comisionada Rosa María Ortiz, Relatora sobre los Derechos de la Niñez y Relatora de país para la República Dominicana, visitó el Centro de Detención de Migrantes de Haina, en la provincia de San Cristóbal. Al momento de realizar dicha visita de monitoreo, no se encontraban personas detenidas en el centro de detención dado que según la información suministrada por las autoridades migratorias se iban a iniciar obras de remodelación.

1. Acciones posteriores a la visita in loco a la República Dominicana

33. Con posterioridad a la visita, el 19 de febrero de 2014, por solicitud realizada por la Misión Permanente de San Vicente y las Granadinas en representación de CARICOM,¹⁴ la Comisionada Rosa María Ortiz, Relatora de país para la República Dominicana, realizó ante el Consejo Permanente de la OEA una presentación resumida de las observaciones preliminares que la Comisión Interamericana había

¹⁴ CARICOM, *Nota de la Misión Permanente de San Vicente y las Granadinas en representación de CARICOM, mediante en la que solicita la inclusión del tema en el orden del día de la sesión ordinaria del Consejo Permanente prevista para el 19 de febrero de 2014*. Nota OEA N°: 05/14. 12 de febrero de 2014.

presentado en Santo Domingo el 6 de diciembre de 2013 al finalizar su visita *in loco* a la República Dominicana.¹⁵

34. El Estado dominicano informó a la Comisión sobre las acciones llevadas a cabo en relación a la situación los derechos a la nacionalidad, la identidad, la igualdad, la no discriminación, así como otros derechos y problemáticas relacionadas, mediante comunicaciones de fechas 7 de abril de 2014¹⁶, 27 de mayo de 2014¹⁷, 21 de julio de 2014¹⁸, 23 de julio de 2014¹⁹, 28 de julio de 2014²⁰, 22 de agosto de 2014²¹, 17 de septiembre de 2014²², 29 de septiembre de 2014²³, 11 de febrero de 2015²⁴, 26 de febrero de 2015²⁵, 8 de junio de 2015²⁶ y 30 de octubre de 2015²⁷.
35. Asimismo, en respuesta a una solicitud del Estado dominicano, la Comisión sostuvo una reunión el 24 de julio de 2014 con el Embajador Pedro Vergés Ciman, Representante Permanente de la República Dominicana ante la OEA, así como los abogados del Estado, Luis G. Fortuño y Filiberto Agusti de la firma de abogados Steptoe & Johnson LLP, con el objeto de abordar aspectos relativos a la sentencia

¹⁵ OEA, Consejo Permanente, *Acta de la sesión ordinaria celebrada el 19 de febrero de 2014*. OEA/Ser.G CP/ACTA 1955/14. Aprobada en la sesión del 11 de febrero de 2015.

¹⁶ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 0315-14: Documento explicativo de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana de fecha 23 de septiembre de 2013*. 10 de abril de 2014.

¹⁷ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0557-14: Ley 169-14 que establece régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización*. 27 de mayo de 2014.

¹⁸ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0742-14: Documento en relación a las Observaciones Preliminares de la visita de la CIDH a la República Dominicana, presentadas al Consejo Permanente el 19 de febrero de 2014*. 22 de julio de 2014.

¹⁹ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0754-14: Palabras del Excelentísimo Señor Presidente Danilo Medina, pronunciadas en el marco del encuentro trilateral entre República Dominicana-Haití-Unión Europea*. 23 de julio de 2014.

²⁰ República Dominicana. *Decreto 250-14 contentivo del Reglamento de aplicación de la Ley 169-14*. *Nota MP-RD-OEA 0778-14*, recibida el 31 de julio de 2014.

²¹ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0877-14: Comentarios Iniciales del Gobierno de la República Dominicana en respuesta a las observaciones preliminares de la visita in loco de la CIDH a la República Dominicana*. 22 de agosto de 2014.

²² República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0952-14: Datos de estudiantes inmigrantes en escuelas dominicanas*. 17 de septiembre de 2014.

²³ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0983-14: Palabras del Excelentísimo Señor Presidente Danilo Medina, pronunciadas en el marco del 69° periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*. 29 de septiembre de 2014.

²⁴ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0181-15: Conferencia "La Apatridia: Conceptualización y desconcepción en el contexto de la realidad dominicana" dictada por el Presidente de la Junta Central Electoral*. 12 de febrero de 2015.

²⁵ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0241-15: Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, Su Excelencia Andrés Navarro García, ante la situación que se vivió durante las protestas que escenificaron algunos grupos en Haití y que afectó las instalaciones del Consulado dominicano en Petiónville, Ville Puerto Príncipe*. 26 de febrero de 2015.

²⁶ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0653-15: Palabras del Doctor Roberto Rosario Márquez, Presidente de la Junta Central Electoral, el pasado 26 de mayo de 2015 en la Presentación de los Resultados de la Auditoría al Registro Civil en los años 1929 a 2007*. 8 de junio de 2015.

²⁷ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 1251-15: Intervención de los Representantes del Estado dominicano durante la audiencia "Derecho a la nacionalidad en República Dominicana"*. 30 de octubre de 2015.

del Tribunal Constitucional TC/0168/14, así como con relación a las “Observaciones Preliminares de la Visita de la CIDH a la República Dominicana”²⁸.

36. Tras la visita, la CIDH convocó cuatro audiencias temáticas en el marco de los 150°, 153° y 156° períodos ordinarios de sesiones de la CIDH, las cuales versaron sobre la “situación del derecho a la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana afectados por política de desnacionalización”²⁹, la “situación de derechos humanos de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana”³⁰, los “avances y desafíos de la Ley 169/14 en República Dominicana”³¹ y el “derecho a la nacionalidad en la República Dominicana”³². Estas audiencias proporcionaron información adicional y actualizada sobre las problemáticas analizadas en el presente informe.
37. El 30 de junio de 2015, por solicitud de la Misión Permanente de la República Dominicana,³³ se llevó a cabo una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, en la que intervino el Ministro de Relaciones Exteriores de República Dominicana, Andrés Navarro, para informar sobre las acciones tomadas en el marco del proceso de documentación de nacionales y regularización migratoria en la República Dominicana. Asimismo, intervino, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro; el Presidente del Consejo Permanente, Neil Parsan y representantes de misiones ante la OEA.
38. El 8 de julio de 2015, por solicitud de la Misión Permanente de Haití ante la OEA, se realizó otra sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, en la que intervino el Ministro de Relaciones Exteriores de Haití, Lener Renauld, a fin de informar sobre la evolución de la situación prevaleciente entre la República Dominicana y la República de Haití, en particular sobre las preocupaciones del Estado haitiano por el efecto desestabilizador que podrían tener para Haití el hecho de que se diesen deportaciones masivas de personas hacia Haití, tras la finalización del Plan Nacional de Regularización Migratoria en la República Dominicana. Por invitación de los gobiernos de República Dominicana y Haití y con la aprobación del Consejo Permanente de la OEA, se decidió enviar una misión técnica de la OEA a dichos países para recabar información sobre la situación de los migrantes haitianos.
39. Entre el 10 y el 14 de julio de 2015 la Misión técnica de la OEA visitó la República Dominicana y Haití. Posteriormente, en el marco de la sesión del Consejo

²⁸ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0742-14: Documento en relación a las Observaciones Preliminares de la visita de la CIDH a la República Dominicana, presentadas al Consejo Permanente el 19 de febrero de 2014*. 22 de julio de 2014.

²⁹ CIDH, 150º período ordinario de sesiones, 24 de marzo de 2014.

³⁰ CIDH, 150º período ordinario de sesiones, 24 de marzo de 2014.

³¹ CIDH, 153º período ordinario de sesiones, 31 de octubre de 2014.

³² CIDH, 156º período ordinario de sesiones, 23 de octubre de 2015. Esta audiencia fue otorgada de oficio por la CIDH.

³³ CARICOM, *Nota de la Misión Permanente de San Vicente y las Granadinas en representación de CARICOM, mediante en la que solicita la inclusión del tema en el orden del día de la sesión ordinaria del Consejo Permanente prevista para el 19 de febrero de 2014*. Nota OEA N°: 05/14. 12 de febrero de 2014.

Permanente llevada a cabo el 29 de julio de 2015, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, presentó el informe que le presentó la Misión Técnica sobre la situación en la zona de frontera de República Dominicana y Haití.³⁴

2. Acciones positivas

40. A través de la visita y con posterioridad a la misma, la CIDH ha podido valorar diversos avances en el desarrollo de la institucionalidad democrática y la protección de los derechos humanos. En especial, la Comisión valora y saluda como un avance muy positivo la incorporación directa al derecho interno, con rango constitucional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y todos los compromisos internacionales adoptados por el Estado en la materia, a través de la reforma de la Constitución del año 2010.
41. Asimismo, la CIDH resalta el carácter solidario del pueblo de República Dominicana en sus esfuerzos humanitarios hacia Haití. Ante la devastación y muerte que generó el terremoto que sacudió a Haití en enero de 2010, el Gobierno y el pueblo dominicano respondieron de manera solidaria y fraternal brindando asistencia en múltiples formas a las personas afectadas por el terremoto. Asimismo, haitianos y haitianas que han emigrado a República Dominicana han contribuido y contribuyen de manera significativa al desarrollo económico y social de este país.
42. La Comisión Interamericana destaca la importancia de las políticas públicas de alcance general que han sido puestas en marcha por el Estado dominicano para combatir la pobreza y la hambruna. Según cifras estimadas por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, entre septiembre de 2012 y septiembre de 2014 logró una reducción de la pobreza de un 6.7%, lo que situaría la pobreza general en el 35.5%.³⁵ A su vez, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha destacado las acciones realizadas por el Estado para reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre durante los últimos años.³⁶
43. La Comisión también reconoce las acciones que ha venido realizando el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), en consulta con diversos sectores sociales y organizaciones de la sociedad civil, para la elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos de la República Dominicana (2015-2020). De acuerdo a informaciones del MIREX, el Plan se fundamenta en diez ejes temáticos, a saber: 1) derechos de la mujer, 2) derechos de los niños, niñas y adolescentes, 3) derechos de los adultos mayores, 4) derechos de las personas con discapacidad, 5) derechos civiles y políticos, 6) derechos de los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y

³⁴ Para mayor información sobre el informe véase, OEA, *Informe de la misión técnica para conocer la situación en la zona de frontera de República Dominicana y Haití*, 29 de julio de 2015.

³⁵ República Dominicana, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, *Actualización de las Estimaciones Oficiales de Pobreza Monetaria en la República Dominicana*. 2015, pág. 2.

³⁶ Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 8 de junio de 2015. *FAO premia a la República Dominicana por avances en la lucha contra el hambre*.

sus familias, 7) derechos económicos, sociales y culturales, 8) derechos laborales, 9) trata y tráfico de personas, y 10) discriminación. La Comisión valora la iniciativa del gobierno en elaborar dicho Plan, y exhorta al Estado a que los lineamientos adoptados en el mismo sean acorde a los estándares internacionales en derechos humanos y a las obligaciones libremente contraídas por el Estado, con el fin de que el Plan contribuya en el respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas en la República Dominicana.

44. La Comisión valora las medidas legislativas y administrativas que han venido siendo adoptadas por el Estado dominicano para prevenir y eliminar todas las formas de discriminación racial, y en particular destaca: a) la tipificación de la discriminación en el Código Penal; b) la política cultural del Ministerio de Cultura del 2008, reivindicando el aporte africano en el país, y su apoyo a la “Campaña para la Tolerancia y la Coexistencia Pacífica” del ACNUR (2011) que presentó las positivas contribuciones de los migrantes en la sociedad dominicana; c) la supresión de la clasificación como indio-oscuro o indio-claro en los nuevos documentos de identidad; d) la iniciativa tendiente a modificar la ley electoral que le permitiría a los dominicanos identificarse bajo la categoría “negro, mulato”; entre otras medidas.³⁷
45. En lo que concierne a derechos de la niñez, la Comisión reconoce la importancia de diversas medidas adoptadas por el Estado dominicano, tales como: a) la inclusión de disposiciones sobre los derechos del niño en la nueva Constitución; b) la ratificación de diversos instrumentos que protegen los derechos del niño; c) el Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia; d) el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (2007-2017); y, e) el aumento del presupuesto destinado a educación; entre otras.³⁸
46. Sobre el Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia, amparado bajo el lema “Quisqueya Empieza Contigo” y validado mediante el Decreto 102-13, la CIDH valora la iniciativa impulsada por la Presidencia de la República, por medio de la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP), de aprobar en febrero de 2015 un plan con siete líneas de acción prioritarias para el apoyo a los niños y niñas de 0 a 5 años, así como a sus familias y comunidades.³⁹ Específicamente, la CIDH reconoce la articulación de acciones estratégicas con sectores e instituciones responsables de proveer

³⁷ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales sobre los informes periódicos 13º a 14º de la República Dominicana. CERD/C/DOM/CO/ 13-14. 1 de marzo de 2013, párrs. 4 y 18.

³⁸ ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de la República Dominicana, CRC/C/DOM/CO/3-5, 6 de marzo de 2015, párrs. 3 y 5.

³⁹ Decreto No. 102-13 que declara de interés nacional la protección y atención integral de todas las personas entre 0 y 5 años de edad y la inclusión de todos los niños y niñas de 5 años a la educación inicial, y crea el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia. G. O. No. 10713 del 25 de abril de 2013; Presidencia de la República Dominicana, 7 de febrero de 2015. *Se aprueba Plan para el Año de la Protección y Atención integral de la Primera Infancia.*

servicios de salud, así como para facilitar la inscripción en el Registro Civil a efectos de que estos niños y niñas cuenten con sus actas de nacimiento.⁴⁰

47. En adición a este Plan, en materia de educación la Comisión destaca la asignación del 4% del PIB en educación pre-universitaria en los presupuestos para los años 2013, 2014 y 2015; la implementación del programa de alfabetización de adultos “Quisqueya Aprende Contigo”, en el cual se habían registrado 873, 263 personas a julio de 2015, de los cuales 40,625 son de nacionalidad haitiana⁴¹; así como la política nacional de jornada escolar extendida⁴².
48. La Comisión Interamericana reconoce la importancia de diversas medidas legislativas, políticas públicas y programas adoptados por el Estado en las diferentes áreas para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, en particular: a) los preceptos incluidos en la Constitución sobre los derechos de las personas con discapacidad; b) la Ley No. 05-13, Ley Orgánica sobre Igualdad de Derechos de las Personas con Discapacidad; c) el Plan Nacional de Accesibilidad; y, d) el Programa de Desarrollo Inclusivo con Base Comunitaria: Saliendo del Escondite.⁴³
49. La CIDH reconoce que las políticas y medidas legislativas, administrativas y presupuestarias que han sido adoptadas por el Estado dominicano en las áreas mencionadas, benefician igualmente a la población dominicana de ascendencia haitiana. Sin embargo, la Comisión no puede dejar de expresar su preocupación respecto a que las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, así como las medidas administrativas de la Junta Central Electoral tendientes a privarles de su nacionalidad, no puedan acceder en igualdad de condiciones a los programas y políticas públicas puestas en marcha por el gobierno en las áreas indicadas.

C. Estructura y metodología

50. La estructura de este informe se divide en un resumen ejecutivo y seis capítulos. El primer capítulo sirve de introducción al informe y allí se desarrolla el alcance y objeto del informe; la visita de la Comisión Interamericana a la República Dominicana; la estructura y metodología del informe; la forma en la que fue preparado y aprobado el presente informe; y un resumen de las observaciones formuladas por la República Dominicana a este informe.

⁴⁰ Lineamientos, Plan Nacional de Protección y Atención integral a la Primera Infancia “Quisqueya Empieza Contigo”, julio de 2013.

⁴¹ Plan Nacional de alfabetización “Quisqueya Aprende Contigo”, *Boletín de alerta semanal no. 126*; Presidencia de la República Dominicana, 22 de julio de 2015. *Lenesse Louis se alfabetizó*.

⁴² Ministerio de Educación de la República Dominicana, 19 de diciembre de 2014. *La Jornada Escolar Extendida es asumida como Política de Estado*.

⁴³ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de República Dominicana. 13° período de sesiones, CRPD/C/DOM/CO/1M, 17 de abril de 2015, párr. 3.

51. El segundo capítulo hace referencia a las consideraciones generales sobre los antecedentes históricos que dan surgimiento a la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional y la situación generada tras la misma; el marco constitucional y legal aplicable a la adquisición de la nacionalidad; las principales preocupaciones y estándares en torno a la sentencia TC/0168/13, y el derecho a la nacionalidad dominicana por parte de personas de ascendencia haitiana; y, por último, las conclusiones y recomendaciones de la CIDH.
52. El tercer capítulo aborda las situaciones que se generan en torno a la discriminación contra dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana. Este capítulo analiza las normas constitucionales y legales aplicables a la situación de discriminación en contra de los dominicanos de ascendencia haitiana; las principales preocupaciones y estándares en torno a las formas de discriminación que afectan a personas de ascendencia haitiana originados por la sentencia TC/0168/13; y, por último, las conclusiones y recomendaciones.
53. El cuarto capítulo trata sobre el debido proceso y protección judicial para personas dominicanas de ascendencia haitiana sujetas a diversas formas de discriminación en República Dominicana; se aborda el marco constitucional y legal de la tutela judicial efectiva y las garantías del debido proceso; principales preocupaciones y estándares relativos al acceso a la justicia, la protección judicial y las garantías del debido proceso para personas dominicanas de ascendencia haitiana; y, por último, las conclusiones y recomendaciones.
54. El quinto capítulo aborda la situación de intolerancia, amenazas e incitación a la violencia en contra de personas que defienden el derecho a la nacionalidad de las personas dominicanas de ascendencia haitiana. Este capítulo desarrolla el marco constitucional y legal en materia de libertad de expresión; las principales preocupaciones y estándares en torno a periodistas, abogados, defensores de derechos humanos y otras figuras públicas que han expresado opiniones contrarias a la sentencia TC/0168/13; y, por último, las conclusiones y recomendaciones.
55. El sexto capítulo aborda las diversas formas de discriminación en contra de migrantes haitianos y el derecho al debido proceso migratorio, donde se expresan las principales preocupaciones y estándares internacionales en torno al goce efectivo de los derechos humanos de los migrantes haitianos en República Dominicana, y finaliza con las conclusiones y recomendaciones.
56. El marco de referencia para las conclusiones y las recomendaciones serán los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que han sido ratificados por República Dominicana⁴⁴, la jurisprudencia desarrollada por los

⁴⁴ República Dominicana ha ratificado los siguientes instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 21 de enero de 1978; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura el 12 de diciembre de 1986; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte el 27 de enero de 2012; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –

órganos del Sistema Interamericano, así como el *corpus juris* internacional en materia de derechos humanos, la Constitución de República Dominicana y todas aquellas leyes internas que sean relevantes.

57. La información presentada en este informe se basa en fuentes primarias y secundarias. En lo que respecta a fuentes primarias, durante la visita a República Dominicana, así como en diversas audiencias públicas y reuniones de trabajo en su sede, la Comisión ha recibido información por parte de las personas afectadas, así como funcionarios de diferentes niveles del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, defensoras y defensores de derechos humanos, juristas, académicos, periodistas y otras organizaciones internacionales que se encuentran trabajando alrededor de las personas dominicanas de ascendencia haitiana y los migrantes en República Dominicana. En lo que respecta a fuentes secundarias, para la elaboración de este informe la Comisión ha utilizado diversos informes, documentos y publicaciones académicas de reconocida autoridad y artículos periodísticos de acceso público que abordan diferentes aspectos relativos a las situaciones abordadas en el presente informe.
58. Como regla general, la Comisión cita todas las fuentes de información que utiliza para la elaboración de sus informes. No obstante, como una medida para proteger a las presuntas víctimas y los familiares que suministraron información o rindieron testimonio durante la visita, no se mencionan sus nombres como una forma de salvaguardar su identidad.
59. En sus observaciones al borrador del presente informe, el Estado dominicano expresó que “un aspecto particularmente sorprendente del informe es la pretensión de ofrecer una especie de “historia oficial” sobre los acontecimientos que han marcado el devenir de la historia dominicana desde antes incluso de fundación como nación independiente. Cada aspecto de la historia dominicana que examina la CIDH, y sobre los cuales pretende fijar un sentido o interpretación, da lugar a consideraciones múltiples a partir de enfoques, perspectivas y ángulos diversos, como en efecto sucede cuando se lee la producción de los historiadores tanto dominicanos como haitianos. No es que la CIDH no pueda o deba hacer referencia a acontecimientos históricos relevantes, sino que lo haga como si se tratase de “la verdadera” historia, tarea que en realidad escapa a sus atribuciones, o, al menos, a sus capacidades. Para citar solo un ejemplo, solo el párrafo 84, en el que la CIDH fija un sentido del propósito de la ocupación haitiana de la parte oriental de la isla en 1822 (“acabar con la esclavitud allí”, sin ninguna otra consideración o matización o análisis) daría lugar a una vasta discusión que requeriría la intervención de historiadores y expertos que puedan poner la

Convención de Belém do Pará – el 10 de enero de 1996; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad el cinco de febrero de 2007; y firmó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador - el 17 de noviembre de 1988.

necesaria perspectiva y el necesario balance interpretativo de esos acontecimientos”.⁴⁵

60. El Estado dominicano también expresó su sorpresa frente a que los acontecimientos de 1937 fuesen puestos como “telón de fondo” de la situación de la migración haitiana en la República Dominicana, sin considerar que tales hechos “tuvieron lugar bajo una brutal dictadura contra la cual el propio pueblo dominicano tuvo que luchar para liberarse de ella, incluyendo el hecho heroico de un grupo de personas que decidió asesinar al tirano para dar paso al proceso de apertura y democratización del sistema político dominicano. Independientemente de la discusión que existe entre historiadores sobre el alcance de lo que aconteció en 1937, se trata de acontecimientos que han merecido y siguen mereciendo el más absoluto repudio de todos los sectores de la vida nacional. Aún así, la continua mención de esos acontecimientos, muchas veces incluso deliberadamente magnificados para marcar de manera indeleble al pueblo dominicano como portador del peor carácter y los peores valores, es algo ofensivo e inaceptable tanto para el Gobierno dominicano como para el propio pueblo.”⁴⁶ En este orden de ideas, el Estado añadió que “muchas veces la forma como se interpreta la historia condiciona o predispone la manera como se valoran los acontecimientos presentes, y es lo que en gran medida ha ocurrido con este informe que está cargado de juicios sobre acontecimientos históricos que, al menos, requieren matizaciones, informaciones adicionales o análisis más rigurosos y objetivos.”⁴⁷
61. Con relación a lo anterior, la Comisión estima importante señalar que el contexto histórico que se desarrolla en el presente informe fue elaborado y verificado en aplicación de la metodología mencionada en los párrafos 57 y 58, la cual también se ha visto confirmada a través de la constatación que la Comisión ha hecho a través de los años por medio de visitas, informes de país y audiencias relativas a diversas situaciones de derechos humanos en la República Dominicana. Dada la relación entre el contexto histórico y su relación con los hechos analizados en el presente informe, la Comisión ha estimado pertinente examinar el contexto aludido. Los hechos analizados en el presente informe se han encuadrado dentro de un contexto de discriminación de la población haitiana y de ascendencia haitiana en la República Dominicana. La Comisión recuerda que, en el ejercicio de sus funciones de monitoreo de la situación de derechos humanos de los Estados de OEA, ha conocido de diversos contextos históricos, sociales y políticos que permitieron situar los hechos alegados como violatorios de la Convención Americana en el marco de las circunstancias específicas en que ocurrieron o que dieron lugar a ellos. Además, en algunas situaciones el análisis del contexto histórico ha posibilitado la caracterización de los hechos como parte de un patrón sistemático de violaciones a los derechos humanos.

⁴⁵ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 3.
<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/RD.Observaciones2015.pdf>

⁴⁶ *Ibíd.*, págs. 3-4.

⁴⁷ *Ibíd.*, pág. 4.

62. Asimismo, el análisis del contexto histórico resulta fundamental en el presente informe, dado que la Comisión considera que el criterio establecido en la sentencia TC/0168/13, así como las medidas que se han adoptado para dar cumplimiento a dicha sentencia, han representado una etapa crucial en un proceso de revisionismo histórico promovido por autoridades dominicanas, tendiente a consolidar una interpretación que establece que las personas nacidas en República Dominicana de padres haitianos en situación migratoria irregular no tenían derecho a la nacionalidad dominicana por aplicación del principio de *jus soli*.

D. Preparación, aprobación y seguimiento del informe

63. La Comisión consideró y aprobó el proyecto de este informe el 24 de octubre de 2015. De conformidad con el artículo 60(a) de su Reglamento, remitió el proyecto de informe al Estado dominicano el 24 de noviembre de 2015 y le solicitó presentar sus observaciones hasta el 15 de diciembre de 2015. A través de comunicación de 1º de diciembre de 2015, el Estado solicitó una prórroga indefinida a la Comisión para presentar sus observaciones.⁴⁸ El 9 de diciembre de 2015, la Comisión informó al Estado sobre la concesión de una prórroga hasta el 21 de diciembre de 2015. Posteriormente, mediante nota de 14 de diciembre de 2015, el Estado dominicano solicitó una prórroga de 60 días.⁴⁹ La CIDH concedió una prórroga hasta el 21 de diciembre de 2015, día en que el Estado dominicano presentó sus observaciones al presente informe.⁵⁰ De conformidad con su Reglamento, una vez que la Comisión analizó las observaciones del Estado, se procedió a incluir aquellas que se consideraron pertinentes.
64. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos seguirá realizando un estricto seguimiento de la situación imperante en República Dominicana con relación a la promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción, prestando especial atención a las medidas que adopte el Estado para hacer efectivas las recomendaciones que se señalan en este informe. En tal sentido, la CIDH exhorta al Estado, a las organizaciones de la sociedad civil, a las y los defensores de derechos humanos a utilizar los diferentes mecanismos que provee el Sistema Interamericano para que continúen suministrando toda la información que estimen pertinente con relación al cumplimiento de las

⁴⁸ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1337-15: Documento en relación al "Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana"*. 1 de diciembre de 2015. [Documento en el archivo de la Comisión].

⁴⁹ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1350-15: Documento en relación al "Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana"*. 14 de diciembre de 2015. [Documento en el archivo de la Comisión].

⁵⁰ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15*. 21 de diciembre de 2015.

recomendaciones y a la situación de derechos humanos en la República Dominicana.

65. Dentro del ámbito de sus atribuciones conferidas por el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos y el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión Interamericana estima importante reiterar su disposición de cooperar con el Estado dominicano en el proceso tendiente a reparar los graves problemas identificados frente a la situación de las personas dominicanas de ascendencia haitiana en lo relativo a los derechos a la nacionalidad, la identidad, la igualdad, la no discriminación, así como a otros derechos y problemáticas relacionadas, a partir de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, a efectos de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado dominicano.

E. Observaciones de la República Dominicana

66. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado dominicano agradeció a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por darle la oportunidad de presentar sus observaciones previas a la publicación del presente informe. El Estado también agradeció los reconocimientos hechos por la CIDH en su informe con relación a las políticas, normas e iniciativas que ha venido impulsando el Gobierno dominicano, tendientes a consolidar la protección de los derechos humanos de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado.⁵¹
67. A su vez, el Gobierno de la República Dominicana reiteró “su firme compromiso con la protección, garantía y ejercicio de los derechos humanos de todos los ciudadanos que habitan el territorio nacional, incluyendo los derechos de las y los descendientes de extranjeros nacidos en el país, lo cual se ha evidenciado a través de las diversas acciones y esfuerzos del Estado dominicano para dar respuestas apropiadas a los diferentes problemas y desafíos que enfrenta en esta materia.”⁵² Asimismo, el Estado reiteró su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos “de las personas extranjeras que viven en la República Dominicana al amparo de lo que establecen la Constitución y las leyes. En ese marco, se ha formulado el Plan Nacional de Derechos Humanos, proceso que se encuentra en su etapa final y que fue realizado de manera participativa, abierta y transparente, donde participaron 700 organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales”.⁵³
68. El Estado también reiteró “su compromiso con la cabal ejecución del Plan Nacional de Regularización a fin de que esos más de 200,000 personas beneficiadas puedan

⁵¹ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15*. 21 de diciembre de 2015, pág. 2.

⁵² *Ibíd*em, pág. 4.

⁵³ *Ibíd*em, pág. 17.

viv[ir] y trabajar en el territorio nacional en paz y seguridad, con todos los beneficios que la Ley les concede”.⁵⁴ Asimismo, sostuvo que su compromiso “es continuar y expandir sus políticas de inclusión y participación para que cada vez más y más personas salgan de la pobreza y se beneficien de los bienes materiales y culturales de la sociedad. El Plan Nacional de Regularización es un ejemplo de esas políticas, pero igual puede decirse de lo que el Gobierno dominicano hace en materia de educación, salud, viviendas, infraestructura, seguridad social, entre otros aspectos.”⁵⁵

69. El Estado también informó a la Comisión Interamericana que “no están llevando ni llevarán a cabo expulsiones masivas, sino que continuará con su política de repatriaciones de extranjeros en condición de irregularidad con base en procedimientos individualizados y mediante un trato que proteja los derechos y la dignidad de las personas. También reitera que no lleva ni llevará a cabo repatriaciones de personas de nacionalidad dominicana como falsamente se le imputa al Estado dominicano”.⁵⁶
70. A su vez, el Estado dominicano expresó que [l]o que no siempre se toma en cuenta es que la República Dominicana tiene la peculiar condición de compartir una isla con el país más pobre del Hemisferio y uno de los países más pobres del mundo, el cual ha estado afectado lamentablemente por una inestabilidad político-institucional crónica y una devastación medio ambiental que afecta sensiblemente la vida de sus habitantes, todo lo cual plantea retos extraordinarios para la República Dominicana casi nunca reconocidos ni apreciados por sectores relevantes de la comunidad internacional. Y a pesar de los reportes sensacionalistas y parcializados que continuamente se publican en ciertos medios de comunicación internacional y por parte de ciertas organizaciones internacionales, lo positivamente notorio es el bajo nivel de conflictividad entre dominicanos y migrantes haitianos o descendientes de haitianos, quienes conviven y comparten espacios sin las tensiones cotidianas que se verifican en otros países afectados por el fenómeno de la migración masiva.”⁵⁷ A lo cual agregó que “el Gobierno dominicano reitera su política, por mandato de la Constitución y las leyes dominicanas, de no discriminación ni exclusión por razones de ningún tipo con el compromiso firme de seguir construyendo una sociedad que brinde oportunidades de progreso y bienestar a todos sus habitantes.”⁵⁸
71. Por otra parte, el Estado lamentó que la CIDH no hubiese dado un mayor reconocimiento a otras decisiones y acciones de poderes públicos dominicanos orientadas a continuar con el fortalecimiento de los derechos humanos en el país.

⁵⁴ Ibídem, págs. 17-18.

⁵⁵ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. 21 de diciembre de 2015, págs. 15-16.

⁵⁶ Ibídem, pág. 17.

⁵⁷ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”. 21 de diciembre de 2015, pág. 16.

⁵⁸ Ibídem, pág. 16.

En concreto, el Estado expresó su sorpresa al considerar que no se había dado un mayor tratamiento a las acciones adelantadas el Estado dominicano en el marco del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Irregular, “como resultado del cual más de 200,000 personas han regularizado o están en proceso de regularizar su situación migratoria en el país”.⁵⁹ El Estado sostuvo que las acciones realizadas en materia de regularización migratoria son “una trascendental decisión de Estado en un contexto regional y global en el que pocos Estados han tenido la voluntad de proveer canales legales para regularizar su población migrante”.⁶⁰

72. Asimismo, el Estado manifestó que “tras un esfuerzo colectivo como este [en alusión a la Ley 169-14 y al Plan Nacional de Regularización], es importante hacer un balance justo de lo que se ha logrado. Y no debe permitirse que el debate quede exclusivamente en manos de los sectores más polarizados. Porque hay algunas organizaciones y medios de comunicación que parecen querer conjurar en la República Dominicana actual los miedos de otros momentos de la historia, afortunadamente ya superados. Y, en el extremo opuesto, también hay sectores, que se llaman así mismos nacionalistas pero que tienen una visión muy pequeña de la Patria, y que querían que la República Dominicana fuera una fortaleza y excluyente.”⁶¹
73. A su vez, el Estado lamentó que no se le hubiese otorgado más tiempo para revisar y comentar el presente informe, dada la variedad de temas, así como de informaciones, consideraciones y juicios que requerían la consulta a múltiples instituciones estatales que abordan las problemáticas tratadas en el informe.⁶²
74. La CIDH valora la apertura y disposición del Estado dominicano en presentar sus observaciones y suministrar información con relación al presente informe. Las observaciones específicas al presente informe serán reflejadas en lo pertinente y en las respectivas secciones del mismo.

⁵⁹ Ibídem, pág. 2.

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, ppág. 8-9.

⁶² Ibídem, pág. 2.

CAPÍTULO 2

EL DERECHO A LA NACIONALIDAD Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL TC/0168/13

EL DERECHO A LA NACIONALIDAD Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL TC/0168/13

A. *Consideraciones generales*

75. Desde la década de los ochenta del siglo pasado se han venido documentando casos que dan cuenta de las dificultades y obstáculos que enfrentan los hijos de migrantes haitianos nacidos en territorio dominicano para ser registrados y contar con la documentación que pruebe su nacionalidad dominicana. En un primer momento, funcionarios de Oficialías del Estado Civil se negaban a registrar el nacimiento de hijos de migrantes haitianos nacidos en República Dominicana por el hecho de que sus padres se encontraban en situación migratoria irregular. El argumento comúnmente utilizado por las autoridades era que de acuerdo a la Constitución, los hijos de extranjeros en tránsito no podían adquirir la nacionalidad dominicana en aplicación del principio de *jus soli*.
76. La práctica de la denegación del registro civil a los hijos de migrantes haitianos en situación irregular estaba basada en criterios de discriminación racial en los cuales se equiparaba a los extranjeros en tránsito con los migrantes en situación irregular y a éstos con los haitianos. A su vez, las personas haitianas han sido identificadas en la República Dominicana con base en rasgos étnicos y fenotípicos. En la práctica, la decisión de a que niños se registraba y se les reconocía o se les denegaba la nacionalidad por aplicación del principio de *jus soli*, a menudo se basaba en el origen nacional o la situación migratoria de los padres, el color de la piel (especialmente aquellos de piel oscura), la capacidad lingüística o los apellidos.⁶³ Posteriormente, esta práctica se ha ido expandiendo paulatinamente hasta el punto de ser adoptada a través de diferentes medidas, leyes y decisiones judiciales adoptadas por los demás poderes del Estado dominicano. Dentro de este contexto, la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0168/13, de 23 de septiembre de 2013, representó una etapa más de un proceso de desnacionalización llevado a cabo en la República Dominicana tendiente a “proteger su identidad nacional”, al limitar, de forma arbitraria y retroactiva, el derecho a la nacionalidad a los

⁶³ Véase, Van WAAS, Laura, *Nationality Matters: Statelessness under international law*. Intersentia: Antwerp - Oxford – Portland, 2008, pág. 100.

dominicanos de origen extranjero, en particular de aquellos de ascendencia haitiana.⁶⁴

77. A través de la sentencia TC/0168/13, el Tribunal Constitucional introdujo una nueva interpretación en lo que respecta a la adquisición de la nacionalidad de conformidad con el principio de *jus soli* establecido en las Constituciones en vigor entre 1929 y 2010. La sentencia TC/0168/13 estableció que en aplicación del principio de *jus soli* sólo se consideran como nacionales las personas nacidas en territorio dominicano de padres dominicanos o residentes legales. El Tribunal aplicó esta interpretación con carácter retroactivo, privando arbitrariamente a decenas de miles de personas, en su mayor parte descendientes de migrantes haitianos, de su nacionalidad dominicana. Al ser una interpretación de alcance general expandió sus efectos tanto sobre aquellas personas cuyos nacimientos fueron registrados en el Registro Civil dominicano, como aquellas cuyos nacimientos no fueron registrados. Estas personas generalmente tienen fuertes vínculos familiares, sociales, y culturales en la República Dominicana al ser éste su país de nacimiento y crianza. Muchos son hijos o nietos de personas que también nacieron en la República Dominicana; para estas familias la República Dominicana ha sido el hogar de generaciones.
78. La Comisión reconoce que esta situación, la cual tuvo oportunidad de examinar con mayor detenimiento durante la visita *in loco*, se enmarca en el contexto de una problemática histórica que va más allá de la coyuntura actual. Se trata de un hecho con profundas raíces y de una gran complejidad. Conviene establecer, entonces, los antecedentes históricos que dieron paso a la sentencia TC/0168/13 y que, a juicio de la Comisión viene dado por un contexto de discriminación estructural racial en perjuicio de las personas de origen haitiano en la República Dominicana.
79. Desde principios de la década de los noventa del siglo pasado, la Comisión Interamericana ha monitoreado las problemáticas que enfrentan las personas dominicanas de ascendencia haitiana, quienes de acuerdo a lo establecido en la Constitución y a las leyes vigentes al momento de su nacimiento les correspondía la nacionalidad dominicana en aplicación del principio de *jus soli*, como consecuencia de la privación de su nacionalidad.⁶⁵ Desde aquel entonces, la Comisión ha observado como diversas autoridades dominicanas han promovido un proceso de desnacionalización en contra de personas dominicanas de ascendencia haitiana.
80. A lo largo de los años, diversas prácticas llevadas a cabo tanto por particulares, así como prácticas, leyes, políticas y decisiones judiciales promovidas desde diversas autoridades estatales han generado y consolidado una situación de discriminación estructural contra los migrantes haitianos y posteriormente contra sus descendientes nacidos en la República Dominicana. Al respecto, la Comisión estima

⁶⁴ CIDH, *Observaciones preliminares de la visita de la CIDH a República Dominicana: 2 a 6 de diciembre de 2013*. Santo Domingo, 6 de diciembre de 2013, págs. 6-11.

⁶⁵ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992, págs. 271.

pertinente señalar que las diversas formas de discriminación contra las personas de ascendencia haitiana en la República Dominicana se pueden diferenciar en las que han afectado a dos grandes grupos: a) los migrantes haitianos, y b) los descendientes de migrantes haitianos nacidos en la República Dominicana.

81. Las problemáticas de estos dos grupos si bien pueden tener un mismo origen, tal como es la discriminación contra las personas de origen haitiano, son diferentes y por ello es necesario no mezclarlas, abordarlas de manera independiente y darles las respuestas que cada problemática merece. La Comisión Interamericana reconoce que los temas relativos a nacionalidad y migración son dos de los temas más complejos y controversiales para cualquier sociedad.
82. Las diversas formas de discriminación contra estos dos grupos se han materializado, tanto en la esfera estatal como en la esfera de las relaciones entre particulares, a través de diferentes medidas, o falta de ellas, a lo largo de los años. A pesar de estar integradas en diversos aspectos de su vida dentro de la sociedad dominicana y de haber generado sus principales vínculos familiares, sociales y culturales en la República Dominicana, las personas dominicanas de ascendencia haitiana sufren de un prejuicio general que en República Dominicana se manifiesta de manera más amplia en contra de los haitianos. En aras de la claridad, la Comisión estima necesario señalar que lo anterior no significa que toda la sociedad dominicana discrimina a las personas de ascendencia haitiana y a los haitianos, por el contrario, reconociendo esta problemática histórica, diversos actores de la sociedad dominicana han trabajado por décadas a favor de la igualdad y la no discriminación de estas personas.
83. Desde su informe de la visita de 1991, la Comisión expresaba que los hijos no tenían documentos de identidad dominicana por el hecho de que sus padres tampoco contaban con documentos migratorios. Ya fuese que los funcionarios de los hospitales se negasen a dar una constancia de nacido vivo, o que las autoridades del Registro Civil se negasen a inscribirlos y darles su acta de nacimiento, en definitiva la actitud de las autoridades estatales hacía que fuese prácticamente imposible que los dominicanos de ascendencia haitiana obtuvieran sus documentos de identidad dominicanos. El argumento que ya desde 1991 daban los funcionarios gubernamentales era que los padres sólo poseían el documento que los identifica como trabajadores temporales, ubicándolos así en la categoría de extranjeros en tránsito, a pesar de haber vivido por años en la República Dominicana.⁶⁶ Desde aquel entonces, la CIDH sostenía que:

la ley imperante en la República Dominicana, es la del *jus soli*, y las excepciones que establece la Constitución dominicana en su artículo 11 se refiere “a los hijos legítimos de extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén en tránsito en él”. Con respecto a la segunda excepción no podemos hablar que las personas que han sido expulsadas tengan el carácter de

⁶⁶

CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992, pág. 292.

“tránsito”, ya que muchos de ellos han vivido 20, 30 y hasta 40 años en la República Dominicana.⁶⁷

84. En 1999, al referirse a esta situación en su *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana*, la Comisión señalaba que uno de los principales problemas de los migrantes haitianos en la República Dominicana radicaba en la situación de irregularidad permanente en la que vivían. A lo cual añadía que “un gran número de haitianos vive en la República Dominicana por 20, 30 o más años sin llegar a tener un status legal. Muchos países, después de largos períodos de residencia, otorgan la ciudadanía; otros países reconocen, por lo menos, el status de residente permanente; sin embargo, este no es el caso con los haitianos que se encuentran en la República Dominicana”⁶⁸. En mayor detalle, la CIDH sostenía que:

en la República Dominicana residen alrededor de 500.000 trabajadores haitianos indocumentados. En numerosos casos se trata de personas que han residido por 20 ó 40 años y muchas de ellas han nacido en territorio dominicano. La mayoría enfrenta una situación de ilegalidad permanente que transmiten a sus hijos, quienes no pueden obtener la nacionalidad dominicana, porque de acuerdo a la interpretación restrictiva que hacen las autoridades dominicanas del artículo 11 de la Constitución, son hijos de “extranjeros en tránsito”. No es posible considerar en tránsito a personas que han residido por numerosos años en un país donde han desarrollado innumerables vínculos de toda índole. En consecuencia, numerosos niños de origen haitiano ven negados derechos fundamentales, como la nacionalidad del país donde han nacido, acceso a la salud y a la educación.⁶⁹

85. Dado que muchos migrantes haitianos se encontraban en situación migratoria irregular, situación que en muchos casos fue promovida por acciones y omisiones de autoridades dominicanas y haitianas, así como de empresas privadas, las autoridades del Registro Civil empezaron a denegar de manera discrecional la expedición de documentos de identidad a hijos de migrantes haitianos en situación irregular nacidos en la República Dominicana. De esta forma, la situación migratoria irregular de los padres empezó a extender sus efectos a los hijos de estas personas, en particular en lo que respecta al reconocimiento de su nacionalidad dominicana, aun cuando éstos hubiesen nacido en la República Dominicana.
86. Al analizar la manera en que esta situación ha evolucionado a lo largo de los años, la Comisión ha podido observar como en el marco de este proceso de desnacionalización la práctica que, en un primer momento, empezaron a

⁶⁷ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992, pág. 292.

⁶⁸ CIDH, *Situación de los derechos humanos en la República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.104 Doc. 49 rev. 1, 7 octubre 1999, párr. 350.

⁶⁹ CIDH, *Situación de los derechos humanos en la República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.104 Doc. 49 rev. 1, 7 octubre 1999, párr. 363.

implementar los funcionarios del registro civil al negarse a registrar el nacimiento de hijos de migrantes haitianos nacidos en la República Dominicana por el hecho de que sus padres se encontraban en situación migratoria irregular se ha expandido de manera gradual hasta el punto de ser adoptada a través de diferentes medidas, normas y decisiones de los demás poderes del Estado dominicano. La Comisión Interamericana distingue las siguientes etapas en el proceso de desnacionalización de personas dominicanas de ascendencia haitiana:

1. La denegación *de facto* por parte de funcionarios de Oficinas del Estado Civil a registrar el nacimiento a hijos de migrantes haitianos en situación migratoria irregular por lo menos desde la década de los ochenta del siglo pasado.
2. La adopción a partir de la Ley de Migración de 2004 de criterios de nacionalidad más restrictivos a partir de la equiparación de toda persona no residente, dentro de quienes se incluyen a los trabajadores temporeros, a *persona en tránsito*, para fines de pasar la nacionalidad a sus hijos.
3. La sentencia de Suprema Corte de Justicia de 2005 mediante la cual se impedía que los hijos de migrantes en situación irregular adquiriesen la nacionalidad dominicana conforme a lo establecido en la Constitución dominicana por el principio de *jus soli*.
4. La implementación de procedimientos administrativos introducidos en 2007 por la Junta Central Electoral (JCE) para suspender o retener las actas de nacimiento de personas cuyos padres no contaban con un permiso de residencia en el país.
5. La restricción formal de la nacionalidad a los hijos de migrantes en situación irregular con la Constitución de 2010.
6. La sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, la cual se introdujo una nueva interpretación en lo que respecta a la adquisición de la nacionalidad de conformidad con el principio de *jus soli* establecido en las Constituciones en vigor entre 1929 y 2010, al establecer que no les correspondía la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en territorio dominicano de padres migrantes en situación irregular.
7. En parte, la Ley 169-14, al suscribir la interpretación del Tribunal Constitucional en el sentido de que a las personas afectadas no les correspondía la nacionalidad dominicana, pero que por las imprevisiones legales de la política migratoria dominicana y las deficiencias institucionales y burocráticas del Registro Civil, al haber sido registradas decenas de miles de estas personas en el Registro Civil y otorgarles documentos de identidad dominicanos se les había hecho presumir que eran nacionales dominicanos. A su vez, el mecanismo previsto por la ley para las personas nacidas en territorio dominicano de padres en situación migratoria irregular y que nunca pudieron ser inscritos en el Registro Civil, es decir, las personas

comprendidas en el Grupo B, fuesen inscritas en el libros de extranjeros, reafirmó de esa forma las medidas que conllevaron a su desnacionalización.⁷⁰

87. Desde principios de la década de los noventa del siglo pasado, diversos informes y pronunciamientos de la Comisión Interamericana⁷¹, de organizaciones de la sociedad civil nacionales⁷² e internacionales⁷³ y de otros organismos internacionales, tales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁷⁴, el Comité de los Derechos del Niño⁷⁵, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁷⁶, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otros⁷⁷, así como informes de casos de la Comisión

⁷⁰ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0742-14: Documento en relación a las Observaciones Preliminares de la visita de la CIDH a la República Dominicana, presentadas al Consejo Permanente el 19 de febrero de 2014*. 22 de julio de 2014, pág. 5.

⁷¹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992; CIDH, *Situación de los derechos humanos en la República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.104 Doc. 49 rev. 1, 7 octubre 1999; República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0742-14: Documento en relación a las Observaciones Preliminares de la visita de la CIDH a la República Dominicana, presentadas al Consejo Permanente el 19 de febrero de 2014*. 22 de julio de 2014, pág. 5.

⁷² CLADEM-República Dominicana. *Informe Alternativo Cumplimiento de la Convención de los Derechos de Niños y Niñas en la República Dominicana*. Santo Domingo, 2007; SJRM-Centro Bonó. *Derechos Vulnerados. Dominicanos/as Afectados por las Disposiciones de la JCE*. Santo Domingo, 2011; Bridget Wooding y Richard Moseley-Williams, *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, 2004; Movimiento de Mujeres Dominico-Haitianas (MUDHA) y el Comité Dominicano de los Derechos Humanos; Coalición Nacional para los Derechos Haitianos, "Beyond the Bateyes: Haitian Immigrants in the Dominican Republic, 1996; Americas Watch, National Coalition for Haitian Refugees. 1991. Half Measures, Reform, Forced Labor and the Dominican Sugar Industry. Washington, Estados Unidos.

⁷³ Véase, Human Rights Watch, *Illegal People': Haitians and Dominico-Haitians in the Dominican Republic*. Volumen 14, Número 1 (B). Abril 2002; Amnistía Internacional, República Dominicana. *Vidas en tránsito: la difícil situación de la población migrante haitiana y de la población dominicana de ascendencia haitiana*, AI: AMR 27/001/2007, marzo de 2007; Amnistía Internacional, "Sin papeles no soy nadie": *Personas apátridas en la República Dominicana*, 2015; Open Society Institute. *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*. 2010; Lawyers Committee for Human Rights, *A Childhood Abducted: Children Cutting Sugar Cane in the Dominican Republic*, New York, May 1991.; World Bank, *Dominican Republic Poverty Assessment: Poverty in a High-Growth Economy (1986 – 2000)*, volumen I, 2001; Marco Scuriatti, *Background Papers – A review of the Haitian Immigrant Population in the Dominican Republic*, in: World Bank, *Dominican Republic Poverty Assessment: Poverty in a High-Growth Economy (1986 – 2000)*, volumen II, 2001; International Human Rights Law Clinic, Boalt Hall School of Law, University of California at Berkeley, *Huéspedes Mal Recibidos. Un estudio de las expulsiones de haitianos y dominicanos de origen haitiano de la República Dominicana a Haití*, 2002.

⁷⁴ Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Observaciones Finales, República Dominicana, CERD/C/DOM/CO/12, 16 de mayo de 2008.

⁷⁵ Véase, Comité de los Derechos del Niño de la ONU. 2001. Observaciones Finales República Dominicana. Doc. CRC/C/15/Add.150, 21 de febrero.

⁷⁶ ACNUR, *ACNUR preocupado por el potencial impacto de la decisión del Tribunal Constitucional en República Dominicana sobre las personas de ascendencia haitiana*, 2 de octubre de 2013.

⁷⁷ Véase, ONU, Consejo de Derechos Humanos, *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 McDougal, Adición, Misión a la República Dominicana, A/HRC/7/19/Add.5, A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008; Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante; presentada ante la Comisión de Derechos Humanos en el 62º período de sesiones en el 27 de marzo de 2006, UN Doc. E/CN.4/2006/73/Add.1; Informe

Interamericana⁷⁸ y sentencias de la Corte Interamericana⁷⁹, han venido evidenciando las múltiples prácticas y medidas implementadas por autoridades dominicanas tendientes a privar de su nacionalidad dominicana a personas nacidas en la República Dominicana de padres haitianos en situación migratoria irregular.

88. A su vez, estas prácticas también han sido evidenciadas y rechazadas por múltiples sentencias de jueces y juezas dominicanas, las cuales han reconocido que a estas personas les correspondía la nacionalidad dominicana y ordenaba a la JCE que les entregase sus documentos de identificación.⁸⁰ En este sentido, la Cámara Civil de la Corte de Apelaciones del Distrito Nacional ha señalado que:

No puede asimilarse la condición de ilegalidad del extranjero al concepto de tránsito, por tratarse de figuras distintas, y además, ni el reglamento para la aplicación de la Ley sobre Migración, ni el informe rendido por la Comisión [Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos de 1999] se establece la condición de legalidad como requisito para tener derecho a la nacionalidad del lugar de nacimiento [...] que en la especie no hay posibilidad de que pueda considerarse en tránsito a los padres de los menores que reclaman la inscripción de su nacimiento, en razón de que [de]

presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2000/48 de la Comisión de Derechos Humanos" del 9 de enero de 2001, ante la Comisión de Derechos Humanos en el 57º período de sesiones, DOC. UN. E/CN.4/2001/83; Informe sobre la misión de asistencia técnica a la República Dominicana del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Doc. E/C.12/1997/9, 27 de enero de 1998; Observaciones Concluyentes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. República Dominicana, 12/12/97, UN Doc. E/C.12/1/Add.16/1997; Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Tercer y Cuarto Informes periódicos: República Dominicana, 27/04/2000, CCPR/C/DOM/99/3, Reporte de Estado Parte; Comité de Derechos Humanos de la ONU. 2001. Observaciones Finales República Dominicana. Doc. CCPR/CO/71/ DOM, 26 de abril; Informe Nacional de Desarrollo Humano de la República Dominicana, Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

⁷⁸ Véase, CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de Dilia Yean y Violeta Bosico Cofi vs. República Dominicana*, de 11 de julio de 2003; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso No. 12.688, *Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana)*. 11 de febrero de 2011; CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana). 29 de marzo de 2012.

⁷⁹ Véase, Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130; Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251; Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282; Corte IDH. Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha: 07 de agosto de 2000, 18 de agosto de 2000, 14 de septiembre de 2000, 12 de noviembre de 2000, 26 de mayo de 2001, 2 de febrero de 2006, 8 de julio de 2009 y 1 de diciembre de 2011.

⁸⁰ Véase, entre otras, República Dominicana, Cámara Civil de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, Sentencia No. 453 de 16 de octubre de 2003; Tercera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, Sentencia No. 0366-08; Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, Sentencia No. 06-2011; Juzgado de Primera Instancia de la Cámara Civil de San Pedro de Macorís, Sentencia Civil No. 10-11; Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de San Pedro de Macorís, Sentencia Civil No. 259-12; Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana, Sentencia No. 226/2012, Magistrado Argenis García Del Rosario.

los documentos depositados en el expediente se desprende que hace varios años que viven en el país [...], por otra parte, si bien es cierto, que los padres del menor viven en el país en un estado de ilegalidad, no menos cierto es que dicho estado de ilegalidad no puede, en modo alguno afectar a los menores, quienes pueden beneficiarse de la nacionalidad dominicana con sólo demostrar que han nacido en el territorio dominicano, y que sus padres no están cumpliendo función diplomática en el país ni están en tránsito en él.⁸¹

89. Por su parte, la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de San Pedro de Macorís ha sostenido que:

La Junta Central Electoral ha violado derechos fundamentales, tales como el derecho a la dignidad humana, a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, a la nacionalidad, a la identidad, al reconocimiento de la personalidad jurídica, al desarrollo de su personalidad, derechos de ciudadanía, al trabajo y a la educación.

[...]

Que ante el manoseado argumento (esgrimido también por la parte demandada) de que los hijos de inmigrantes ilegales no pueden ser considerados dominicanos, “porque una ilegalidad no pueda dar lugar a una legalidad”, cabe preguntarnos, con el mismo autor, “si el hijo de una reclusa nace recluso; o si el hijo de un fugitivo nace ya evasor de la ley y la justicia.”⁸²

90. En este orden de ideas, tal como lo ha sostenido en el pasado, la Comisión estima necesario reiterar que toda práctica, norma e interpretación judicial que avalé la denegación del registro de nacimiento y la expedición de actas de nacimiento a hijos de trabajadores migrantes haitianos nacidos en la República Dominicana, quienes cumplían con los requisitos para la adquisición de la nacionalidad dominicana, constituye una privación arbitraria de la nacionalidad y por ende una violación del artículo 20.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸³.
91. Dentro de este contexto, la Comisión valora que a principios de octubre de 2013, pocos días después de proferida la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, el presidente Danilo Medina sostuviese una reunión en el Palacio Nacional con personas dominicanas de ascendencia haitiana y organizaciones de la sociedad que trabajan por la defensa de los derechos humanos de esta población, a efectos de conocer directamente la manera en la que dicha decisión les afectó y buscar una solución social y humana a la problemática generada por la misma. Al referirse a dicha reunión, el Presidente Medina sostuvo que “ha[bía] muchachos

⁸¹ República Dominicana, Cámara Civil de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, Sentencia No. 453 de 16 de octubre de 2003. Juez Samuel Arias Arseno.

⁸² República Dominicana, Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de San Pedro de Macorís, Sentencia Civil No. 259-12. Juez Luis Alberto Adames Mejía.

⁸³ CIDH, *Situación de Derechos Humanos en República Dominicana*, 1999; también véase, Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrs. 277, 293, 298 y 299.

que estuvieron estudiando, caminando 18 kilómetros todos los días y entonces, cuando tuvieron que recibir su título de bachiller, no tenían una cédula y por tanto no pudieron obtenerlo”, añadiendo que “[y]o les pedí excusas, no perdón, por lo que ellos han pasado en todo este tiempo y les dije que iba a comenzar un proceso de consultas para ver qué podíamos hacer en coordinación con los órganos que tienen prerrogativas sobre las medidas que se han tomado”.⁸⁴

1. Antecedentes históricos de la migración haitiana hacia la República Dominicana

92. A manera de consideración preliminar, la Comisión estima necesario recordar que los Estados que hoy conforman el continente americano surgieron tras independizarse de diferentes colonizadores europeos.⁸⁵ Una de las principales características y legados del colonialismo europeo en América fue el establecimiento de sociedades coloniales basadas en el racismo, en las cuales estaban claramente diferenciados los colonizadores de las poblaciones de indígenas y afrodescendientes. Una de las principales consecuencias del colonialismo fueron las múltiples formas de discriminación y racismo a las que fueron sometidas los indígenas y los afrodescendientes a lo largo y ancho del continente americano. A su vez, la esclavitud, además de servir de sustento de las economías coloniales durante siglos en el continente americano y el Caribe, también fue el origen de diversas formas de discriminación y racismo contra las personas afrodescendientes. Actitudes de intolerancia y discriminación racial y étnica fueron reforzadas durante los procesos de independencia a principios del siglo XIX, cuando las nuevas autoridades continuaron con políticas de exclusión y de forma deliberada estigmatizaron y sometieron a indígenas y afroamericanos.⁸⁶
93. A pesar de las arraigadas raíces históricas que tienen la discriminación y el racismo contra las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas en el continente americano, estas problemáticas, así como sus causas y consecuencias, han sido ampliamente ignoradas, invisibilizadas e incluso negadas en la mayor parte de los Estados de las Américas. La invisibilidad de la discriminación y el racismo en las Américas responde a varios factores, siendo uno de ellos la manera en la que histórica y culturalmente se ha arraigado el racismo desde los tiempos de la esclavitud y la colonización hasta nuestros días.⁸⁷ A criterio de la Comisión

⁸⁴ Véase, Hoy, *Medina confirma pidió “excusas” a descendientes haitianos*, 9 de octubre de 2013. También, véase, Acento, *Danilo buscaría solución a caso de dominicanos de ascendencia haitiana*, 7 de octubre de 2013.

⁸⁵ La Comisión ha sostenido que la discriminación, el racismo, la xenofobia y otras manifestaciones de intolerancia en el hemisferio americano tienen su génesis en preconcepciones raciales y culturales traídas por los conquistadores europeos y fomentadas durante siglos de colonización. Véase, CIDH, *Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias en el Hemisferio*, 2001, párr. 81.

⁸⁶ Véase, CIDH, *Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias en el Hemisferio*, 2001, párr. 81.

⁸⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia*, Doudou

Interamericana, muchas de las formas de discriminación y racismo que todavía enfrentan en la actualidad las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas en el continente americano tienen sus orígenes en los hechos históricos mencionados anteriormente, pero también en el hecho que estas problemáticas no fueron reconocidas ni abordadas por los Estados que resultaron tras los procesos de independencia y en gran medida se han mantenido invisibilizadas hasta años recientes. Esto a llevado a la Comisión ha sostener que la población afrodescendiente en las Américas se encuentra marcada por una historia de invisibilidad, exclusión y desventajas sociales y económicas, que afectan el goce de sus derechos fundamentales.⁸⁸

94. Haití se independizó de Francia en 1804, haciendo que fuese la segunda nación en independizarse en el continente americano, después de los Estados Unidos de América en 1776. La revolución que se desarrolló entre 1791 y 1804 estuvo orientada y trajo consigo la abolición de la esclavitud. Además de traer consigo la independencia de Haití, este proceso revolucionario fue el primero y único de esclavos negros. Como consecuencia de lo anterior, Haití sufrió un periodo de aislamiento internacional promovido por las potencias europeas, en particular Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos, que identificaban como una amenaza para sus sistemas esclavistas la existencia de una nación gobernada por antiguos esclavos. Estos hechos tienen una estrecha relación con la situación de desventaja que desde entonces afectó a los haitianos.
95. En adición a lo anterior, históricamente, la relación bilateral entre la República Dominicana y Haití se ha caracterizado por múltiples tensiones entre ambos Estados. Después de independizarse de Francia, Haití invadió la República Dominicana en 1822, con el propósito de acabar con la esclavitud allí. Durante los siguientes 22 años, Haití gobernó la parte oriental de la isla.⁸⁹ En la medida en que la ocupación se prolongó y las expectativas de la población no se vieron satisfechas, se generó un movimiento separatista que se materializó en 1844. La ocupación de Haití a la República Dominicana todavía tiene fuerte impacto en el imaginario colectivo dominicano.⁹⁰ Con frecuencia, la llegada de migrantes de Haití a la República Dominicana suele ser denominada como la “invasión pacífica” y ha servido para que desde diversas esferas de la sociedad dominicana se promueva el

Diène, y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougall: Adición: misión a la República Dominicana. 18 de marzo de 2008, A/HRC/7/19/Add.5; A/HRC/7/23/Add.3, pág. 2.

⁸⁸ CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, pág. 21.

⁸⁹ VONK, Olivier W., *Nationality Law in the Western Hemisphere: A Study on Grounds for Acquisition and Loss of Citizenship in the Americas and the Caribbean*. Brill | Nijhoff, 2014, pág. 195.

⁹⁰ Al respecto, el señor Roberto Rosario, Presidente de la Junta Central Electoral de la República Dominicana, en su intervención ante el Consejo Permanente de la OEA, el 29 de octubre de 2013, expresó que “[l]a independencia de la República Dominicana es el resultado de la lucha libertaria de la República Dominicana respecto de la ocupación y la invasión del Estado haitiano”. Véase, Consejo Permanente de la OEA, *Acta de la sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2013*. OEA/Ser.G CP/ACTA 1944/13. Aprobada en la sesión del 24 de septiembre de 2014, pág. 31.

antihaitianismo y la necesidad de tomar medidas para defender la identidad nacional y la soberanía dominicana.⁹¹

96. Históricamente, la República Dominicana ha sido el destino de migrantes provenientes de Haití, país con el que limita y que por décadas ha enfrentado una grave situación de inestabilidad política, pobreza y desastres naturales. El colapso de la economía en Haití, así como por su cercanía geográfica con la República Dominicana y la porosidad de la frontera, facilitaron el ingreso de personas haitianas a provincias fronterizas y en el Cibao central a principios del siglo XX.⁹² A su vez, durante estos años la industria azucarera se consolidó como una fuente permanente de empleo para los trabajadores migrantes haitianos, tendencia se mantuvo hasta la década de 1980, en la cual empezó a decaer el apogeo de la industria azucarera dominicana.
97. Durante la ocupación militar de los Estados Unidos de América a República Dominicana (1916-1924) y Haití (1915-1934), la administración estadounidense organizó y promovió la migración temporal de trabajadores agrícolas haitianos hacia República Dominicana, a través del establecimiento en 1919 de un sistema de contratos regulados⁹³ para el reclutamiento de braceros desde Haití que trabajasen en el corte y tiro durante la zafra azucarera.⁹⁴ De esta forma se satisfacía la demanda de mano de obra barata de dicho sector.⁹⁵
98. La migración de trabajadores haitianos contribuyó de manera fundamental en la disminución de costos de producción a través de la contratación de mano de obra barata y de esta forma generar ganancias para la industria azucarera. Desde sus inicios, la utilización de mano de obra haitiana para trabajar en las plantaciones azucareras “estuvo asociada con las ventajas económicas de utilizar trabajadores extranjeros, a quienes debido a las barreras del idioma, discriminación basada en nacionalidad y dependencia del empleador para acceso a servicios básicos como vivienda, era más fácil someter a una intensa explotación laboral”⁹⁶.

⁹¹⁹¹ Véase, artículos de Vinicio Castillo, Pantaleón Castillo et al. CDN, *Afirman hay una invasión pacífica de haitianos en el país*, 26 de enero de 2015; Listín Diario (Vinicio A. Castillo Semán), *¿Una “natural invasión”?*, 5 de enero de 2015; *Vinicio Castillo advierte RD debe crear mecanismos para detener invasión pacífica y masiva haitiana*, 15 de junio de 2014; Acento, *Ministro de Defensa: “Plantear un muro completo en la frontera eso es utópico”*, 10 de junio de 2014; Acento, *Vinchito propone construir un muro para evitar el “peligro” de los haitianos*, 10 de junio de 2014.

⁹² CASTOR, Susy (Ed.), *Migración y Relaciones Internacionales: El Caso Haitiano-Dominicano*. Editora UASD: Santo Domingo, 1987, ppág. 72-73.

⁹³ Introducido por las autoridades militares de ocupación de los Estados Unidos de América mediante la Orden Ejecutiva No. 259 relativa a los braceros traídos por las compañías azucareras, Gaceta Oficial Núm. 2989, del 18 de Febrero de 1919; y la Orden Ejecutiva No. 372, relativa a la inmigración de braceros, Gaceta Oficial Núm. 3075, de 16 de diciembre de 1919.

⁹⁴ Véase, entre otros, VERAS, Ramón Antonio, *Contratos y reclutamientos de braceros: entradas clandestinas o repatriación*. 1992, pág. 110; OBMICA (Natalia Riveros), *Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación*. República Dominicana, 2014, pág. 18.

⁹⁵ Véase, CORIA M. Elba Y., “Estudio Migratorio de República Dominicana”, en Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) y Sin Fronteras IAP (Coord.), *Estudio Comparativo de la Legislación y Políticas Migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. Sin Fronteras IAP: México, 2011, pág. 560.

⁹⁶ OBMICA (Natalia Riveros), pág. 19.

99. A su vez, la migración dirigida a trabajar en las plantaciones de azúcar fue determinante para que los migrantes haitianos se consolidasen como la principal comunidad de origen extranjero en la República Dominicana.⁹⁷ La mayoría de estas personas fueron trasladadas a vivir en “bateyes”, que es como se le denomina a los asentamientos de población ubicados en las plantaciones de azúcar. Esta población incluye a las personas nacidas en Haití que migraron a la República Dominicana y hasta tres o cuatro generaciones de descendientes nacidos en territorio dominicano.⁹⁸ Para el censo de 1935, se estimaba que había 52,657 personas haitianas en República Dominicana, 11,586 trabajaban y vivían por fuera de la industria azucarera.⁹⁹ Durante estos años, los braceros haitianos eran contratados por los ingenios a través de negociaciones directas con el gobierno haitiano. Por su parte, la República Dominicana expedía permisos de inmigración y exigía el retorno de estos trabajadores al terminar la cosecha.
100. Entre el 28 de septiembre y el 8 de octubre de 1937, el dictador Rafael Leónidas Trujillo, ordenó la masacre que conllevó a la muerte de miles de haitianos. La masacre ocurrió principalmente en las provincias fronterizas, por lo que se le conoce como la “dominicanización de la frontera”. Trujillo hizo perseguir y dio órdenes de asesinar a cualquier haitiano en territorio dominicano, excepto por los que se encontrasen en centros de ingenios azucareros de propiedad estadounidense. La masacre presentó elementos claramente racistas y anti-haitianos. A los soldados se les ordenó matar a todos aquellos que no tuvieran documentos de identidad, o que presumesen que eran haitianos por su apariencia física o su dominio para hablar el español.¹⁰⁰
101. La masacre ocasionó una disminución significativa en el número de migrantes haitianos, tal como lo reflejó el censo de 1938 en el que se registraron 18,500 haitianos residiendo en el país. La escasez de trabajadores haitianos en las plantaciones azucareras que se generó como consecuencia de la masacre conllevó a que a partir de 1952, bajo la dictadura de Trujillo, se fomentará la suscripción de acuerdos binacionales entre República Dominicana y Haití para el reclutamiento masivo de braceros haitianos para la industria azucarera dominicana. Estos

⁹⁷ De acuerdo con el Primer Censo Poblacional, realizado en 1920, se estimaba que había 47,780 personas extranjeras en la República Dominicana, las cuales representaban un 3% del total de la población. Dentro de las personas extranjeras se estimaba que 28,258 eran haitianas, representando el 59.1% dentro de la población de origen extranjero en República Dominicana. Un 30% de esta población se encontraba en los bateyes azucareros.

⁹⁸ OBMICA (Natalia Riveros), *Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación*. República Dominicana, 2014, pág. 15.

⁹⁹ OBMICA (Natalia Riveros), pág. 23.

¹⁰⁰ En cuanto a las víctimas de la masacre, no existen cifras oficiales ya que los asesinatos se iniciaron en secreto y no fueron reportados por los medios de comunicación. Sin embargo, los estimados varían de 1,000 hasta 30,000 víctimas. Según el historiador dominicano Frank Moya Pons las víctimas fueron 18,000, mientras que para Joaquín Balaguer la cifra fue de 17,000. Véase, entre otros, MOYA PONS, Frank, *Historia de la República Dominicana, Volumen 2*. Editorial CSIC, 1 de enero de 2010, ppág. 453 y ss; WOODING, Bridget y MOSELEY-WILLIAMS, Richard, *Inmigrantes Haitianos y Dominicanos de Ascendencia Haitiana en la República Dominicana*. Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes. Santo Domingo, República Dominicana, 2004, ppág. 19-22.

acuerdos fueron suscritos en 1952,¹⁰¹ 1959¹⁰² y 1966¹⁰³ y nuevamente conllevaron al incremento de la población haitiana en los bateyes. A su vez, estos acuerdos promovían la migración de los trabajadores con su esposa e hijos menores de 10 años.

102. Al quedarse permanentemente en el país, muchas de las familias que migraron bajo estos acuerdos, tuvieron hijas e hijos en territorio dominicano. En el caso de los braceros jóvenes, su juventud, soltería, y sus pocas posibilidades de integración laboral en Haití fueron determinantes para que decidiesen permanecer y formar familias en la República Dominicana. La permanencia definitiva de los trabajadores haitianos beneficiaba a los empresarios azucareros, ya que de esa forma garantizaban contar con mano de obra para ciertas tareas de cultivo que debían realizarse al finalizar la zafra, así como para las zafras subsiguientes.¹⁰⁴
103. Como consecuencia de la escasez de mano de obra haitiana en la industria azucarera, muchos de los migrantes haitianos en situación irregular que eran interceptados por militares dominicanos eran dirigidos directamente a las plantaciones azucareras, viéndose forzados a permanecer en los bateyes, que eran los únicos lugares donde se les permitía estar y donde a su vez se encontraban protegidos de ser repatriados durante la zafra.¹⁰⁵
104. Un gran número de estos trabajadores migrantes fueron llevados a República Dominicana de manera regular en el marco de los acuerdos suscritos entre el Consejo Estatal del Azúcar (CEA)¹⁰⁶ y el Estado dominicano con Haití entre 1972-1986¹⁰⁷. Otros trabajadores migrantes lo hicieron de manera irregular a través del reclutamiento realizado por “buscones”¹⁰⁸, quienes -auspiciados por el CEA- y con

¹⁰¹ República Dominicana, Congreso Nacional, Resolución No. 3200, que aprueba el Acuerdo suscrito entre la República Dominicana y la República de Haití, sobre Jornaleros Temporeros Haitianos, Gaceta Oficial Núm. 7391 del 23 de febrero de 1952.

¹⁰² República Dominicana, Congreso Nacional, Resolución No. 5279, que aprueba el Acuerdo sobre la contratación en Haití y la entrada en la República Dominicana de jornaleros temporeros haitianos y su instrumento adicional, Gaceta Oficial Núm. 8435 del 29 de diciembre de 1959.

¹⁰³ República Dominicana, Congreso Nacional, Resolución No. 83, que aprueba el Acuerdo sobre la contratación en Haití de jornaleros temporeros haitianos, Gaceta Oficial Núm. 9018 del 31 de diciembre de 1966.

¹⁰⁴ OBMICA (Natalia Riveros), pág. 25.

¹⁰⁵ OBMICA (Natalia Riveros), pág. 25.

¹⁰⁶ Mediante la Ley No. 7 de 1966 se disolvió la Corporación Azucarera de la República Dominicana y se creó el Consejo Estatal del Azúcar a cuyo cargo pasó la dirección, coordinación, fiscalización e inspección de todos los ingenios azucareros del Estado.

¹⁰⁷ Los contratos anuales o bianuales que se ejecutaron entre el CEA y el gobierno de Haití no fueron sometidos a la aprobación del Congreso dominicano. Véase, OIT, Informe de la Comisión de Encuesta designada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia de ciertos convenios internacionales del trabajo por la República Dominicana y Haití con respecto al empleo de trabajadores haitianos en los ingenios de la República Dominicana. Volumen LXVI, Serie B, 1983; y OBMICA (Natalia Riveros), pág. 41.

¹⁰⁸ En República Dominicana se denomina “buscones” a las personas que ofrecen sus servicios para realizar diversos trámites de forma expedita, ya sea de manera legal o ilegal - muchas veces sobornando a agentes estatales-, a cambio de una remuneración económica. Los buscones se presentan en distintos ámbitos. Para los fines de este informe, estos podrían ser personas que se encargan de: a) reclutar y transportar a migrantes haitianos en situación irregular hacia República Dominicana, b) obtener documentos de identidad en las Oficinas del Estado Civil, o c) liberar a algún migrante que se encuentra bajo detención migratoria.

la colaboración de autoridades migratorias y militares, ingresaban de manera irregular a trabajadores migrantes haitianos al territorio dominicano para que trabajaran en la industria azucarera.¹⁰⁹

105. A pesar de lo anterior, históricamente el Estado dominicano no proporcionó la documentación adecuada (permisos de migración y tarjetas de identidad para extranjeros) para un número significativo de los trabajadores migrantes y, por tanto, estas personas que trabajaban regularmente para el Estado sólo contaban con una “ficha” (tarjeta de empleado). Estas tarjetas eran emitidas por el CEA, y, en la práctica, servían, de manera no oficial, como documentos de identidad para los trabajadores migrantes durante su estancia en la República Dominicana.
106. Las dificultades de los trabajadores migrantes haitianos para comunicarse en español, muchos de los cuales sólo hablaban creole y/o francés, así como la discriminación basada en nacionalidad y su raza, y su dependencia a sus empleadores para el acceso a servicios básicos como vivienda, salud y educación, facilitó que los trabajadores migrantes haitianos fueran sometidos a una intensa explotación laboral y a condiciones de vida deplorables en los bateyes. A su vez, los trabajadores migrantes haitianos aceptaban trabajos en condiciones de explotación en las plantaciones azucareras, así como precarias condiciones de vida en los bateyes dado que en muchas ocasiones estos trabajos eran su principal posibilidad de supervivencia. A falta de mejores condiciones de vida en su país de origen, estos trabajadores dependían de estos trabajos en la República Dominicana.¹¹⁰
107. En efecto, el flujo migratorio de personas haitianas a República Dominicana durante el siglo XIX y el siglo XX, trajo consigo la natural consecuencia de formación de nuevos núcleos familiares en territorio dominicano. Por su parte, de manera ininterrumpida desde su Constitución de 1929 hasta la de 2002, el Estado dominicano ha reconocido como dominicanos a todas las personas nacidas en su territorio, y en relación a hijos de migrantes con restricción de acceso a aquellos que estuviesen en tránsito por la República. Por lo que, como consecuencia de la migración para la industria azucarera, mayormente de personas haitianas, surgieron nuevas generaciones de familias dominicanas de padres extranjeros.

2. Orígenes de la discriminación racial en República Dominicana

108. La Comisión observa que aunado a los factores derivados del colonialismo y la lucha por la independencia dominicana, se resalta el hecho que entre 1930 y 1961 el país fue gobernado por el dictador Rafael Leónidas Trujillo, quien a través de la promoción de una identidad europea e hispánica, adoptó una política oficial de

¹⁰⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992, pág. 280 y 287.

¹¹⁰ OBMICA (Natalia Riveros), pág. 19.

racismo, la cual fue respaldada en el fomento de sentimientos antihaitianos y en el uso de la violencia contra los haitianos.¹¹¹

109. Al respecto, el Relator Especial sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia y la Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías han entendido que:

los orígenes de los sentimientos antihaitianos se remontan a la revuelta de Santo Domingo de agosto de 1791, que tuvo una gran repercusión en el sistema esclavista, y a la independencia obtenida por Haití de Francia en 1804, que creó un temor extremo y duradero hacia los haitianos y su satanización cultural y política en todo el hemisferio. Tras la independencia de Haití, las elites gobernantes españolas de Santo Domingo siguieron fomentando la identidad hispánica que se había promovido contra la parte occidental de la isla presentando la colonia como blanca, católica y de raíces hispánicas, en comparación con Haití, de cuyos habitantes se decía que eran negros, practicantes de vudú y de cultura africana con influencia francesa¹¹².

110. El antihaitianismo y las tensiones existentes en relación con el flujo migratorio de haitianos hacia la República Dominicana responden a una pluralidad de factores y componentes históricos, políticos, sociales y culturales. Así explica el historiador dominicano Frank Moya Pons que a partir de 1930, durante la dictadura de Trujillo, el propósito fundamental del Estado no fue tanto mostrar las diferencias políticas con Haití, sino enfatizar las diferencias raciales con Haití. Por tanto, entiende que en la Era de Trujillo el antihaitianismo de Estado asume el racismo como elemento especial de su propia definición.¹¹³ De igual forma, otros historiadores y sociólogos afirman que otras figuras intelectuales y políticas del gobierno de Trujillo, como Joaquín Balaguer¹¹⁴ y Manuel Arturo Peña Batlle, usaron el antihaitianismo y una noción hispánica de la dominicanidad como narrativa oficial a mediados del siglo XX, como forma de diferenciación entre los dominicanos y los haitianos basada en atributos raciales, biológicos y culturales.
111. Desde 1929, de manera ininterrumpida, las constituciones dominicanas han conferido la nacionalidad por aplicación del principio de *jus soli* con excepciones muy limitadas. A pesar de lo anterior, el discurso oficial en torno a la adquisición de

¹¹¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diene y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougal, Adición, Misión a la República Dominicana, A/HRC/7/19/Add.5, A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párr. 91; SAGAS, Ernesto. "A Case of Mistaken Identity: Antihaitianismo in Dominican Culture". Webster University. 1993.

¹¹² ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diene y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougal, Adición, Misión a la República Dominicana. A/HRC/7/19/Add.5, A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párr. 91.

¹¹³ Véase, entre otros, MOYA PONS, Frank, *Antihaitianismo histórico y antihaitianismo de Estado. Lecturas: historia y memoria*. Diario Libre, 5 diciembre de 2009; MOYA PONS, Frank, *Dominican national identity and return migration*. University of Florida at Gainesville Center for Latin American Studies Occasional Paper 1, 1981; MOYA PONS, Frank, *The Dominican Republic: A National History*. Hispaniola Books, New York, 1995.

¹¹⁴ El discurso de Joaquín Balaguer puede ser evidenciado principalmente en sus libros *La realidad Dominicana* (1943) y *La isla al revés: Haití y el destino dominicano* (1983).

nacionalidad por *jus soli*, sobre todo para hijos de migrantes haitianos en situación irregular se ha ido delimitando a través de la construcción histórica de la identidad nacional y el discurso antihaitiano, lo cual ha dado lugar al surgimiento de normas y sentencias que han asimilado prácticas ya establecidas por funcionarios de Oficialías del Estado Civil que se negaban a registrar o expedir documentos de identidad a los hijos de migrantes haitianos por considerar que no les correspondía la nacionalidad dominicana por ser hijos de migrantes en situación irregular.

112. Este proceso de desnacionalización se ha venido gestando desde hace varias décadas. Documentos oficiales que datan de la década de los sesenta del siglo pasado, evidencian como ya desde aquel entonces las autoridades dominicanas identificaban los múltiples problemas que enfrentaban y representaban los migrantes haitianos y sus hijos nacidos en la República Dominicana para el país.¹¹⁵ En un memorándum de 1969, el Encargado de la Dirección General de Migración, Manuel de Jesús Estrada, expresaba al Presidente de la República, Joaquín Balaguer, que:

el grave problema que confronta el país ante la gran cantidad de nacionales haitianos, que de manera pasiva han invadido puede decirse masivamente, nuestro territorio, y lo que es peor aún, procreando hijos con mujeres dominicanas, que por el hecho de haber nacido aquí, son dominicanos, los cuales se van sumando en forma alarmante a esa invasión, y constituyendo por ende, una real y positiva amenaza para nuestra nacionalidad, ya que con el devenir de los años, el ya enorme núcleo de haitianos (se calculan unos 250,000 en la actualidad), acrecentará por el motivo apuntado anteriormente su número, y no está muy lejos el día en que su cantidad rondará el millón, situación ésta que de no ser frenada a tiempo de algún modo, constituye repito, una verdadera amenaza a nuestra nacionalidad, e inclusive a la seguridad propia del país y del Estado.¹¹⁶

113. En 1976, una comunicación del Secretario de las Fuerzas Armadas, Mayor General Juan Rene Beauchamp Javier, al Presidente de la República, Joaquín Balaguer, informaba sobre la necesidad de preparar una ley a partir de cual se pudiese considerar a los trabajadores migrantes como “extranjeros en tránsito”. Dado que la constitución vigente para aquel momento establecía que no podrían adquirir la nacionalidad dominicana por *jus soli* los hijos de extranjeros en tránsito, esta

¹¹⁵ En una comunicación de 1967 del Director General de Migración relativa a los problemas y abusos que enfrentaban los migrantes haitianos al momento de ser repatriados de manera masiva se señalaba que: “no se descarta la posibilidad de que nacionales haitianos califiquen para obtener su residencia definitiva en el país, bien sea por las actividades desarrolladas o por haber contraído matrimonio con dominicanas y tener hijos nacidos en el país, con la única excepción, naturalmente estos últimos, de no haber definido el status de su permanencia en el país”. Véase, República Dominicana, *Comunicación 06365 de Juan Estrella R., Director General de Migración al Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas*. Santo Domingo, 14 de noviembre de 1967.

¹¹⁶ República Dominicana, *Memorándum de Manuel de Jesús Estrada Medina, Subsecretario de Estado, Encargado de la Dirección General de Migración al Doctor Joaquín Balaguer, Presidente de la República. Exposición sobre el grave problema que ocasiona al país la gran cantidad de haitianos existentes en nuestro territorio*. 6 de mayo de 1969.

reforma habría tenido como efecto de limitar la adquisición de la nacionalidad dominicana para los hijos de trabajadores migrantes, la mayoría de los cuales históricamente han sido haitianos. Al respecto, la comunicación señalaba que:

se llevó a cabo una reunión de autoridades de la Jefatura del Estado Mayor del Ejército Nacional, en la cual se acordó que la Junta Central Electoral, de acuerdo con la Dirección General de Migración, prepare un proyecto de ley mediante el cual se declaren como extranjeros en tránsito a las personas oriundas de otros países que mediante contratos colectivos de trabajo sean traídas al país, mientras dure la vigencia de dichos contratos, lo cual modificaría sustancialmente las leyes de Cédula y Migración en este aspecto, evitando así la expedición de documentos de permanencia en el país a personas que solamente vienen a cumplir con un contrato de trabajo temporero, el cual una vez finalizado, deben retornar a su país de origen.¹¹⁷

114. A manera de consideración preliminar, la Comisión Interamericana estima necesario precisar que la situación relativa al derecho a la nacionalidad dominicana de personas nacidas en territorio dominicano de padres migrantes de origen haitiano en situación irregular evidencia la existencia de una relación entre el hecho de que los padres fuesen migrantes haitianos y el reconocimiento de la nacionalidad dominicana de sus hijos.
115. La no diferenciación de estos temas ha conllevado a que basándose en categorías bajo las cuales no se puede discriminar en el acceso a la nacionalidad, tal como el hecho de que los padres fuesen migrantes en situación migratoria irregular, se considerase que no se les reconociese la nacionalidad dominicana a los hijos de estas personas y se les transmitiese la situación migratoria de sus padres. Ya desde la visita de la CIDH en 1991, las autoridades sostenían que las personas nacidas en territorio dominicano de padres en situación migratoria irregular no eran nacionales dominicanos, aún a pesar de que hubieran nacido en suelo dominicano y que el principio de *jus soli* reconocido en la Constitución no era aplicable cuando se trataba de hijos de migrantes en situación irregular.¹¹⁸ Al respecto las autoridades señalaban: “si es de padres ilegales, aunque haya nacido aquí es ilegal”¹¹⁹.

¹¹⁷ República Dominicana, *Comunicación 4411 del Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, Mayor General Juan Rene Beauchamp Javier al Presidente de la República, Joaquín Balaguer*. Santo Domingo, 2 de marzo de 1976.

¹¹⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992, pág. 292.

¹¹⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992, pág. 281.

3. Seguimiento de la CIDH a la situación de los migrantes haitianos y sus descendientes en República Dominicana

116. A lo largo de los años, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante “SIDH”) han monitoreado la situación de los migrantes haitianos y sus descendientes en la República Dominicana. Aún antes de monitorear la situación relativa a la nacionalidad de los hijos de migrantes haitianos, ya desde 1965, la Comisión Interamericana venía monitoreando diversas situaciones relativas a los derechos humanos de los migrantes haitianos en la República Dominicana.¹²⁰ A partir de la visita *in loco* a la República Dominicana de 1991, la CIDH la empezó a prestar mayor atención a las diversas situaciones que vulneraban los derechos humanos de los migrantes haitianos y sus descendientes, en particular en lo que respecta a la situación de indocumentación e irregularidad migratoria en la que eran mantenidos por décadas y en los efectos que lo anterior tenía en la falta de reconocimiento de la nacionalidad dominicana para los hijos de estas personas, así como los riesgos que enfrentaban de ser deportadas de manera sumaria.
117. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado 3 sentencias y varias medidas provisionales al respecto¹²¹, mientras que el Consejo Permanente de la OEA ha presentado el tema durante sus sesiones¹²². De forma que el presente informe es el resultado del seguimiento que los órganos del Sistema Interamericano, en particular la Comisión Interamericana, han dado a la situación del derecho a la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana, de la información recopilada en el marco de la visita de 2013, así como de otras actividades conexas, tales como solicitudes de información al Estado, audiencias públicas y reuniones de trabajo.
118. Desde su informe de la visita de 1991, la Comisión expresaba que los hijos no tenían documentos de identidad dominicana por el hecho de que sus padres tampoco contaban con documentos migratorios. Los funcionarios de los hospitales se negaban a dar una constancia de nacido vivo o las autoridades Registro Civil se

¹²⁰ Véase, CIDH, *La situación de los refugiados políticos en América*. Informe preparado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.11 Doc. 7, 2 de noviembre de 1965, pág. 542.

¹²¹ Véase, Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130; Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251; Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282; Corte IDH. *Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana*. Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha: 07 de agosto de 2000, 18 de agosto de 2000, 14 de septiembre de 2000, 12 de noviembre de 2000, 26 de mayo de 2001, 2 de febrero de 2006, 8 de julio de 2009, 1 de diciembre de 2011, y 29 de febrero de 2012.

¹²² Véase, OEA, Consejo Permanente, *Acta de la sesión ordinaria celebrada el 29 de octubre de 2013*. OEA/Ser.G CP/ACTA 1944/13. Aprobada en la sesión del 24 de septiembre de 2014, pág. 19; y OEA, Consejo Permanente, *Acta de la sesión ordinaria celebrada el 19 de febrero de 2014*. OEA/Ser.G CP/ACTA 1955/14. Aprobada en la sesión del 11 de febrero de 2015.

negaban a inscribirlos y darles su acta de nacimiento, lo cual hacía que fuese prácticamente imposible que obtuvieran documentos sus documentos de identidad dominicanos. El argumento que ya desde 1991 daban los funcionarios gubernamentales era que los padres sólo poseían el documento que los identifica como trabajadores temporales, ubicándolos así en la categoría de extranjeros en tránsito, a pesar de que hubieran vivido por años en la República Dominicana.¹²³ Desde aquel entonces, la CIDH ya sostenía que:

En muchos casos denunciados ante la Comisión, los expulsados eran nacidos en la República Dominicana a quienes les correspondía constitucionalmente el derecho de nacionalidad. El Gobierno señaló a este respecto que no eran nacionales, aunque hubieran nacido en suelo dominicano, por ser hijos de extranjeros ilegales. Sin embargo, la ley imperante en la República Dominicana, es la del jus soli, y las excepciones que establece la Constitución dominicana en su artículo 11 se refiere "a los hijos legítimos de extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén en tránsito en él". Con respecto a la segunda excepción no podemos hablar que las personas que han sido expulsadas tengan el carácter de "tránsito", ya que muchos de ellos han vivido 20, 30 y hasta 40 años en la República Dominicana.¹²⁴

119. Posteriormente, en la visita *in loco* de la CIDH a la República Dominicana en 1997, la Comisión nuevamente observó que:

La situación de ilegalidad se transmite a los hijos aun cuando éstos hayan nacido en la República Dominicana. Los hijos 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. El argumento que normalmente dan los funcionarios gubernamentales es que los padres sólo poseen el documento que los identifica como trabajadores temporales, ubicándolos así en la categoría de extranjeros en tránsito, a pesar de vivir por años en la República Dominicana.¹²⁵

120. En su informe anual de 2001 la Comisión dio seguimiento a las situaciones relativas al acceso a la nacionalidad de los descendientes de migrantes haitianos, las condiciones de vida de los trabajadores haitianos y sus familias en los bateyes y las expulsiones colectivas. En general, la Comisión observó que aun persistían los obstáculos en el registro de nacimiento para los hijos de migrantes ante las oficialías ya que las autoridades exigían cédula de identidad de los padres, que sólo los nacionales o quienes tienen residencia permanente podrían poseer; se

¹²³ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992, pág. 292.

¹²⁴ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992.

¹²⁵ *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.104 Doc. 49 rev. 1, 7 octubre 1999, párr. 352.

identificó que las condiciones de vida en los bateyes resultaban más precarias que en 1999, a causa de la transferencia de los ingenios azucareros de parte del Estado a la empresa privada; y que si bien las cifras de personas deportadas habían disminuido, el Estado dominicano aún continuaba con su práctica de deportaciones masivas.¹²⁶

121. Entre 1998 y 2015, la Comisión ha realizado 16 audiencias temáticas sobre esta problemática¹²⁷. Asimismo, a lo largo de estos años la Comisión ha solicitado información al Estado dominicano con relación a hechos relativos a esta grave situación. La más reciente fue el 9 de febrero de 2015, cuando se solicitó información al Estado dominicano sobre la alegada expulsión colectiva hacía Haití de 51 personas, entre ellas 28 niños y niñas presuntamente nacidos en la República Dominicana, 14 mujeres, entre ellas algunas madres de los niños, otros 14 migrantes haitianos y la señora Isabella Pomares, monja de origen español de 74 años, el 27 de enero de 2015 cuando se dirigían a San Juan de la Maguana a registrarse de conformidad a los procedimientos establecidos por la Ley 169-14 y el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Irregular, según el caso. Ante la falta de respuesta del Estado, el 1 de abril de 2015 y el 11 de junio de 2015, la Comisión reiteró la solicitud de información. La Comisión lamenta que a la fecha de la aprobación del presente informe aún no se había recibido respuesta de parte del Estado.
122. A través del mecanismo de medidas cautelares, la CIDH ha solicitado la adopción de 6 medidas urgentes de protección, como instrumento efectivo de protección y prevención ante posibles daños graves e irreparables, a favor de personas

¹²⁶ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Capítulo V - Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes sobre países: República Dominicana*. OEA/Ser./L/V/II.114 doc. 5 rev., 16 abril 2002.

¹²⁷ Véase, CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los trabajadores migratorios en República Dominicana*. 100º período de sesiones, 7 de octubre de 1998; *Audiencia sobre el Caso 12.189 – Dilia Jean y Violeta Bosico, República Dominicana*. 104º período de sesiones, 5 de octubre de 1999; *Audiencia sobre el Caso 12.189 – Dilia Jean y Violeta Bosico, República Dominicana*. 106º período de sesiones, 6 de marzo de 2000; *Audiencia sobre el Caso 12.189 – Dilia Jean y Violeta Bosico, República Dominicana*. 113º período ordinario de sesiones, 15 de noviembre de 2001; CIDH, *Audiencia sobre la situación de las comunidades haitianas y dominico-haitianas en República Dominicana*. 123º período de sesiones, 21 de octubre de 2005; *Audiencia sobre la situación creada por la Ley General de Migración de la República Dominicana*. 124º período de sesiones, 3 de marzo de 2006; *Audiencia sobre discriminación racial en República Dominicana*. 127º período de sesiones, 2 de marzo de 2007; *Audiencia sobre la aplicación de la ley de Migración de 2004 en República Dominicana*. 131 período de sesiones, 10 de marzo de 2008; *Audiencia sobre la situación de violencia contra niños y mujeres en la zona de la frontera haitiano-dominicana*. 137º período de sesiones, 3 de noviembre de 2009; *Audiencia sobre la Constitución y el derecho a la nacionalidad en República Dominicana*. 140º período de sesiones, 28 de octubre de 2010; *Audiencia sobre modificación del registro civil en República Dominicana*. 141º período ordinario de sesiones, 28 de marzo de 2011; *Audiencia sobre la Respuesta judicial en casos de desnaturalización en República Dominicana*. 143º período de sesiones, 24 de octubre de 2011; *Audiencia sobre el derecho a la nacionalidad de los dominicanos de origen haitiano en República Dominicana*. 147º período ordinario de sesiones, 12 de marzo de 2013; *Audiencia sobre la situación del derecho a la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana afectados por política de desnaturalización*. 150º período ordinario de sesiones, 24 de marzo de 2014; *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana*. 150º período ordinario de sesiones, 24 de marzo de 2014; y *Audiencia sobre los avances y desafíos de la Ley 169/14 en República Dominicana*. 153º período ordinario de sesiones, 31 de octubre de 2014.

dominicanas de ascendencia haitiana que enfrentan situaciones de riesgo inminente por las medidas adoptadas por autoridades tendientes a privarles de su derecho a la nacionalidad dominicana, así como situaciones derivadas de dicha negativa del Estado.

123. En primer lugar, a raíz de las denuncias recibidas por la Comisión sobre las expulsiones masivas de haitianos o de personas consideradas como tales, aunque hubieran nacido en territorio dominicano, la CIDH solicitó, el 26 de junio de 1991, al Gobierno de la República Dominicana que tomara las medidas cautelares necesarias para evitar que se consumaran daños irreparables a las personas que estuviesen en vísperas de ser deportadas. Esta solicitud fue otorgada luego de que en ocasión de la emisión el Decreto 233 del 13 de junio de 1991 por parte del Presidente Balaguer, mediante el cual se repatriaría a los haitianos indocumentados mayores de 16 años y menores de 60 años que se encontrasen en la República Dominicana, dictado en respuesta a las denuncias de las violaciones de derechos humanos que sufrían los cortadores de caña haitianos empleados en la República Dominicana en las plantaciones del Consejo Estatal del Azúcar.¹²⁸
124. En 1999, la CIDH requirió la adopción al Estado dominicano de 3 medidas cautelares en favor de dominicanos de ascendencia haitiana. En primer lugar, el 27 de agosto de 1999 la Comisión otorgó medidas cautelares en favor de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico, a quienes se les había negado la nacionalidad dominicana, a pesar de haber nacido en territorio dominicano, y al denegárseles este derecho quedarían expuestas al peligro inminente de ser arbitrariamente expulsadas de su país natal. La Comisión requirió al Estado la adopción de las medidas necesarias, a fin de evitar que las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico, fueran expulsadas del territorio de la República Dominicana y que Violeta Bosico no fuera privada del derecho de asistir a clases y de recibir la educación que se brinda a los demás niños de nacionalidad dominicana.¹²⁹
125. El 22 de noviembre de 1999, la Comisión otorgó medidas cautelares y solicitó al Gobierno de la República Dominicana tomar las acciones necesarias a efectos de cesar las expulsiones masivas de extranjeros y en caso de procederse a la deportación de personas que se encontrasen en territorio dominicano, garantizar plenamente los requisitos del debido proceso. Esta solicitud se basó en información recibida en la cual el peticionario señaló que miles de personas de origen haitiano y dominicanos de descendencia haitiana fueron sujetos de expulsión por parte de las autoridades de la República Dominicana realizadas mediante redadas colectivas, sin procedimiento legal que permitiese identificar adecuadamente la nacionalidad de los expulsados y sus vínculos familiares.¹³⁰

¹²⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992.

¹²⁹ CIDH, MC 86/99 –Dilcia Yean y Violeta Bosico, República Dominicana.

¹³⁰ CIDH, MC 88/99 – Grupo de personas de origen haitiano y dominicanos de descendencia haitiana, República Dominicana.

126. El 3 de diciembre de 1999, se solicitó al Estado la adopción de medidas cautelares a efectos de que a la familia dominicano-haitiana compuesta por Eddy Martínez, su esposa Germania Pierre (María) y sus dos hijas menores de edad, Olga y Teresa que se les permitiese regresar al territorio dominicano y se procediese a la devolución de los documentos personales indebidamente requisados. Según la información recibida, inspectores de Migración de la República Dominicana habían expulsado a Haití en forma violenta, ilegal y arbitraria a la familia de Eddy Martínez, de origen dominicano, por haberlos confundido con haitianos.¹³¹
127. Posteriormente, el 31 de julio de 2008 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Emildo Bueno Orguís, Dielal Bueno, Minoscal De Olis Oguiza, Gyselle Baret Reyes y Demerson De Olis Baret. Todas personas nacidas en la República Dominicana de padres haitianos, quienes habrían sido objeto de actos de amenaza y de violencia como presunta represalia por el impulso de acciones judiciales destinadas a obtener documentos de identidad nacionales como dominicanos.¹³²
128. El 10 de junio de 2013, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Luisa Fransua, Rafael Toussaint, otras 48 personas y sus 32 hijos, en la República Dominicana. En dicha ocasión, a las personas beneficiarias de esta medida se les estarían negando los registros de nacimiento, cédula de identidad y electoral, o reteniendo e inhabilitando los documentos, lo cual estaría obstaculizando su acceso a servicios básicos, presuntamente afectando el goce de sus derechos, en especial sus derechos a la salud y a la educación. Asimismo debido a esta situación podrían ser deportados a Haití en cualquier momento. La CIDH solicitó al Estado de República Dominicana que adopte las medidas necesarias para garantizar la protección de Luisa Fransua, Rafael Toussaint y otras 48 personas y sus 32 hijos, a fin de evitar su expulsión o deportación del territorio de República Dominicana; que adopte las medidas necesarias para que las personas beneficiarias y sus hijos e hijas tengan acceso a documentos de identificación que les garantice el acceso a servicios básicos tales como educación y salud, hasta tanto la Comisión resuelva las peticiones bajo su conocimiento.¹³³
129. Finalmente, el 30 de enero de 2014, la CIDH solicitó la adopción de medidas cautelares a favor de los integrantes del Movimiento “Reconoci.do” de la República Dominicana, debido que los integrantes habrían sido objeto de amenazas contra su vida e integridad personal, como resultado de sus críticas a la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional. En este sentido, la Comisión requirió a la República Dominicana que adoptase las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de los integrantes del Movimiento “Reconoci.do”, así como para garantizar que pudiesen desarrollar sus actividades como defensores de derechos humanos sin ser objeto de actos de violencia y hostigamiento por el ejercicio de sus funciones.¹³⁴

¹³¹ CIDH, MC 89/99 – Eddy Martínez Olga y Teresa Germania Pierre (María) y sus dos hijas, República Dominicana.

¹³² CIDH, MC 195/08 – Emildo Bueno y otros, República Dominicana.

¹³³ CIDH, MC 279/12 - Luisa Fransua, Rafael Toussaint y otros, República Dominicana.

¹³⁴ CIDH, MC 408/13 - Integrantes del Movimiento “Reconoci.do”, República Dominicana.

130. En mayo de 2000, la CIDH solicitó a la Corte Interamericana la adopción de medidas provisionales a favor de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano que se encuentran sujetas a la jurisdicción de la República Dominicana que correrían el riesgo de ser “expulsadas” o “deportadas” colectivamente, en relación con el caso Benito Tide Méndez y otros, el cual se encontraba entonces en trámite ante la Comisión. La Corte Interamericana ordenó las medidas provisionales de protección a favor de las víctimas mediante su resolución de fecha 18 de agosto de 2000, la cual fue ratificada mediante las resoluciones de fecha: 14 de septiembre de 2000, 12 de noviembre de 2000, 26 de mayo de 2001, 2 de febrero de 2006, 8 de julio de 2009, 1º de diciembre de 2011, y 29 de febrero de 2012.¹³⁵
131. Igualmente, la CIDH ha procesado peticiones sobre esta problemática, presentando 3 demandas ante la Corte Interamericana en los casos de Dilcia Yean y Violeta Bosico Cofi; Nadege Dorzema y otros (también conocido como el caso de la masacre de Guayubín); y Benito Tide Méndez y otros (también conocido como el caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas).¹³⁶ En adición a lo anterior, también se han hecho públicos comunicados de prensa relativos al derecho a la nacionalidad dominicana de personas de ascendencia haitiana, así como sobre la situación de migrantes haitianos en la República Dominicana.¹³⁷ La CIDH también ha solicitado información al Estado sobre diversas situaciones de derechos humanos de conformidad con las facultades que le confiere el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
132. La Comisión estima relevante mencionar que con posterioridad a la visita *in loco* y durante la elaboración del presente informe, el 22 de octubre de 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificó la sentencia en *el Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*¹³⁸. En esta sentencia la Corte Interamericana determinó que los hechos del caso se insertaron en un contexto en que la población haitiana y las personas nacidas en territorio

¹³⁵ Véase, Corte IDH. *Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana*. Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha: 07 de agosto de 2000, 18 de agosto de 2000, 14 de septiembre de 2000, 12 de noviembre de 2000, 26 de mayo de 2001, 2 de febrero de 2006, 8 de julio de 2009, 1 de diciembre de 2011, y 29 de febrero de 2012.

¹³⁶ Véase, CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de Dilcia Yean y Violeta Bosico Cofi vs. República Dominicana*, de 11 de julio de 2003; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso No. 12.688, *Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana)*. 11 de febrero de 2011; CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, *Caso 12.271, Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana). 29 de marzo de 2012.

¹³⁷ CIDH, 42/15 - CIDH expresa profunda preocupación por hechos de violencia en República Dominicana, Washington, D.C., 29 de abril de 2015; 73/13 - CIDH expresa profunda preocupación ante sentencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Washington, D.C., 8 de octubre de 2013; 42/13 - CIDH condena muerte de migrante haitiano por parte de agentes del Estado de República Dominicana, Washington, D.C., 12 de junio de 2013.

¹³⁸ El caso fue tramitado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como durante el procedimiento del caso contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el título “*Benito Tide y otros Vs. República Dominicana*”. Por decisión de la Corte, la sentencia se emitió con el nombre *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*.

dominicano de ascendencia haitiana comúnmente se encontraban en situación de pobreza y sufrían con frecuencia tratos peyorativos o discriminatorios por parte de autoridades, lo que agravaba su situación de vulnerabilidad. Dicha situación que se vincula con la dificultad de quienes integran la referida población para obtener documentos personales de identificación, entre otros. Además la Corte verificó que, al menos en la época de los hechos del caso, durante un período cercano a una década a partir de 1990, en la República Dominicana existía un patrón sistemático de expulsiones, inclusive mediante actos colectivos o procedimientos que no implicaban un análisis individualizado, de haitianos y personas de ascendencia haitiana, que obedece a una concepción discriminatoria.¹³⁹

133. En dicho caso, como se analizará en mayor detalle en el presente informe, la Corte Interamericana se pronunció sobre la sentencia TC/0168/13, como hecho superviniente, entendiendo que al considerar como extranjeras a las personas nacidas en territorio dominicano que sean hijas de extranjeros en situación irregular:

la sentencia TC/0168/13, dados sus alcances generales, constituye una medida que incumple con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, normado en el artículo 2 de la Convención Americana, en relación con los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre y a la nacionalidad reconocidos en los artículos 3, 18 y 20, respectivamente, del mismo Tratado, y en relación con tales derechos, el derecho a la identidad, así como el derecho a la igual protección de la ley reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana; todo ello en relación con el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo tratado.¹⁴⁰

134. En consecuencia, ordenó al Estado, entre otras cosas “adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para evitar que la sentencia TC/0168/13 y lo dispuesto por los artículos 6, 8 y 11 de la Ley No. 169-14 continúen produciendo efectos jurídicos”; y a “adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para dejar sin efecto toda norma de cualquier naturaleza, sea ésta constitucional, legal, reglamentaria o administrativa, así como toda práctica, o decisión, o interpretación, que establezca o tenga por efecto que la estancia irregular de los padres extranjeros motive la negación de la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en el territorio de República Dominicana”.¹⁴¹
135. Trece días después de la promulgación de la sentencia de la Corte Interamericana en el *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, el 4 de noviembre de 2014, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana dictó la sentencia TC/0256/14. Mediante la sentencia TC/0256/14, el

¹³⁹ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.

¹⁴⁰ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 325.

¹⁴¹ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282., párr. 172.

Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el instrumento de aceptación de competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos depositado por la República Dominicana ante la Secretaría General de la OEA, al considerar que este no había sido aprobado por el Congreso.¹⁴²

136. De conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Convención Americana, el instrumento de aceptación de la competencia de la Corte Interamericana fue aprobado el 19 de febrero de 1999 por el Presidente de la República Dominicana de aquel entonces, Leonel Fernández, y posteriormente, depositado por el ex Embajador Flavio Dario Espinal, Representante Permanente de la República Dominicana ante la OEA en aquel entonces, el 25 de marzo de 1999.¹⁴³
137. En primer lugar, la Comisión estima necesario recordar lo dicho por la Corte Interamericana sobre el objeto y fin de los tratados de derechos humanos, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al señalar que su objeto y fin es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad,¹⁴⁴ y esto exige que sus disposiciones sean aplicadas de forma que tengan un efecto útil. A diferencia de los tratados internacionales de tipo clásico, dirigidos a crear obligaciones subjetivas, interestatales y recíprocas entre los Estados Partes, las obligaciones que los Estados contraen al ratificar tratados de garantía colectiva de derechos humanos, tal como la Convención Americana, son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos humanos de los seres humanos de violaciones cometidas por los Estados Partes. A su vez, la Convención establece mecanismos de protección de los derechos reconocidos en la misma, tal como son la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana,¹⁴⁵ y sus disposiciones se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva.¹⁴⁶

¹⁴² Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0256/14 del 4 de noviembre de 2014.
¹⁴³ Véase, República Dominicana, Instrumento de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. [Documento en archivo de la Comisión]. También véase, Organización de los Estados Americanos. Comunicado de Prensa del 25 de marzo de 1999: “República Dominicana Reconoce la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

¹⁴⁴ En mayor detalle, la Corte Interamericana ha sostenido que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. Véase, Corte IDH. *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29.

¹⁴⁵ Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José). 22 de noviembre de 1969. Artículo 33.

¹⁴⁶ En este mismo sentido, véase, European Commission of Human Rights, Decision as to the Admissibility of Application No. 788/60, *Austria vs. Italy case*, *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, The Hague, M. Nijhoff, 1961, pág. 140; Eur. Court HR, *Ireland vs. United Kingdom case*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, pág. 90, párr. 239; Eur. Court H.R., *Soering Case*, decision of 26 January 1989, Series A no. 161, párr. 87.

138. Con relación al funcionamiento del sistema de protección que establece la Convención Americana, la Comisión reitera que al someterse a la cláusula facultativa de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana el Estado queda vinculado a la integridad de la Convención, y comprometido por completo con la garantía de protección internacional de los derechos humanos consagrada en dicha Convención. El artículo 62.1 de la Convención Americana estipula que:

Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

139. No existe en la Convención Americana norma alguna que expresamente faculte a los Estados Partes a retirar su declaración de aceptación de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana. Por ende, un Estado Parte que aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte sólo puede sustraerse de la misma mediante la denuncia del tratado como un todo.¹⁴⁷ En caso de que esto ocurriera, conforme al artículo 78 de la Convención Americana, dicha denuncia sólo produciría efectos un año después de la misma. La Corte Interamericana también ha sostenido que:

[l]a aceptación de la competencia contenciosa de la Corte constituye una cláusula pétrea que no admite limitaciones que no estén expresamente contenidas en el artículo 62.1 de la Convención Americana. Dada la fundamental importancia de dicha cláusula para la operación del sistema de protección de la Convención, no puede ella estar a merced de limitaciones no previstas que sean invocadas por los Estados Partes por razones de orden interno.¹⁴⁸

140. Sobre la observancia, aplicación e interpretación de los tratados, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (en adelante “la Convención de Viena”) en su artículo 26 el principio de *pacta sunt servanda*, el cual establece que “[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. De lo anterior se desprende la obligación del Estado dominicano de honrar las obligaciones que ha contraído internacionalmente en materia de derechos humanos respecto de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.
141. Asimismo, la Comisión destaca la importancia del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. De modo que la validez del instrumento de

¹⁴⁷ Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C No. 54, párrs. 40, 46 y 50.

¹⁴⁸ Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C No. 54, párr. 36.

aceptación de la competencia está sujeta a la observancia del mecanismo fijado en la Convención para tales fines, y resulta contrario al principio de buena fe invocar normas de derecho interno para respaldar el incumplimiento de convenios internacionales, máxime cuando hace relación a tratados de derechos humanos, los cuales por su esencia reconocen derechos a favor de todas las personas bajo la jurisdicción de los Estados y establecen órganos y mecanismos complementarios de protección frente a violaciones de tales derechos.

142. La Comisión también reconoce la validez y aplicación para el caso en concreto del principio de *forum prorogatum*, el cual ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Internacional de Justicia¹⁴⁹, y que implica que en los casos que los Estados, de manera espontánea, realicen actos procesales que sólo realizarían como consecuencia de su reconocimiento de la competencia de un órgano jurisdiccional, se entiende que estos han aceptado de manera válida su competencia.¹⁵⁰ El Estado dominicano ha comparecido ante la Corte Interamericana en las medidas provisionales y casos contenciosos sometidos en su contra, por lo que la Comisión considera que bajo este precepto también reafirma la validez de la jurisdicción de la Corte Interamericana.
143. A la luz de lo anterior, la Comisión reitera su rechazo a la sentencia TC/0256/14 del Tribunal Constitucional dado que no encuentra sustento alguno de conformidad con las normas y principios del derecho internacional, y por lo tanto carece de efectos jurídicos presentes y futuros en el ámbito internacional.¹⁵¹ La Comisión considera que acciones como la sentencia TC/0256/14 del Tribunal Constitucional socavan la protección complementaria que órganos internacionales de protección de los derechos humanos prevén para todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado dominicano y a su vez genera inseguridad jurídica, inestabilidad institucional y desconfianza por parte de la comunidad internacional.¹⁵²
144. La Comisión nota que en noviembre de 2014 el Canciller Andrés Navarro, informó que el Ministerio de Relaciones Exteriores presentaría a final de mes al Presidente Danilo Medina los posibles escenarios que podría adoptar el país frente al Sistema Interamericano, como consecuencia de la sentencia TC/0256/14.¹⁵³ Sin embargo, a

¹⁴⁹ Corte Internacional de Justicia, *Caso del Canal de Corfú* (Gran Bretaña vs. República Popular de Albania). Excepciones Preliminares. Sentencia del 25 de marzo de 1948.

¹⁵⁰ Corte Internacional de Justicia, *Actividades Armadas en el Territorio del Congo* (República Democrática del Congo vs. Rwanda). Excepciones Preliminares. Sentencia del 3 de febrero de 2006.

¹⁵¹ CIDH, *CIDH condena sentencia del Tribunal Constitucional de República Dominicana*. 6 de noviembre de 2014.

¹⁵² Sobre la sentencia TC/0256/14 del Tribunal Constitucional, el Estado uruguayo expresó que: “Esta decisión podría tener consecuencias jurídicas que debilitarían el compromiso de República Dominicana con el sistema interamericano de Derechos Humanos, al privar de efectividad a los instrumentos del sistema respecto a este país. Véase, República Oriental del Uruguay, *Comunicado de prensa*. Montevideo, 11 de noviembre de 2014.

¹⁵³ En este sentido, el Comité sobre los Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales a República Dominicana de 2015, expresó su preocupación respecto a que la República Dominicana haya rechazado oficialmente la sentencia de la Corte Interamericana en el *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana de 2014*. Véase, Comité sobre los Derechos del Niño, *Observaciones*

la fecha de la aprobación del presente informe, aún no se tenía conocimiento respecto a la posición del Estado dominicano con relación a la referida sentencia y a las acciones que tendría previsto adoptar para garantizar la eficacia de la jurisdicción de la Corte Interamericana respecto de personas que sean víctimas de violaciones a sus derechos humanos.¹⁵⁴ En ese sentido, la CIDH reitera que bajo las normas y principios del derecho internacional la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional carece de efectos jurídicos y urge al Estado dominicano a reafirmar su compromiso con la protección de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción.

B. Marco constitucional y legal en materia de derecho a la nacionalidad

1. La adquisición de la nacionalidad dominicana antes de la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0168/13

145. En la presente sección, la Comisión Interamericana expone las principales normas constitucionales y legales, así como decisiones judiciales y disposiciones administrativas que han tenido un impacto en la adquisición de la nacionalidad dominicana por vía de *jus soli* desde 1929. Esto en razón a que la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional extiende sus efectos en lo que respecta a la adquisición de la nacionalidad dominicana hasta la Constitución que entró en vigor a partir del 21 de junio de 1929, al ordenar a la Junta Central Electoral la creación de una lista de los extranjeros que alegadamente se encontrasen irregularmente inscritos por carecer de las condiciones requeridas por la Constitución de la República para la atribución de la nacionalidad dominicana por *jus soli* desde la mencionada fecha.
146. La disposición en materia de adquisición de la nacionalidad dominicana por aplicación del principio de *jus soli* fue introducida, por primera vez, en la Constitución dominicana de 1865 en su artículo 5, disponiendo lo siguiente: “Son dominicanos: 1° Todos los que hayan nacido o nacieren en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres”. Esta fórmula fue variada a través de varias reformas constitucionales, sin embargo es de resaltar que desde

Finales sobre los Informes Periódicos Tercero a Quinto Combinados de la República Dominicana. 6 de marzo de 2015, párr. 27.

¹⁵⁴ Diario Libre. 23 de noviembre de 2014. *Canciller: Gobierno valora planteamientos de Leonel Fernández sobre sentencia de Corte IDH*; El Caribe. *22 de noviembre de 2014. Navarro descarta que en RD se violen derechos humanos*

1929 hasta la Constitución de 2010 –sin incluir-, se establecía que serían dominicanas:

Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en la República en representación diplomática o que estén de tránsito en ella.¹⁵⁵

147. El Estado dominicano sostiene, a pesar de que es criterio constante en el SIDH la prohibición de discriminación en el acceso a la nacionalidad con base en la situación migratoria de los padres, que desde su concepción el principio de *jus soli* reconocido en la Constitución no era aplicable cuando se tratase de hijos de migrantes en situación irregular, ya que estos entraban dentro de la categoría de “en tránsito” señalado en todas las constituciones. Así, para entender cómo la sentencia TC/0168/13 reinterpreta el criterio de persona “en tránsito” para privar retroactivamente de su derecho a la nacionalidad a las personas dominicas de ascendencia haitiana, es necesario acudir a la normativa migratoria a efectos de conocer las categorías bajo las cuales son admitidos los migrantes en territorio dominicano.
148. Al referirse a los extranjeros, la Ley de Inmigración No. 95, de 14 de abril de 1939, en su artículo 3 establecía que los extranjeros que quisieran ser admitidos en territorio dominicano serían considerados como inmigrantes o como no inmigrantes. A su vez, los extranjeros que quisiesen ser admitidos serían considerados como inmigrantes, a menos que se encontrasen dentro de una de las siguientes clases de no inmigrantes:

1. Visitantes en viaje de negocio, estudio, recreo o curiosidad.
2. Personas que transiten al través del territorio de la República en viaje al extranjero;
3. Personas que estén sirviendo algún empleo en naves marítimas o aéreas;
4. Jornaleros temporeros y sus familias. Los extranjeros admitidos como Inmigrantes pueden residir indefinidamente en la República. A los no Inmigrantes les será concedida solamente una Admisión Temporal y ésta se regulará por las condiciones prescritas en el Reglamento de Migración No.

155

Véase, Constitución de la República Dominicana. 20 de junio de 1929. Artículo 8.2. En la exposición de motivos de la Asamblea Revisora encargada de redactar dicha Constitución se señala que la razón de este cambio se fundamenta en que: “Esta Comisión ha estimado más conveniente para este país la adopción del sistema del *jus soli* en su Constitución, teniendo en cuenta que nuestra República es pequeña y escasa de población y por lo tanto un país de inmigración y no de emigración. El número de dominicanos residentes o nacidos en el extranjero es escaso comparado con el de extranjeros residentes o nacidos en este país, y esto da por resultado que con la adopción del *jus soli* se aumenta más el número de dominicanos que con la del *jus sanguinis*. En el proyecto se adopta como regla general el sistema del *jus soli*, con excepción de los hijos legítimos de extranjeros residentes en la República en representación diplomática o que estén de tránsito en ella.” Véase, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. págs. 51-52.

279, del 12 de mayo de 1939, a menos que un extranjero admitido como no Inmigrante pueda ser considerado después como Inmigrante mediante el cumplimiento cabal de los requisitos relativos a los Inmigrantes. Los jornaleros temporeros serán admitidos en el territorio dominicano únicamente cuando soliciten su introducción las empresas agrícolas y esto en la cantidad y bajo las condiciones que prescriba la Secretaría de Estado de Interior y Policía, para llenar las necesidades de tales empresas y para vigilar su Admisión, Estada Temporal y regreso al país de donde procedieron.

149. Al desarrollar las normas establecidas en la Ley de Inmigración de 1939, el Reglamento de Migración No. 279, aprobado el 12 de mayo de 1939, estipulaba que a los extranjeros que traten de entrar a la República con el propósito principal de proseguir a través del país con destino al exterior, se les concederían privilegios de transeúntes. De lo anterior se deriva que el Estado concedería privilegios de “transeúnte” a los extranjeros que estuviesen “en tránsito” a través del territorio de la República Dominicana en viaje al extranjero. Para que los extranjeros pudiesen transitar por el territorio de la República se consideró que un periodo de 10 días era, ordinariamente, suficiente. El Reglamento de Migración No. 279 en su Sección V, relativa a los “Transeúntes”, establecía que:

a) A los extranjeros que traten de entrar a la República con el propósito principal de proseguir al través del país con destino al exterior, se les concederán privilegios de transeúntes. Estos privilegios serán concedidos aunque el extranjero sea inadmisibile como inmigrante, si su entrada no fuere contraria a la salud y al orden público. Al extranjero se le requerirá declarar su destino, los medios que haya escogido para su transporte y la fecha y el lugar de salida de la República. Un período de 10 días se considerará ordinariamente suficiente para poder pasar al través de la República.

b) A un extranjero admitido con el propósito de proseguir al través del país, se le concederá un Permiso de Desembarco, válido por 10 días. No se cobrarán derechos por este Permiso. El Permiso deberá ser conservado, por la persona para quien fue expedido, todo el tiempo que dure su tránsito al través de la República y devuelto al Inspector de Migración en el momento de la salida.¹⁵⁶

150. La Ley de Inmigración No. 95 y el Reglamento de Migración No. 279, ambas de 1939, fueron la normativa vigente en materia migratoria hasta la entrada en vigor de la Ley General de Migración No. 285-04, el 15 de agosto del 2004, a partir de la cual se derogó cualquier ley o parte de ley que le fuese contraria (en adelante LGM).¹⁵⁷ A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Migración de 2004, se

¹⁵⁶ República Dominicana, Reglamento de Migración No. 279, de 12 de mayo de 1939, Sección V.

¹⁵⁷ República Dominicana, Ley General de Migración, No. 285-04, de 15 de agosto del 2004, Gaceta Oficial No. 10291, de 27 de agosto del 2004, artículo 154.

estableció que para los efectos de permanecer en el país, los extranjeros pueden ser admitidos en las categorías de “Residentes” y “No Residentes”.¹⁵⁸

151. A partir de Ley General de Migración de 2004 se introdujo otro entendimiento al término “en tránsito”, quedando sin efecto la norma que entendía 10 días por “en tránsito”. Según el artículo 36 de la Ley General de Migración, son considerados como extranjeros no residentes:

10. Los No Residentes son considerados personas en tránsito, para los fines de la aplicación del Artículo 11 de la Constitución de la Republica.¹⁵⁹ (Subrayado añadido)

152. El artículo 36 de la LGM de 2004 amplió el alcance de la definición de extranjeros “en tránsito”, al establecer que todos los extranjeros no residentes, entre los cuales ahora se incluían a los trabajadores temporeros, serían considerados personas “en tránsito”, para los fines de la aplicación del artículo relativo a la nacionalidad dominicana de la Constitución de la República Dominicana.¹⁶⁰ De conformidad con lo anterior, la ley establecía que los trabajadores temporeros eran considerados como personas en tránsito, independientemente de cuánto tiempo hubiesen permanecido en el territorio dominicano, y por tanto, sus descendientes no podrían adquirir la nacionalidad dominicana al encontrarse sus padres dentro de una de las excepciones para la adquisición de la nacionalidad en aplicación del principio de *jus soli*. En adición a lo anterior, los artículos 101 y 152 de la LGM establecen que será considerado ilegal el extranjero, que aun habiendo ingresado bajo alguna condición legal temporal, haya exlmitado su permanencia una vez vencido el plazo autorizado.
153. La LGM también creó un procedimiento para el registro de nacimientos de hijos de extranjeros no residentes que naciesen en territorio dominicano, y quienes de conformidad con el criterio introducido por esta ley, no tienen derecho a la nacionalidad dominicana. Los centros de salud que ofrezcan su asistencia a una mujer extranjera que no cuente con documentación que la acredite como una residente legal tendrán que expedir una constancia de nacimiento de color rosado con todas las referencias personales de la madre y diferente a la constancia de nacimiento oficial utilizada para dominicanos. Esta constancia sirve como prueba de nacimiento, más no nacionalidad. Posteriormente, la JCE registrará estas constancias en el libro de extranjería.¹⁶¹ Este procedimiento empezó a implementarse en 2007, cuando la JCE aprobó el “libro Registro del Nacimiento de Niño (a) de madre extranjera no residente en República Dominicana”, también conocido como el “libro de extranjería”.¹⁶²

¹⁵⁸ República Dominicana, Ley General de Migración, No. 285-04, de 15 de agosto del 2004, Gaceta Oficial No. 10291, de 27 de agosto del 2004, artículo 29.

¹⁵⁹ República Dominicana, Ley General de Migración, No. 285-04, de 15 de agosto del 2004, Gaceta Oficial No. 10291, de 27 de agosto del 2004, artículo 36.

¹⁶⁰ *Ibid.*, art. 36.

¹⁶¹ República Dominicana, Ley General de Migración, No. 285-04, de 15 de agosto del 2004, Gaceta Oficial No. 10291, de 27 de agosto del 2004, artículo 28.

¹⁶² República Dominicana, Junta Central Electoral, *Resolución No.02/2007*. Aprobada el 18 de abril de 2007.

154. La Constitución en vigor para el momento en que entró en vigor la LGM era la Constitución de 2002, la cual en su artículo 11.1 establecía que eran 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 están de tránsito en él.¹⁶³

155. Con relación al alcance del término extranjero “en tránsito” para efectos de adquisición de la nacionalidad dominicana, el 14 de diciembre de 2005, la Suprema Corte de Justicia (en adelante SCJ), ejerciendo funciones de Sala Constitucional, dictó una sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley General de Migración de 2004. En esta sentencia la SCJ realizó una interpretación respecto a cómo debería ser entendido el término extranjero “en tránsito” para efectos de la adquisición de la nacionalidad dominicana, sosteniendo que los extranjeros “transeúntes” o “en tránsito” son aquellos que no cuentan con un permiso de residencia expedido por la Dirección General de Migración. Esta interpretación implicó considerar como equivalentes los términos extranjeros “en tránsito” con “migrantes en situación irregular”. Lo anterior, sin perjuicio del tiempo en que un migrante en situación irregular pudiese haber permanecido en territorio dominicano. En consecuencia, las hijas e hijos de padres que se encontrasen en situación migratoria irregular no les correspondería la nacionalidad dominicana por vía de *jus soli* dado que sus padres estarían “en tránsito” en el país, sin importar que pudiesen estar residiendo en la República Dominicana por años o incluso décadas. Asimismo, en la sentencia en cuestión la SCJ resolvió que:

[c]uando la Constitución [de 1994] en el párrafo 1 de su artículo 11 excluye a los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él para adquirir la nacionalidad dominicana por *jus soli*, esto supone que estas personas, las de tránsito, han sido de algún modo autorizadas a entrar y permanecer por un determinado tiempo en el país; que si en esta circunstancia, evidentemente legitimada, una extranjera alumbra en el territorio nacional, su hijo (a), por mandato de la misma Constitución, no nace dominicano; que, con mayor razón, no puede serlo el hijo (a) de la madre extranjera que al momento de dar a luz se encuentra en una situación irregular y, por tanto, no puede justificar su entrada y permanencia en la República Dominicana¹⁶⁴.

[...]

en el único caso en que la República Dominicana pudiera verse constreñida a otorgar la nacionalidad dominicana a un extranjero que se encuentre al margen de la ley con respecto a su estancia en el país o de una persona que haya nacido en el territorio nacional, que de otro modo resultarían apátridas, sería en aplicación, a la cual el interesado tendría que dar estricto

¹⁶³ República Dominicana, Constitución de la República Dominicana. 25 de julio de 2002. Artículo 11.1.

¹⁶⁴ República Dominicana, Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, Sentencia de 14 de diciembre de 2005.

cumplimiento, de la Convención para Reducir los casos de Apatridia, adoptada por las Naciones Unidas el 30 de agosto de 1961, lo que no es dable en el caso a que se contrae la instancia de referencia en razón de que las personas aludidas en la misma les corresponde por *jus sanguinis* la nacionalidad de su país, lo que descarta la posibilidad que para los apátridas prevé justamente la Convención ya citada y, por tanto, la obligación para el Estado Dominicano de conceder su nacionalidad a los indicados ciudadanos en la hipótesis planteada en esa Convención; que a ese respecto, lo que da sustento a lo antes afirmado, el artículo 11 de la Constitución de la República de Haití, expresa, de forma categórica lo siguiente: “Todo individuo nacido, en Haití o en país extranjero, de un haitiano o de una haitiana, es haitiano.”¹⁶⁵

156. En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia resolvió que la Constitución haitiana debería aplicarse antes que la dominicana y que por lo tanto no se fomentaba la apatridia al negar la nacionalidad dominicana a los hijos de migrantes haitianos en situación irregular, dado que la Constitución de Haití establecía el principio de *jus sanguinis*, es decir, que la nacionalidad haitiana se transmite de una generación a otra.
157. El 26 de enero de 2010 se aprobó una nueva Constitución en la República Dominicana. En lo que respecta a la norma relativa a la adquisición de la nacionalidad dominicana por *jus soli*, esta disposición se mantuvo sin cambios desde la Constitución del 20 de junio de 1929 hasta la Constitución de 2010. A partir de la Constitución de 2010 se incorporó formalmente la interpretación hecha por la SCJ en su sentencia de 2005, al añadir una tercera excepción al principio de *jus soli*, mediante la cual los hijos de padres que se encontrasen en situación migratoria irregular en el país no tendrían derecho a la nacionalidad dominicana.
158. Para la fecha de aprobación del presente informe, las formas para adquirir la nacionalidad dominicana se encontraban en el artículo 18 de la Constitución de la República Dominicana de 2010, el cual establece que:

Son dominicanas y 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;

¹⁶⁵

República Dominicana, Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, Sentencia de 14 de diciembre de 2005.

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) Los descendientes directos de dominicanos residentes en el exterior;

7) Las personas naturalizadas, de conformidad con las condiciones y formalidades requeridas por la ley.

Párrafo.- Los poderes públicos aplicarán políticas especiales para conservar y fortalecer los vínculos de la Nación Dominicana con sus nacionales en el exterior, con la meta esencial de lograr mayor integración.¹⁶⁶

159. Del texto del artículo 18 de la Constitución de 2010 se desprende que en la República Dominicana se reconoce los principios de *jus soli*¹⁶⁷ y *jus sanguini*¹⁶⁸ como formas mediante las cuales se adquiere la nacionalidad dominicana de manera automática. También se establece la adquisición de la nacionalidad por vía de naturalización. En lo que respecta a excepciones a la adquisición de la nacionalidad dominicana con base en el principio de *jus soli*, dicha norma estableció que además de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, así como de extranjeros que se hallen en tránsito en territorio dominicano, tampoco podrían adquirir la nacionalidad dominicana los hijos e hijas de personas extranjeras que “residan ilegalmente en territorio dominicano”. En consecuencia, tal como se mencionó anteriormente, la Constitución de 2010 incluyó otro grupo dentro de los que se encontraban exceptuados de la adquisición de la nacionalidad por vía de *jus soli*: las hijas e hijos de personas que “residan ilegalmente en territorio dominicano”.

a) Registro de nacimiento y cédula de identidad y electoral

160. Si bien la nacionalidad dominicana se adquiere de manera automática una vez que se ha cumplido con los requisitos establecidos por la Constitución, el acta de nacimiento que se emite una vez que se hace el registro de un nacimiento sirve como prueba de la adquisición de la nacionalidad dominicana. La prueba de la nacionalidad la otorga la agencia del registro civil estatal, que hoy está regulada

¹⁶⁶ República Dominicana, Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, artículo 18.3.

¹⁶⁷ *Jus soli*, derecho mediante el cual se puede otorgar la nacionalidad a cualquier persona que nazca en el territorio del país en cuestión.

¹⁶⁸ *Jus sanguini*, derecho mediante el cual se adquiere la nacionalidad de los padres.

por la Oficialía del Registro del Estado Civil, dependencia de la Junta Central Electoral.¹⁶⁹ De conformidad con el artículo 212 constitucional, son dependientes de la JCE el Registro Civil y la Cédula de Identidad y Electoral, por lo tanto, es esta institución la responsable de expedir las actas de nacimiento y cédulas de identidad y electorales.

161. El acta de nacimiento es el documento legal como prueba oficial de nombre e identidad y, por lo tanto, es necesaria para asegurar una identidad jurídica, la cual engloba tanto la nacionalidad como la personalidad jurídica. El registro de nacimiento se encuentra regulado en la Ley No. 659 Sobre Actos del Estado Civil, de 17 de julio de 1944, en los artículos 39, 40 y 41, suplidos por disposiciones del Código Civil, así como las de la Ley 136-03 Código de Protección para los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, de la Ley 8-92 de fecha 13 de abril de 1992, de la Ley Electoral No.275-97 de fecha 21 de diciembre de 1997 y sus modificaciones, por el Código Penal Dominicano, por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional, así como por la Constitución de la República.
162. Esta ley determina que si la declaración de nacimiento es tardía, el Oficial del Estado Civil podrá, previa investigación de la veracidad de tal declaración, inscribirla o no en el registro correspondiente. La prueba de su veracidad, se hace a través de la presentación de una serie de documentos que son considerados requisitos para la declaración tardía de nacimiento y que, según desprende del artículo 9 de la Ley No. 659¹⁷⁰, deben ser establecidos por la JCE.
163. Para obtener un acta de nacimiento los padres deben proporcionar constancia de su propia identidad y constancia del nacimiento del niño ante las oficinas del Registro Civil.¹⁷¹ 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 nacional dominicano. Las actas de nacimiento sirven como forma principal de identificación para todos los nacionales dominicanos menores de 18 años.
164. Al cumplir los 18 años de edad, todos los dominicanos deben solicitar la cédula de identidad y electoral. En la República Dominicana la Cédula de Identidad y Electoral cumple con los propósitos de identificación y empadronamiento electoral

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ La Ley No. 659 Sobre Actos del Estado Civil de 17 de julio de 1944, establece en su artículo 9, lo siguiente: “[L]os oficiales del Estado Civil deberán conformarse a las instrucciones que reciban de la Junta Central Electoral y de la Oficina Central del Estado Civil y estarán bajo la inmediata y directa vigilancia de los Procuradores Fiscales”.

¹⁷¹ 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.

requeridos por la modificada Ley núm. 6125, y el artículo 4 de la Ley núm. 55, de Registro Electoral, del 17 de noviembre de 1970. Actualmente, la expedición de la Cédula de Identidad y Electoral es un proceso esencialmente regulado por la Ley núm. 6125 de 1962, de Cédula de Identificación Personal, y por la Ley núm. 8-92, sobre Cédula de Identidad y Electoral. Esta última modificó a la primera, en la medida en que facultó a la JCE a fusionar los carnés de Cédula de Identidad Personal y de Inscripción Electoral o Registro Electoral en un documento único denominado “Cédula de Identidad y Electoral”.

165. 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.¹⁷² 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.¹⁷³ 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 postularse para un cargo público, inscribirse en la educación universitaria, para pagar el sistema de seguridad social, abrir una cuenta bancaria, adquirir o transferir una propiedad, solicitar el pasaporte, realizar una declaración jurada, casarse o divorciarse, registrar el nacimiento de un hijo, entre otros.
166. A partir de 2007, la JCE aprobó una serie de medidas administrativas, en concreto la Circular N° 17-2007 de 29 de marzo de 2007 y la Resolución N° 12-2007 de 10 de diciembre de 2007, a través de las cuales se introdujo un procedimiento administrativo dirigido a suspender provisionalmente la expedición de actas del estado civil expedidas en el pasado que tuviesen irregularidades o vicios que imposibilitasen legalmente su expedición.¹⁷⁴ La Circular 17 estableció, entre otras cosas, que “2. Esta Cámara Administrativa ha recibido denuncias de que en algunas Oficialías del Estado Civil fueron expedidas en tiempo pasado: Actas de Nacimientos de formar irregular con padres extranjeros que no han probado su residencia o status legal en la República Dominicana; 3. Cualquier irregularidad que se presente en los Actos del Estado Civil supraindicados, los Oficiales del Estado Civil deben abstenerse de expedir, firmar copia y de inmediato deben remitir el expediente a esta Cámara Administrativa, quien precederá de acuerdo a la ley”.

¹⁷² 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.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ República Dominicana, Junta Central Electoral, Resolución No. 12/2007, que establece el procedimiento para suspender provisionalmente la expedición de actas del estado civil viciadas o instrumentadas de manera irregular. 10 de diciembre de 2007, Resolutivo primero.

167. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2007 el Pleno de la JCE dictó la Resolución No. 12/2007 que establece el procedimiento para suspender provisionalmente la expedición de actas del estado civil viciadas o instrumentadas de manera irregular. La misma autoriza a todo funcionario a suspender provisionalmente la expedición de actas de estado civil viciadas o irregulares y que solamente sean emitidas para fines estrictamente judiciales en los procesos de nulidad contra dichas actas.¹⁷⁵ Con la Resolución N° 12, se empezaron a considerar irregulares los registros de nacimiento que hubieran tenido lugar en cualquier momento de la historia en que padres extranjeros utilizaron un documento que no fuese un documento nacional de identidad para extranjeros. En este orden de ideas, cualquier persona cuyos padres no contasen con un permiso para residir al momento de su nacimiento y con la documentación que así lo probase, se le suspendía provisionalmente su acta de nacimiento, cuyo efecto práctico era que ya no era considerado como un nacional dominicano.
168. La Comisión considera que la promulgación de dichas medidas vino a reglamentar la práctica de los funcionarios del Registro Civil de negar la expedición actas de nacimiento a personas nacidas en territorio dominicano de padres extranjeros en situación migratoria irregular, especialmente aquellos de ascendencia haitiana. La aplicación de estas medidas administrativas agravó la situación, toda vez que las mismas autorizan por igual a la suspensión y cancelación retroactiva de documentos de identidad pertenecientes a dominicanos de ascendencia haitiana, cuya nacionalidad dominicana nunca antes había sido cuestionada por el Estado dominicano.

2. La sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional

169. El 23 de septiembre de 2013, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana dictó, por 11 votos a favor y 2 en contra, la sentencia TC/0168/13, mediante la cual resolvió el recurso de revisión en materia de amparo interpuesto por la señora Juliana Deguis Pierre contra la sentencia No. 473/2012, de 10 de julio de 2012, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata. El caso trata sobre la señora Juliana Deguis Pierre, hija de trabajadores braceros haitianos, quien nació el 1 de abril de 1984 en Yamasá, Monte Plata, República Dominicana. Su padre la inscribió en la Oficialía del Estado de Civil de Yamasá en 1984, donde le expidieron su acta de nacimiento dominicana.
170. En el año 2008, Juliana Deguis depositó el original de su acta de nacimiento en el Centro de Cedulación del Municipio de Yamasá con objeto de solicitar la expedición de sus cédula de identidad y electoral. A partir de este momento, el Centro de Cedulación de la Junta Central Electoral (JCE) habría retenido el original del acta de nacimiento de la Sra. Deguis. La JCE rechazó su petición bajo el argumento de que

¹⁷⁵ Resolución No. 12/2007 del 10 de diciembre de 2007, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral. Artículo 1.

ella había sido inscrita de manera irregular en la Oficialía del Estado Civil de Yamasá, por ser hija de nacionales haitianos “que de manera ilícita e irregular han inscrito a sus hijos en los libros de Registro del estado civil, en franca violación del texto constitucional vigente al momento de la declaración”¹⁷⁶. De conformidad con los datos asentados en el libro de registro de nacimiento de la Sra. Deguis, su padre y madre poseían documentos que los identificaba como trabajadores de nacionalidad haitiana.¹⁷⁷

171. Ante la negativa de expedirle sus documentos, Juliana Deguis interpuso un recurso de amparo contra la JCE ante la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Monte Plata, alegando que se le estaban violando sus derechos humanos y solicitando que se le entregase su acta de nacimiento y su cédula.¹⁷⁸ Mediante sentencia de 10 de julio de 2012, este tribunal rechazó el recurso de amparo debido a que Juliana Deguis no podía demostrar lo que alegaba al no haber depositado el original de su acta de nacimiento, sin tener en cuenta que ésta habría sido retenida por el propio Estado en el Centro de Cedulación en el cual había solicitado su cédula de identidad y electoral.¹⁷⁹
172. A través de la interposición de un recurso de revisión a la sentencia de amparo, el caso llegó finalmente ante el Tribunal Constitucional. Al analizar el caso de la Sra. Deguis Pierre, el Tribunal Constitucional sostuvo que con base en el derecho nacional e internacional, la República Dominicana tiene las atribuciones para determinar quiénes son sus nacionales.¹⁸⁰ En mayor detalle, señaló que la adquisición de la nacionalidad dominicana, se adquiere: a) mediante consanguineidad o *jus sanguinis*; b) por el lugar del nacimiento o *jus soli*, y c) mediante naturalización. Una de las excepciones a la regla genérica de aplicación del *jus soli* es la categoría de extranjeros en tránsito.
173. Al referirse a la categoría de extranjeros en tránsito, el Tribunal Constitucional sostuvo que ésta se encuentra regulada en todas las Constituciones dominicanas posteriores a 1929, incluida la de 1966, Constitución vigente al momento en que la Sra. Deguis fue registrada. Esta última, en su artículo 11.1, disponía que la nacionalidad dominicana podía ser adquirida por todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los

¹⁷⁶ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013, págs. 6 y 15.

¹⁷⁷ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013, pág. 54.

¹⁷⁸ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013, págs. 2-4.

¹⁷⁹ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013, págs. 20-21.

¹⁸⁰ Para fundamentar esta protesta a nivel nacional, el TC señala las atribuciones en materia de migración que tienen el Congreso Nacional (artículo 37.9 de la Constitución), y la Dirección General de Migración (artículo 2 de la Ley de Inmigración de 1939. A nivel internacional, el TC cita los siguientes precedentes: Opinión Consultiva sobre los Decretos de Nacionalidad en Túnez y Marruecos, de la Corte Permanente de Justicia Internacional (1923); Caso *Nottebohm*, de la Corte Internacional de Justicia (1955); Opinión Consultiva sobre Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica y Caso Castillo Petruzzi, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1984 y 1999), y diversos casos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

¹⁸⁰ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013.

extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén de tránsito en él. Asimismo, señaló que a partir de la Constitución de 2010 se incluyó una versión más amplia a la excepción de extranjeros “en tránsito” al prever que no serán dominicanos las personas nacidas en territorio nacional que “se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano”.

174. Según el Tribunal Constitucional, “extranjeros en tránsito” corresponden al conjunto de los cuatro grupos que fueron designados como “trabajadores extranjeros no inmigrantes” por la Ley de Inmigración de 1939 y su Reglamento. De conformidad con el artículo 3 de la referida ley, los siguientes cuatro grupos de personas son trabajadores extranjeros no inmigrantes: a) visitantes (negocios, estudio, recreo o curiosidad); b) transeúntes; c) empleados de naves aéreas o marítimas, y d) jornaleros temporeros y sus familias. Respecto a los “transeúntes”, según el Reglamento de Inmigración de 1939, éstos gozan de esta condición por el período de diez días. En ese sentido, señaló el Tribunal Constitucional que “los extranjeros en tránsito no deben ser confundidos con los extranjeros transeúntes [que] no son más que el segundo grupo de personas que integran la categoría de [...] trabajadores extranjeros no inmigrantes [...] o sea, *en tránsito*”. En consecuencia, de acuerdo con el Tribunal “los hijos nacidos en el país de progenitores que provengan de estos cuatro grupos de personas quedan excluidos [...] para la adquisición de la nacionalidad dominicana por aplicación del criterio de *jus soli*.”¹⁸¹
175. Asimismo, el Tribunal confirmó el criterio jurisprudencial sostenido por la Suprema Corte de Justicia en 2005, que expandía la interpretación de “en tránsito” al excluir de la nacionalidad dominicana a todo hijo de padres migrantes en estatus migratorio irregular.”¹⁸² Al respecto, el Tribunal Constitucional concluyó que “estas personas no podrían invocar que sus hijos nacidos en el país tienen derecho a obtener la nacionalidad dominicana, [...] en vista de que resulta jurídicamente inadmisibles fundar el nacimiento de un derecho a partir de una situación ilícita de hecho”. En este orden de ideas, el Tribunal señaló que “los extranjeros carentes de una autorización de residencia en el país deben ser asimilados a la categoría de extranjeros en tránsito”. Al respecto, sostuvo que la jurisprudencia dominicana reconoce como “extranjeros en tránsito” a los que carecen de permiso legal de residencia.¹⁸³

¹⁸¹ Al respecto, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado dominicano expresó que “[e]l 23 de septiembre del año 2013, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana emitió la sentencia TC/0168/13, que decidió, interpretando el régimen constitucional de la nacionalidad que ha estado vigente en el sistema constitucional dominicano a partir del año 1929, que las personas nacidas en territorio dominicano de padres extranjeros en situación de irregularidad, no les corresponde la nacionalidad dominicana” (subrayado añadido). Véase, República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 4.

¹⁸² República Dominicana, Suprema Corte de Justicia, Sentencia No. 9 de 14 de diciembre de 2005.

¹⁸³ Sentencia TC/0168/13. *Supra* nota XX, pág. 6. En sus observaciones al proyecto presente informe, El Estado dominicano expresó que la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional ratificó la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia del 14 de diciembre del año 2005, reafirmando que a los hijos de extranjeros en

176. En razón de la relevancia que la interpretación fijada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de la sentencia del *Caso de las Niñas Yean y Bosico v. República Dominicana* en relación al término extranjero “en tránsito” podría tener para el caso de Juliana Deguis Pierre, el Tribunal Constitucional también se refirió a los criterios desarrollados por la Corte Interamericana.¹⁸⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional realizó las siguientes consideraciones sobre la sentencia de la Corte Interamericana: a) el “error interpretativo” de la Corte en relación con las categorías de “extranjero en tránsito” y “extranjero transeúnte”; b) el margen de apreciación para la determinación de extranjeros en tránsito, y c) la posible situación de apatridia en que quedarían los haitianos en tránsito y sus descendientes.
177. El Tribunal Constitucional criticó el criterio establecido por la Corte Interamericana en el *caso de las niñas Yean y Bosico*. En dicho caso, la Corte Interamericana, citando la Sección V del Reglamento de Migración de la República Dominicana No. 279 de 12 de mayo de 1939, vigente al momento de la solicitud de inscripción tardía de nacimiento de las víctimas del caso, sostuvo que esta norma era clara al establecer que el transeúnte tiene solamente la finalidad de pasar por el territorio, para lo cual se fija un límite temporal de no más de diez días. A mayor detalle, la Corte señaló 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.¹⁸⁵
178. Por otra parte, considerando que la Corte Interamericana reconoce que “la determinación de quienes son nacionales [es] competencia interna de los Estados”¹⁸⁶ y que “la cuestión de la nacionalidad resulta un tema particularmente sensible para [República Dominicana]”, el Tribunal Constitucional estableció que la tesis del “margen de apreciación” era aplicable en lo que respecta a la determinación del significado y alcance de la noción de “extranjeros en tránsito”.
179. Respecto a lo establecido por la Corte Interamericana en el sentido de que “[la] facultad de los Estados [de determinación de nacionalidad] está limitada [...] por su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia,¹⁸⁷ el Tribunal Constitucional señaló

situación migratoria irregular o en tránsito nacidos en territorio de la República Dominicana no les corresponde la nacionalidad dominicana. Véase, República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 5.

¹⁸⁴ Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, No. 130.

¹⁸⁵ Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, No. 130, párr. 157.

¹⁸⁶ *Ibid.*, párr. 140.

¹⁸⁷ *Ibid.*, párr. 140.

que la negativa [...] de otorgar la nacionalidad a los hijos de extranjeros en tránsito no genera una situación de apatridia, debido a que “la Constitución haitiana de 1983 [...] estipula [...] que obtendrán nacionalidad haitiana originaria todos aquellos individuos nacidos en el extranjero de padre y madre haitianos”.

180. A la luz de los criterios mencionados anteriormente, el Tribunal Constitucional determinó que debido a que los padres de Juliana eran trabajadores haitianos que arribaron a la República Dominicana como jornaleros temporeros al amparo del convenio Modus Operandi con la República de Haití de 1939, sus padres debían ser considerados como “jornaleros temporeros” (uno de los grupos de trabajadores extranjeros no inmigrantes), y por lo tanto, “extranjeros en tránsito”. Además, determinó que Juliana Deguis no había probado que por lo menos uno de sus padres tuviera residencia legal en la República Dominicana al momento de su nacimiento, o con posterioridad al mismo.
181. En consecuencia, el Tribunal resolvió que dada su condición de hija de nacionales haitianos que al momento de su nacimiento se encontraban “en tránsito”, Juliana Deguis no tenía derecho a la nacionalidad dominicana, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11.1 de la Constitución de 1966, vigente a la fecha de su nacimiento. Adicionalmente, consideró que el hecho de que Juliana Deguis no tuviese derecho a la nacionalidad dominicana por *jus soli* no la colocaba en situación de apátrida, pues tendría derecho a la nacionalidad haitiana. En virtud de lo anterior, el Tribunal Constitucional resolvió:

1. Admitir el recurso de revisión.

2. Rechazar el recurso de revisión y revocar la referida Sentencia núm. 473/2012, ya que Juliana Dequis es hija de ciudadanos extranjeros en tránsito, lo cual la priva del derecho al otorgamiento de la nacionalidad dominicana, de acuerdo con la constitución de 1966 (vigente al momento de su nacimiento).

3. Disponer que la Junta Central Electoral, en aplicación de la Circular núm. 32 emitida por la Dirección del Registro del Estado Civil de 2011¹⁸⁸, adopte las siguientes medidas: a) entregue a Juliana Dequis, en un plazo de 10 días, el original del su certificado de declaración de nacimiento; b) someta dicho documento al tribunal competente, para que éste determine su validez o nulidad, y c) proceda de la misma manera respecto a todos los casos similares al de la especie.

4. Disponer que la Dirección General de Migración, en un plazo de 10 días, otorgue un permiso especial de estadía temporal en el país a la señora Juliana Dequis, hasta que el “Plan nacional de regularización de los extranjeros

188

Esta circular es relativa a la decisión sobre expedición de actas de nacimiento en investigación, correspondientes a hijos (as) de ciudadanos extranjeros”. Con esta circular se instruyó a los oficiales del estado civil a entregar las actas de nacimiento de todas aquellas personas cuyos expedientes estén siendo investigados o en proceso de revisión, hasta tanto la JCE se pronuncie sobre su suspensión o irregularidad.

ilegales radicados en el país”¹⁸⁹ determine las condiciones de regularización de este género de casos.

5. Disponer que la JCE: a) audite los libros-registros de nacimientos del Registro Civil de la República Dominicana desde 1929 hasta la fecha, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta sentencia (renovable hasta un año más); b) consigne a los extranjeros que se encuentran irregularmente inscritos, en una lista llamada “Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil de la República Dominicana”; c) haga libros-registro especial anuales de nacimientos de extranjeros desde el 21 de junio de 1929 hasta 2007, fecha en que la Junta Central Electoral puso en vigencia el “Libro Registro del Nacimiento de Niño(a) de Madre Extranjera No Residente en la República Dominicana;” e) transfiera a los nacimientos que figuran en la “Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil” los nuevos libros-registros de nacimientos de extranjeros, y f) notifique los nacimientos de extranjeros regularmente inscritos al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que realice las notificaciones que correspondan, tanto a las personas que conciernan dichos nacimientos, como a los consulados y/o embajadas o legaciones diplomáticas.

6. Disponer que la JCE: a) remita la “Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil” al Ministro de Estado de Interior y Policía, para que elabore dentro de los 90 días posteriores a la notificación de la sentencia, el Plan nacional de regularización de extranjeros ilegales radicados en el país, y b) rinda al Poder Ejecutivo un informe general sobre el indicado plan, con sus recomendaciones.

7. Exhortar al Poder Ejecutivo a implementar el “Plan nacional de regularización de extranjeros ilegales radicados en el país”.¹⁹⁰

182. Con relación a los efectos de esta sentencia, es necesario mencionar que dado que el Tribunal Constitucional consideró que la acción de amparo rebasaba el ámbito de la vulneración particular que reclamaba Juliana Deguis Pierre, el Tribunal dio “efectos *inter comunia*” a esta sentencia, al entender que la misma “tiende a proteger los derechos fundamentales de un amplísimo grupo de personas inmersas en situaciones que desde el punto de vista fáctico y jurídico coinciden o resultan similares” a las de la señora Deguis Pierre. Al respecto, el Tribunal Constitucional sostuvo que:

¹⁸⁹ De acuerdo con el artículo 151 de la Ley de Inmigración No. 285-04, el Gobierno dominicano, preparará un Plan Nacional de Regularización de los extranjeros ilegales radicados en el país, que contemplará al menos los siguientes criterios “tiempo de radicación del extranjero en el país, vínculos con la sociedad, condiciones laborales y socioeconómicas, regularización de dichas personas de manera individual o por familia no en forma masiva.

¹⁹⁰ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013.

en casos como el que ocupa nuestra atención, la acción de amparo rebasa el ámbito de la vulneración particular que reclama la accionante, y que su mecanismo de tutela debe gozar del poder expansivo y vinculante que permita extender la protección de los derechos fundamentales a otras personas ajenas al proceso que se encuentren en situaciones análogas.¹⁹¹

183. Frente a lo resuelto por una mayoría de 11 magistrados, las magistradas Isabel Bonilla Hernández y Katia Miguelina Jiménez Martínez presentaron votos disidentes a la sentencia TC/0168/13. En su voto disidente, la Magistrada Isabel Bonilla Hernández sostuvo que discrepaba con la decisión adoptada por la mayoría, principalmente respecto de la consideración que se hizo respecto a que los extranjeros que han residido en el país de manera ilegal por varios años son extranjeros “en tránsito” o “transeúntes”. De acuerdo con su criterio, lo anterior “constituye una interpretación errónea, debido a que “las personas en tránsito o transeúntes son aquellas que permanecen por corto tiempo en un país que no es su destino final, que no es el caso de los padres de la recurrente”. Asimismo, señaló que “igualar la condición de extranjero en tránsito con la de extranjero residente ilegal, es violatorio al principio de irretroactividad de la ley, porque la Constitución dominicana, hasta la reforma [de 2010] guardó silencio en lo relativo a los extranjeros residentes ilegales para los fines de nacionalidad”¹⁹².
184. Por su parte, la Magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez fundamentó su voto disidente ante la sentencia en cuestión al considerar los padres de Juliana Deguis no podían ser considerados como extranjeros en tránsito debido a que: a) el Estado dominicano les había permitido la entrada al país para trabajar en el marco de un acuerdo bilateral entre República Dominicana y Haití; b) portaban un documento que los acreditaba como trabajadores temporeros, y c) de conformidad con la Ley de Inmigración de 1939, limitaba a 10 días la condición de extranjero transeúnte. Por otra parte, tampoco comparte el criterio de que la ilegalidad de los padres se transfiera a sus descendientes, ya que no es sino “hasta la Constitución de 2010 en la que se amplió la excepción al principio del *jus soli*, incluyendo a los extranjeros que residan ilegalmente en territorio dominicano”. Lo anterior, “revela que la noción de “tránsito” de la Constitución de 1966, no comprendía a los extranjeros ilegales.”¹⁹³
185. En relación con la condición de apátrida que puede enfrentar Juliana Deguis, la Magistrada Jiménez Martínez señaló que la decisión del Tribunal “promueve la condición de apátrida de la recurrente Juliana Deguis, por cuanto ésta tendría que someterse a un procedimiento cuya duración la dejaría desprovista de personalidad jurídica y vulnerable, situación que se agrava pues la recurrente no tiene ningún vínculo con Haití, y está siendo no sólo desnacionalizada, sino forzada a ser haitiana”. Por último, la Magistrada Jiménez Martínez se opuso al alcance dado por el Tribunal Constitucional en esta sentencia debido a que “se viola el

¹⁹¹ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013, pág. 97.

¹⁹² República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013.

¹⁹³ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013.

principio de relatividad de las sentencias de amparo, según el cual los efectos son *inter partes*, por lo que sólo benefician o perjudican a quienes han sido partes”¹⁹⁴.

186. El Tribunal Constitucional ha reiterado los criterios establecidos en la sentencia TC/0168/13 en 16 sentencias posteriores a la misma.¹⁹⁵ En todos estos casos los recurrentes, dominicanos de ascendencia haitiana, reclamaban que se les habían violado sus derechos a la nacionalidad, identidad y personalidad jurídica. El Tribunal Constitucional ha reiterado su jurisprudencia bajo el supuesto de que dichos criterios “deben mantenerse no solo en este caso, sino en todos los casos en los cuales se reclame ante la Junta Central Electoral la expedición de uno de los actos del estado civil o el documento de identidad, en razón de que la carencia de dichos documentos genera graves dificultades, a condición de que se trate de asuntos que hayan ingresado al Tribunal Constitucional antes del veintitrés (23) de septiembre de dos mil trece (2013), fecha en que fue dictada la referida sentencia TC/0168/13.” Por su parte, en estas sentencias, las magistradas Isabel Bonilla Hernández y Katia Miguelina Jiménez Martínez han reiterado e incluso ampliado sus votos disidentes.

3. Decreto N ° 327-13: Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular

187. Dado que la sentencia TC/0168/13 resolvió que la señora Juliana Deguis Pierre, así como un amplísimo grupo de personas inmersas en situaciones similares a las de ella, no tenían derecho a que se les hubiese otorgado la nacionalidad dominicana, y sí tenían derecho a la nacionalidad haitiana, lo cual les convertiría en migrantes haitianos en situación migratoria irregular en la República Dominicana, el Tribunal Constitucional dispuso que el Gobierno elaborase e implementase el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular (en adelante “Plan de Regularización”) dentro de los 90 días de la notificación de la sentencia mencionada, con el fin de “determin[ar] las condiciones de regularización de [dicho] género de casos”.¹⁹⁶
188. En cumplimiento a lo dispuesto por la Ley General de Migración,¹⁹⁷ así como por la sentencia TC/0168/13, el 29 de noviembre de 2013, el Presidente Danilo Medina aprobó el Decreto N ° 327-13, mediante el cual se estableció el Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular. El Plan de Regularización estableció que el extranjero que deseara regularizar su situación

¹⁹⁴ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013.

¹⁹⁵ Véase, República Dominicana, Tribunal Constitucional, sentencias TC/0275/13, TC/0290/13, TC/0028/14, TC/0042/14, TC/0043/14, TC/0044/14, TC/0048/14, TC/0057/14, TC/0064/14, TC/0078/14, TC/0086/14, TC/0108/14, TC/0111/14, TC/0117/14, TC/0122/14, TC/0309/14.

¹⁹⁶ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013. Sexto y séptimo resolutive.

¹⁹⁷ República Dominicana, Congreso Nacional, Ley General de Migración N ° 285-04, art. 151.

migratoria, debería hacer su solicitud dentro del plazo de 18 meses contados desde la entrada en vigor del mismo, es decir hasta el 16 de junio de 2015.¹⁹⁸

189. Con relación a los sujetos que podrán acogerse al Plan de Regularización, pero en particular las personas nacidas territorio dominicano hijas de padres extranjeros en situación migratoria irregular – a quienes de acuerdo a la sentencia TC/0168/13 no les correspondía la nacionalidad dominicana conforme a la normativa vigente – sostuvo que les asistirá la potestad de acogerse a un proceso especial para la naturalización de hijos de madres extranjeras no residentes, inscritos en el Registro Civil.¹⁹⁹
190. El Plan de Regularización Migratoria también estableció que el extranjero en situación migratoria irregular, que en el tiempo de duración previsto para este Plan no califique o no se acoja a las previsiones de regularización establecidas quedará sujeto a deportación de conformidad con la Constitución y las leyes. En mayor detalle, también se estableció que todo procedimiento de deportación que se lleve a cabo en virtud de lo dispuesto por la Ley General de Migración, su Reglamento y el Plan de Regularización se ajustará al debido proceso migratorio, de acuerdo a los estándares internacionales que rigen la materia.²⁰⁰ Asimismo, se estableció una prohibición de deportación durante la ejecución del Plan de Regularización Migratoria, mediante la cual se ordenó a las autoridades abstenerse de adoptar las medidas previstas en los artículos 121 y siguientes de la Ley General de Migración, respecto de los extranjeros en situación migratoria irregular que se encuentren radicados en el territorio de la República Dominicana que se hayan acogido al mismo.²⁰¹ La Comisión analizará sus preocupaciones en lo relativo a la aplicación de este Plan de Regularización para migrantes haitianos, en el Capítulo VI del presente informe.

¹⁹⁸ República Dominicana, Danilo Medina, Presidente de la República, Decreto N.º 327-13, mediante el cual se establece el Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular. 29 de noviembre de 2013, art. 3.

¹⁹⁹ El Decreto N.º 327-13, en su artículo 8 establece:

Artículo 8. Sujetos a regularización. Puede acogerse al Plan aquel extranjero radicado en el país que:

1. Haya ingresado de manera irregular al territorio nacional, en violación de las normas establecidas en las leyes y reglamentos sobre migración de la República Dominicana y que haya permanecido en el país bajo los términos y condiciones previstos en este Plan;
2. Haya ingresado de manera regular a la República Dominicana conforme a los requerimientos migratorios establecidos por las leyes y reglamentos, y que su condición de irregularidad se origine por:
 - a. Haber excedido el tiempo por el que fue autorizado a permanecer en el territorio nacional, bajo los términos y condiciones previstos en este Plan;
 - b. Haber violentado las condiciones que dieron origen a su admisión regular o a las condiciones de su permanencia, bajo los términos y condiciones previstos en este Plan.

Párrafo. Para los nacidos en territorio de la República Dominicana hijos de padres extranjeros en condición migratoria irregular a quienes no les correspondía la nacionalidad dominicana conforme a la normativa vigente, le asistirá la potestad de acogerse a un proceso especial para la naturalización de hijos de madres extranjeras no residentes, inscritos en el Registro Civil.

²⁰⁰ *Ibíd.*, art. 4.

²⁰¹ *Ibíd.*, art. 37.

4. Ley 169 de 2014: Régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización

191. Para dar respuesta a los efectos de la sentencia TC/0168/13, por iniciativa del presidente Danilo Medina, el Congreso aprobó la Ley N.º 169-14, mediante la cual se estableció un “régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización”. La Ley N.º 169-14, reconoció que al señalar y criticar en la referida sentencia las imprevisiones legales de la política migratoria dominicana y las deficiencias institucionales y burocráticas del Registro Civil, el Tribunal Constitucional ha determinado que el propio Estado ha sido responsable de irregularidades y deficiencias en esta materia, lo que ha sido una causa importante de la situación que enfrentan las personas que recibieron del Estado la referida documentación.²⁰²
192. Asimismo, la Ley No. 169-14 reconoció que el Estado, a través de sus órganos representativos, está llamado a buscar una solución al problema que enfrentan las personas que, si bien irregularmente inscritas en el Registro Civil por el propio Estado, han actuado a través de sus vidas bajo la premisa de que gozan de la nacionalidad dominicana y en función de la misma han tenido un arraigo indiscutible en nuestra sociedad.
193. De conformidad con la Ley No. 169-14, se establecen regímenes legales diferentes para dos grupos de personas: a) un régimen especial en beneficio de hijos de padres y madres extranjeros no residentes nacidos en el territorio nacional durante el período comprendido entre el 16 de junio de 1929 al 18 de abril de 2007 inscritos en los libros del Registro Civil dominicano con base a documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción (conocidos como el Grupo A); y b) el registro de hijos de padres extranjeros en situación irregular nacidos en la República Dominicana y que no figuran registrados en el Registro Civil (conocidos como el Grupo B).²⁰³
194. Con relación a los integrantes del Grupo A, la ley establece que la JCE procederá a regularizar y/o transcribir en los Libros del Registro civil, libre de todo trámite administrativo a cargo de los beneficiarios, las actas de las personas inscritas previamente en el Registro Civil dominicano cuyos documentos de identificación fueron suspendidos o retirados.
195. En el caso de las personas del Grupo B, es decir, aquellas que son hijas o hijos de padres extranjeros en situación migratoria irregular que habiendo nacido en el territorio nacional no figurasen inscritos en el Registro Civil dominicano, estas podrán registrarse en el libro para extranjeros contemplado en la Ley General de

²⁰² República Dominicana, Ley N.º 169-14, Régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización. 23 de mayo de 2014, considerando quinto.

²⁰³ *Ibid.*, artículo 1.

Migración No. 285-04, siempre que acrediten fehacientemente el hecho del nacimiento por los medios establecidos en el reglamento de esta ley. Luego de inscribirse en el registro de extranjería, estas personas nacidas en territorio dominicano debían acogerse al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular; y luego de un plazo de 2 años, estas personas podrán solicitar la nacionalidad dominicana por vía de naturalización ordinaria.

196. El Ministerio de Interior y Policía fue la entidad responsable de implementar el Decreto No. 250-14 y de procesar las solicitudes de inscripción en el libro para el registro de los nacimientos de los extranjeros. Si bien el Ministerio estimaba que el número total de personas nacidas en el país que podrían beneficiarse del procedimiento establecido por el Decreto No. 250-14 estaba entre las 110.000 y 145.000 personas, según fue informado por el Presidente Medina, 8.755 personas se habrían inscrito en dicho proceso.²⁰⁴

C. Principales preocupaciones y estándares en torno al derecho a la nacionalidad de personas dominicanas de ascendencia haitiana y la sentencia TC/0168/13

197. Desde principios de la década de los noventa del siglo pasado, la Comisión ha monitoreado la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran las personas dominicanas de ascendencia haitiana en relación al acceso a la nacionalidad como consecuencia de las prácticas, leyes y sentencias, que con base en criterios discriminatorios, tales como el origen nacional de sus ancestros, el color de su piel, su capacidad lingüística o sus apellidos, han estado dirigidas a privarles de su nacionalidad dominicana. A lo largo de este tiempo, la Comisión ha observado cómo la privación arbitraria de la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana, el hecho de encontrarse apátridas en su propio país y la falta de una solución duradera que les restituya plenamente en el goce efectivo de su derecho a la nacionalidad, así como de otros derechos que se han visto vulnerados como consecuencia de las privaciones a sus derechos a la nacionalidad y la personalidad jurídica, ha ocasionado un estado de constante frustración e incertidumbre en estas personas que se ha prolongado por años y que incluso se ha transmitido entre generaciones.

Yo me estaba ofuscando que por qué no me querían entregar mi cédula de identidad. Me rendí por un tiempo, después cuando yo vi que me afectaba en todo, en mi vida de pareja, en mi vida económica, en mi vida como madre. En mi vida como madre porque

204

República Dominicana, *Discurso de rendición de cuentas del Presidente Danilo Medina ante la Asamblea Nacional*. Santo Domingo, 27 de febrero de 2015.

yo tengo una niña de 3 años, ella no ha podido estudiar, no la he podida declarar, no puede tener un seguro médico, porque no está declarada y no tengo cédula. En mi vida con mi pareja, yo tuve que hacer una unión libre con mi pareja como yo no tengo la cédula no me puedo casar. Él está fuera del país, él es ciudadano americano. Él me ha pedido que nos casemos para que él me pueda pedir porque él quiere estar con su familia, que soy yo y su hija y no me puedo casar. Ha sido tan frustrante la relación que él dice que ya, que yo haga mi vida que él va a hacer la de él, porque él no se puede casar conmigo, y como él no se puede casar conmigo yo no puedo salir del país. Estoy sola ahora con mi hija, que es una situación en la que yo siento que estoy viviendo una pesadilla. Estoy viviendo una pesadilla porque no puedo trabajar, no puedo estudiar, no puedo hacer nada, no puedo tener un seguro médico, no se puede hacer nada, porque es que sin cédula uno no es nadie.²⁰⁵

198. Durante la visita *in loco*, la Comisión tuvo la oportunidad de analizar la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, así como las normas previas y posteriores a la misma, y los efectos concretos que su aplicación ha tenido sobre personas de ascendencia haitiana. Personas afectadas por la sentencia TC/0168/13, al igual que organizaciones de la sociedad civil y juristas sostuvieron ante la Comisión Interamericana que este fallo representaba una etapa más en el proceso tendiente a la desnacionalización arbitraria de la nacionalidad dominicana a los hijos de migrantes en situación irregular. A su vez, señalaron que esta sentencia era claramente discriminatoria con base en criterios raciales, al afectar principalmente a personas nacidas en República Dominicana y cuyos ascendientes eran de origen haitiano, para quienes se ha convertido prácticamente imposible gozar de su derecho a la nacionalidad.²⁰⁶
199. Asimismo, la Comisión fue informada durante una reunión con un grupo de juristas dominicanos que hasta la promulgación de la sentencia TC/0168/13 no existía en la República Dominicana un precedente del Tribunal Constitucional cuyos efectos negativos se hubiesen aplicado de manera general a un determinado grupo, siendo esta sentencia la primera vez que esto ocurría. Asimismo, señalaron que con esta sentencia el Tribunal Constitucional hizo un extraño giro al desnaturalizar una noción que se ha venido aplicando en nuestro continente, que es la noción del estado de cosas inconstitucional. Es decir, aquí donde hay una situación generalizada de inconstitucionalidad, la jurisprudencia del tribunal constitucional puede actuar en beneficio de las personas afectadas al darle efectos generales a una decisión que les favorece. Sin embargo, lo que el Tribunal Constitucional hizo en este caso fue darle efectos generales a una decisión desfavorable para las

²⁰⁵ Testimonio de mujer a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Santo Domingo, 2 de diciembre de 2013.

²⁰⁶ Véase, *Reunión sostenida entre la CIDH y personas afectadas y organizaciones de la sociedad civil sobre el impacto de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional en el marco de la visita in loco a la República Dominicana*. Santo Domingo, 2 de diciembre de 2013.

personas dominicanas de ascendencia haitiana.²⁰⁷ Asimismo, los juristas que se reunieron con la Comisión manifestaron que esta sentencia vulneró diversas normas tanto de nivel constitucional como legal del ordenamiento jurídico dominicano.²⁰⁸

200. En este orden de ideas, varios juristas señalaron que durante años este derecho ha sido violado en la práctica, principalmente a partir de las prácticas de oficiales del Registro Civil y de la JCE, las cuales se sistematizan y agravan con la sentencia TC/0168/13, toda vez que en adición a las prácticas con las que, en un primer momento, *de facto* se empezaron a vulnerar los derechos a la nacionalidad, la personalidad jurídica, la identidad y la igualdad y no discriminación se añaden normas y decisiones judiciales que *de jure* avalan la vulneración de dichos estos derechos. Estas violaciones han intentado ser justificadas de manera progresiva por las medidas que las autoridades han implementado a nivel administrativo, legal, constitucional y ahora por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Constitucional.
201. Asimismo, señalaron que el efecto de todas estas medidas ha sido la segregación de las personas dominicanas de ascendencia haitiana de la comunidad política y social, y como consecuencia de lo anterior de la protección que el Estado dominicano debería garantizarles. Como resultado no se les ha permitido gozar de un amplio espectro de derechos garantizados por la Constitución y las leyes dominicanas, así como los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado. Sobre el impacto que tiene la privación arbitraria de la nacionalidad y la violación del derecho a la personalidad jurídica, uno de los juristas señaló que “[m]uchas violaciones de derechos humanos, por muy graves que estas sean, sólo ocurren una vez, mientras que las violaciones que han venido sufriendo los dominicanos de ascendencia haitiana son violaciones recurrentes que se perpetúan y se sienten diariamente.”²⁰⁹ En este sentido también se expresó una mujer cuando efectuó su testimonio ante la CIDH:

Vengo de San Pedro de Macorís. ¿Cómo iniciar esto? Pues yo pensé desde pequeña estar escribiendo un excelente libro sobre lo que era la historia de mi vida, y al final le he puesto como título “Mi gran pesadilla”. La historia empieza desde mis abuelos que migraron desde Haití, vinieron a cortar caña, mis padres nacieron allá, pero a través de sus padres los trajeron para acá, y así sucesivamente vengo yo naciendo. Esta historia de lo que es mi gran pesadilla inicia cuando yo tengo a mi primer hijo y ya al mes fui a declararlo,

²⁰⁷ Intervención de Cristóbal Rodríguez en el marco de la reunión sostenida entre la CIDH y juristas dominicanos sobre la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional. Santo Domingo, 2 de diciembre de 2013.

²⁰⁸ Entre las normas que los juristas consideraron que fueron vulneradas por la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional se encuentran las establecidas en los artículos 5, 7, 8, 18.2, 22, 23, 24, 26, 38, 39, 74.3, 74.4, 110 y 184 de la Constitución, así como los artículos 7.5 y 7.13 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

²⁰⁹ Intervención de Liliana Gamboa, Coordinadora del proyecto en contra de la discriminación en la República Dominicana, de la Iniciativa de Justicia de Open Society, en el marco de la reunión sostenida entre la CIDH y organizaciones de la sociedad civil en relación con el derecho a la nacionalidad en la República Dominicana. Santo Domingo, 2 de diciembre de 2013.

muy contenta, feliz voy e inmediatamente como hacen lo normal van le pasan el acta de nacido vivo a una persona, y esa persona se encarga de llevárselo a la jueza y esa jueza se encarga de ejecutarlo todo y ordenarlo de inmediato. Pero lo que hicieron conmigo fue dirigirme a la jueza directamente, cuando yo voy converso con ella, ella me dice: “Mira, tú tienes un pequeño problema. Para mi es chiquito, pero para ti es grande. Tus padres son extranjeros según sale en este documento, ambos te declararon con ficha”. Le digo ¿cómo? Yo misma no sabía que me habían declarado con ficha, pero eso fue lo que salió en el documento que está computarizado. Ella me dice que ella puede declarar a mi hijo si yo voy a La Romana a buscar un certificado de la cédula de mi madre y ellos me dan un número y me enseñan en qué folio está, en qué acta y todo eso, yo voy y le escribo y no he encontrado nada. Supuestamente lo que aparece es que mi mamá tenía una cédula antigua, pero al parecer como ella pensó que no estaba legal nunca trató de cambiar o de venir a buscar una cédula nueva. Entonces yo me fui a mi casa para investigar, puse a mi padre que estaba más cerca a ver que se podía hacer, si podía encontrar un acta de nacimiento y cuando fue se la negaron, no quisieron entregársela. Esperé ya un año, terminé la universidad, soy licenciada en Educación y cuando fui a depositar mis documentos a la Junta Central Electoral, solamente me faltaba el acta de nacimiento y cuando fui a pedirla me dijeron que no podían entregármela por el mismo caso que me dijo la jueza. Y desde entonces ha iniciado mi gran pesadilla.²¹⁰

202. Personas afectadas que dieron sus testimonios ante la Comisión manifestaron que las diferentes acciones emprendidas por autoridades dominicanas tendientes a la pérdida y privación de su nacionalidad han impactado de manera transversal todos los ámbitos de sus vidas, conllevando a que a diario enfrenten violaciones a múltiples de sus derechos humanos, en particular derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. A menudo, las personas afectadas señalaron que por el hecho de no tener su nacionalidad reconocida o que se les hubieran retenido sus documentos de identidad ha conllevado a que no puedan registrar a sus hijos, que los niños enfrenten obstáculos para continuar sus estudios en la escuela, así como obstáculos para que ellas puedan estudiar en la universidad, conseguir un trabajo, acceder a servicios de salud, casarse, realizar contratos, comprar una propiedad, viajar tanto dentro y fuera del país, entre otros.
203. La Comisión observa que el efecto inmediato de la privación arbitraria de nacionalidad dominicana a personas de ascendencia haitiana conllevó a que personas que debían ser consideradas como dominicanas fuesen consideradas como extranjeras o migrantes, conllevando la pérdida de sus derechos políticos. La violación de otros derechos humanos ha sido particularmente grave para aquellas personas que como consecuencia de la privación arbitraria de su nacionalidad quedaron apátridas. La Comisión ha observado con suma preocupación que las personas afectadas quedaron expuestas a una situación de mayor vulnerabilidad a violaciones de derechos humanos y abusos tanto en la esfera pública como privada.

En este sentido, la Comisión estima necesario reiterar que la República Dominicana está obligada a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana, así como otros instrumentos interamericanos y universales de derechos humanos, respecto de todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad o de su situación de apátrida.

204. El goce efectivo de los derechos reconocidos en la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos e internacionales no se limita a los nacionales de los Estados partes, sino que también cubre a todas las personas independientemente de su nacionalidad o de su situación de apatridia. Los preámbulos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador reconocen de manera clara que “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”, razón por la cual se justifica su protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.²¹¹
205. Durante el tiempo que la Comisión Interamericana ha dado seguimiento a la situación del derecho a la nacionalidad de personas dominicanas de ascendencia haitiana, diversas autoridades dominicanas y partidos políticos han sostenido de manera reiterada que los asuntos relativos a la nacionalidad son cuestiones esencialmente de la jurisdicción interna en las que debe primar la soberanía del Estado dominicano para definir la manera en la que las regula y donde por ende, no habría cabida a consideraciones de derecho internacional. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0168/13 sostuvo que “desde hace casi un siglo, la configuración de las condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad ha sido internacionalmente reconocida como parte del dominio reservado o competencia exclusiva del Estado”,²¹² y por ende, “la atribución de la nacionalidad constituye un dominio reservado del Estado”.²¹³
206. Frente a lo sostenido por diversas autoridades dominicanas y en particular por el Tribunal Constitucional, la Comisión Interamericana estima importante señalar que dicha posición resulta anacrónica y no se encuentra acorde con el estado actual del Derecho Internacional. A nivel internacional el derecho a la nacionalidad ha sido ampliamente reconocido como un derecho humano fundamental. Además de su reconocimiento normativo dentro de los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el derecho a la nacionalidad también se encuentra ampliamente reconocido como un derecho humano dentro de instrumentos jurídicos regionales. La comunidad internacional ha reconocido que la protección del derecho a la nacionalidad es un asunto de directa importancia para el derecho internacional, cuya vulneración compromete la responsabilidad internacional del Estado. Una de las principales manifestaciones de lo anterior es que el derecho a la nacionalidad está reconocido en una serie de instrumentos

²¹¹ Véase, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Preámbulo; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Preámbulo; Protocolo de San Salvador, Preámbulo.

²¹² República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013, pág. 25.

²¹³ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013, pág. 29.

jurídicos internacionales²¹⁴ y regionales²¹⁵. La cuestión de la nacionalidad también se encuentra regulada en la Convención para Reducir los casos de apatridia, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

207. Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el derecho a la nacionalidad se encuentra reconocido a partir del artículo XIX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Posteriormente, el artículo 20 de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la nacionalidad y establece que:

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

208. De acuerdo con el artículo 20 de la CADH, toda persona tiene derecho a adquirir una nacionalidad, conservarla, así como el derecho a cambiarla. El derecho de toda persona a conservar su nacionalidad es la obligación que se deriva de la prohibición absoluta de la privación arbitraria de la nacionalidad²¹⁶. La importancia que le da la Convención Americana al derecho a la nacionalidad se ve reafirmada en que éste es un derecho de carácter inderogable, pues hace parte de aquellos derechos que no pueden ser suspendidos en caso de guerra, de peligro

²¹⁴ Entre los instrumentos jurídicos internacionales que reconocen el derecho a la nacionalidad están la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 15; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que dispone, en el párrafo inicial y el párrafo d) iii) de su artículo 5, que los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de, entre otros derechos, el derecho a la nacionalidad; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 24 párrafo 3; la Convención sobre los Derechos del Niño en sus artículos 7 y 8; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada en su artículo 9 y la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada establece garantías similares sobre la nacionalidad de las mujeres casadas; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en su artículo 18; y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en su artículo 29.

²¹⁵ Véase, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño en su artículo 6; la Carta Árabe de Derechos Humanos en su artículo 29; el Pacto sobre los Derechos del Niño en el Islam en su artículo 7; el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad en su artículo 4; y el Convenio de la Comunidad de Estados Independientes sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en su artículo 24.

²¹⁶ En su resolución 50/152, la Asamblea General de las Naciones Unidas también reconoció la naturaleza fundamental de la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad. Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos en su la resolución 10/13 ha considerado que la privación arbitraria de la nacionalidad, especialmente por motivos discriminatorios como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición, es una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, de conformidad con lo establecido por el artículo 27.2 de la CADH.²¹⁷

209. La Convención Americana recoge el derecho a la nacionalidad en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad desde la perspectiva de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, al establecer su vinculación con un Estado determinado, y el de proteger al individuo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo²¹⁸. Cabe señalar que la decisión del Estado de atribuir la nacionalidad no debe ser un acto arbitrario y a ese propósito, la Corte Interamericana ha establecido que:

La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos²¹⁹.

210. Al referirse al derecho a la nacionalidad, la Corte Interamericana ha sostenido que la nacionalidad, “como vínculo jurídico político que liga una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal, la nacionalidad es un prerequisite para el ejercicio de determinados derechos”²²⁰.
211. La Comisión ha sostenido que en lo concerniente a la adquisición de la nacionalidad no existe una regla uniforme en la práctica o en el derecho interno sobre la adquisición de la nacionalidad por nacimiento; no obstante, se aplican dos

²¹⁷ Véase, *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, párr. 136. Sobre este tema, la Corte Interamericana ha reconocido a los derechos no susceptibles de suspensión como un núcleo inderogable de derechos, al respecto, Véase, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 119, y *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)*, párr. 244. Al respecto, Véase, *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 23.

²¹⁸ Véase, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 34; *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 128; *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 254.

²¹⁹ Véase, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. OC-4/84, párr. 32. También véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia del 6 de febrero de 2001, párr. 88; *Caso Castillo Petruzzi y Otros*, opág. cit., párr. 101.

²²⁰ Véase, *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, párr. 137.

principios y se confiere la nacionalidad por nacimiento, por el hecho, ya sea de nacer dentro del territorio de un Estado – principio de *jus soli* – o de descender de uno de sus nacionales – *principio de jus sanguinis* -.²²¹

212. Al respecto, la Comisión ha constatado que al menos la mayoría de los Estados del continente americano se basan en un sistema mixto, a través del cual se otorga la nacionalidad mediante la aplicación combinada de los principios del *jus soli* para los niños nacidos en sus territorios y del *jus sanguinis* para los nacidos en otro país. Esta tradición de la mayoría de los Estados americanos ha sido un factor que ha contribuido de manera significativa para prevenir y reducir la apatridia en la región.
213. La Comisión coincide con la Corte Interamericana en que si bien la determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados, resulta necesario que dicha atribución estatal se ejerza en concordancia con los parámetros emanados de normas obligatorias del derecho internacional a las que los propios Estados, en ejercicio de su soberanía, se han sometido. Así, de acuerdo al desarrollo actual del derecho internacional de los derechos humanos, es necesario que los Estados, al regular el otorgamiento de la nacionalidad, tengan en cuenta: a) su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia y b) su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación²²².
214. Otra importante manifestación de la relevancia que los Estados le han dado al derecho a la nacionalidad y a la prevención de la apatridia se evidencia en las recomendaciones que han hecho a la República Dominicana en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Comisión Interamericana observa que el 5 de febrero de 2014, a poco más de 4 meses de proferida la sentencia TC/0168/13, en el marco de la segunda vez que la República Dominicana fue evaluada en el Examen Periódico Universal, el Estado dominicano recibió recomendaciones por parte de 48 Estados, 20 de estos Estados expresaron preocupaciones y formularon recomendaciones específicas a la protección del derecho a la nacionalidad y la prevención de la apatridia. Múltiples recomendaciones abordaron la necesidad de que se restituya el derecho a la nacionalidad de personas descendientes de extranjeros, en particular de descendientes de haitianos, así como implementar las recomendaciones que la Comisión Interamericana había formulado en sus observaciones preliminares al finalizar su visita *in loco* de 2013.²²³

²²¹ CIDH, Demanda del Caso 12.189 (República Dominicana), sobre las niñas Dilia Yean y Violeta Bosico. 11 de julio de 2003, párr.49.

²²² Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 140.

²²³ Las recomendaciones hechas a la República Dominicana relativas a la protección del derecho a la nacionalidad y la prevención de la apatridia fueron presentadas por los Estados de: 1) Alemania, 2) Argentina, 3) Australia, 4) Bélgica, 5) Brasil, 6) Canadá, 7) Chile, 8) Estados Unidos de América, 9) Francia, 10) Irlanda, 11) Italia, 12) México, 13) Nicaragua, 14) Noruega, 15) Portugal, 16) Eslovenia, 17) España, 18) Suiza, 19) Trinidad y Tobago, y 20) Uruguay. Véase, ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de*

215. En consecuencia, la Comisión estima que los Estados deben asegurarse de que al ejercer sus facultades discrecionales en lo que se refiere a las cuestiones relativas a la nacionalidad lo hagan de manera compatible con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos²²⁴. Si bien las regulaciones relativas a la nacionalidad, son en principio cuestiones internas cuya definición corresponde a los Estados, la evolución que ha experimentado el derecho internacional desde el siglo pasado ha conllevado a que estas cuestiones también sean de interés para la comunidad internacional como un todo y para tal efecto se han aprobado diversas normas que establecen obligaciones internacionales para los Estados en estas materias. En la actualidad, resulta completamente anacrónica y contraria al derecho internacional cualquier posición que sostenga que todo lo relativo al derecho a la nacionalidad es una cuestión en la que los Estados gozan de una discrecionalidad absoluta o de un margen de apreciación a partir del cual puedan desconocer las obligaciones que han contraído internacionalmente, en especial aquellas en materia de derechos humanos y de prevención de la apatridia.
216. En lo que respecta a la sentencia TC/0168/13, la Comisión considera que la misma tiene efectos de alcance general al estar dirigida a cambiar retroactivamente el alcance que tenía la adquisición de la nacionalidad dominicana por aplicación de *jus soli* respecto de las personas nacidas de padres que a partir de la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional pasaron a ser considerados como “extranjeros en tránsito” y ordenar una política general de revisión desde 1929 a efectos de detectar “extranjeros irregularmente inscritos” en el Registro Civil²²⁵, personas que previamente habían sido reconocidas como nacionales dominicanas. En este sentido, la Comisión reafirma lo señalado por la Corte Interamericana al referirse a la sentencia en cuestión, al sostener que:

Respecto a la sentencia TC/0168/13, es necesario recordar que la Corte Interamericana en su jurisprudencia ha establecido que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico²²⁶. Pero cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas

Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: República Dominicana. 26º periodo de sesiones, 4 de abril de 2014.

²²⁴ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1997, vol. II, primera parte, pág. 22.

²²⁵ *República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013*. Quinto resolutivo.

²²⁶ Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124, y *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273, nota a pie de pág. 76.

y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana²²⁷.

217. En adición a lo anterior, la Comisión ha recibido información de organizaciones de la sociedad civil en la que sostenían que la sentencia TC/0168/13, la Ley No. 169-14, la cual es reglamentada por el Decreto No. 250-14, así como otras normas y decisiones adoptadas por autoridades dominicanas tales como la Ley de Migración No. 285-04, la Resolución 02 de 2007 de la Junta Central Electoral, la Circular No. 017 de 2007 de la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral, y la Resolución No. 12 de 2007 del Pleno de la JCE vulneraban el artículo 2 de la Convención Americana, relativo al deber del Estado de adoptar disposiciones de derecho interno tendientes a garantizar derechos reconocidos en la Convención Americana, tales como los derechos a la nacionalidad, la personalidad jurídica, el nombre, la igualdad y la no discriminación, entre otros.
218. Respecto a esta cuestión, las autoridades dominicanas destacaron la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto por la sentencia TC/0168/13 dado que es una decisión del Tribunal Constitucional que resulta vinculante para los poderes públicos y todos los órganos del Estado dominicano, así como en aras a preservar el Estado de Derecho y respetar la separación de poderes.
219. La Comisión resalta que los órganos del Sistema Interamericano no están llamados a realizar un examen de las leyes internas en relación con la Constitución de cada Estado, sino que deben realizar el control de convencionalidad, es decir, el análisis de la alegada incompatibilidad de aquellas normas, prácticas o decisiones internas con las obligaciones internacionales de los Estados Parte contenidas en la Convención Americana²²⁸. En tal respecto, tanto la Comisión como la Corte se han pronunciado sobre la incompatibilidad de sentencias, normas y/o prácticas estatales con la Convención Americana²²⁹.

²²⁷ Véase, Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr.311, citando Corte IDH. *Caso Liakat Alibux Vs. Suriname*, párr. 87. También véase, Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124, y *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273, nota a pie de página 76.

²²⁸ Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 49.

²²⁹ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 126.; Corte IDH. *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 88; Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 Serie C No. 162, párr. 174.; Corte IDH. *Caso Boyce et al. Vs. Barbados*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párrs. 77 y 78.; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 313;

220. La Comisión nota que el ejercicio del control de convencionalidad ha sido reconocido por el Estado dominicano tanto a nivel constitucional, legal como jurisprudencial. Es así que la Constitución dominicana establece en su artículo 74.3 que “[l]os tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado”. En el mismo sentido, la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, dispone en su artículo 7.13 que “[l]as decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia mediante la Resolución 1920-20013 reconoció que “es de carácter vinculante para el Estado dominicano, y, por ende, para el Poder Judicial, no sólo la normativa de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sino sus interpretaciones dadas por los órganos jurisdiccionales, creados como medios de protección, conforme el artículo 33 de ésta, que le atribuye competencia para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes”.
221. La Comisión observa que, de forma enunciativa y no limitativa, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana se ha nutrido de los casos contenciosos y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para fundamentar sus sentencias, tales como: TC/0021/12; TC/0042/12; TC/0048/12; TC/0050/12; TC/0008/13; TC/0017/13; TC/0050/13; TC/0062/13; TC/0084/13; TC/0136/13; TC/0163/13; TC/0168/13; TC/0203/13; TC/0242/13; TC/0268/13; TC/0275/13; TC/0286/13; TC/0006/14; TC/0016/14; TC/0082/14; TC/0119/14; TC/0162/14; TC/0193/14; TC/0272/14; TC/0319/14; y TC/0344/14. Concretamente, mediante la sentencia TC/0050/12 el Tribunal Constitucional declaró “no conforme con la Constitución el párrafo único del artículo 382 del Código de Procedimiento Civil, por transgredir el derecho fundamental al juez imparcial instituido en el artículo 69.2 de la Constitución de la República; artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos”²³⁰.
222. Por otra parte, en sus observaciones al presente informe, el Estado dominicano sostuvo que “[s]egún la interpretación que hace la CIDH, al igual que lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la República Dominicana nunca podría tener un régimen de nacionalidad que contenga alguna disposición

Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, párr. 237; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 220; *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 228; Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257.

²³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0177/14 de 13 de agosto de 2014.

restrictiva según la condición de regularidad migratoria o no de los padres, como hacen decenas de países alrededor del mundo, aún con restricciones mayores, pues inevitablemente una restricción de este tipo tendrían un impacto mayor en el grupo de personas que se encuentran en esa condición, que en el caso de República Dominicana resulta ser los migrantes provenientes de Haití. Bajo esta óptica interpretativa de los derechos humanos en materia de nacionalidad, la única opción que le quedaría al país es adoptar un régimen totalmente abierto de nacionalidad, lo que no sucede en la gran mayoría de países en las diferentes regiones del mundo”²³¹.

223. En adición, el Estado sostuvo que “[a]l establecer sus restricciones, el Estado dominicano no actúa con arbitrariedad ni con un propósito discriminatorio, como parece alegar la CIDH al referirse al tema de las limitaciones que tienen los Estados al momento de definir sus regímenes de nacionalidad bajo el Derecho Internacional. La realidad particular – tal vez única en el mundo – de la compleja relación entre dos naciones (República Dominicana y Haití) en el ámbito de una isla, particularmente en lo que concierne a la cuestión demográfica, ofrece razones suficientes para que la República Dominicana dote de un régimen de nacionalidad con determinadas y razonables restricciones. El Estado dominicano tiene un interés público imperativo al adoptar las normas que ha adoptado en materia de nacionalidad, las cuales, además, son proporcionales y adecuadas al fin perseguido, como es que los hijos de padres extranjeros nacidos en el territorio dominicano adquieran la nacionalidad dominicana, sus padres deben estar en condiciones de regularidad migratoria en el país. Muy distinto fuera que las normas excluyeran de manera particular a un grupo de personas por su origen nacional.”²³²
224. El Estado dominicano reiteró que “sus normas no están destinadas a discriminar a ningún grupo de personas por razones de raza, color, religión u origen. El hecho de que impacte de manera principal o desproporcional, como afirma la CIDH, a un grupo particular de personas es algo que se deriva de la realidad social en un contexto histórico determinado, como ocurren en muchos países que tienen regímenes de nacionalidad con determinadas restricciones, sin que esto implique que dichos países están incurriendo en una discriminación. En adición a lo anterior, el Estado dominicano sostuvo que “[e]s más que evidente que el único régimen de nacionalidad aceptable para la CIDH sería un régimen sin restricción alguna, lo cual no es aceptado por la mayoría de los países alrededor del mundo. En esta situación particular que nos encontramos, una isla con dos naciones, lo que es verdaderamente arbitrario y desproporcional es que la CIDH le exija al Estado

²³¹ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 10.

²³² República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág.10.

dominicano que adopte determinadas normas y políticas, y no haga similar frente al Estado haitiano en lo que respecta a este mismo tema de la nacionalidad.”²³³

225. A *contrario sensu* de lo que planteó el Estado dominicano, la Comisión estima relevante reiterar que los Estados están facultados para reglamentar el alcance y aplicación de los derechos, incluido el derecho a la nacionalidad. No obstante lo anterior, las restricciones o requisitos que se establezcan para obtener la nacionalidad deben estar sujetos a estrictos principios, como son el de necesidad y proporcionalidad, es decir, las restricciones deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo y deben ser proporcionales al interés que la justifica. Asimismo, estas restricciones deben estar prescritas en la ley, no tener un carácter discriminatorio y perseguir un objetivo legítimo. Por otra parte, tampoco pueden implicar una privación arbitraria del derecho a la nacionalidad²³⁴.
226. El monitoreo que la Comisión ha dado a esta situación a lo largo de los años han evidenciado una serie de impedimentos para que los migrantes haitianos regularizaran su situación migratoria en el país, lo cual a su vez ha conllevado a otros obstáculos para que pudieran inscribir en el Registro Civil a sus hijos e hijas nacidos en territorio dominicano y que de esa forma contasen con documentos de identidad que probasen su nacionalidad dominicana. La Comisión estima pertinente reiterar que el registro civil es un corolario necesario para asegurar una identidad jurídica, la cual a su vez es necesaria para garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Convención²³⁵. Así, se ha señalado que “[e]l registro de nacimiento es uno de los derechos humanos fundamentales. No sólo otorga al niño el reconocimiento legal de su existencia e identidad, sino que además señala que el niño pertenece a una familia, a una comunidad y a una nación. Demuestra que el niño tiene un lugar (y derecho a participar) en todas y cada una de dichas instituciones. Abre el camino a los demás derechos, como el acceso a los servicios sanitarios y a la educación, ofrece protección contra la discriminación y el abandono, determina el tratamiento del niño por parte del sistema jurídico y dura toda la vida, garantizando el derecho del individuo a ocupar su puesto en la vida social y política del país”²³⁶.
227. En consideración de que la sentencia TC/0168/13 conllevó una privación arbitraria de la nacionalidad con efectos retroactivos, la cual afectó desproporcionadamente a personas de ascendencia haitiana nacidas en la

²³³ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 12.

²³⁴ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de Dilcia Yean y Violeta Bosico Cofi vs. República Dominicana*, de 11 de julio de 2003, párr. 51.

²³⁵ ONU, Observaciones Conclusivas del Comité sobre Derechos Humanos del Niño: Nicaragua. CRC/C/15/Add.36 (Novena Sesión, 1995), párr. 16.

²³⁶ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de Dilcia Yean y Violeta Bosico Cofi vs. República Dominicana*, de 11 de julio de 2003, párr. 179. Véase también, CIDH, *Situación de los derechos humanos en la República Dominicana*, OEA/Ser.L/V/II.104, Doc 49, rev. 1, 7 octubre 1999, párr. 363 y 364.

República Dominicana de padres en situación migratoria irregular, la Comisión concluye que ésta resulta incompatible con la Convención Americana al conllevar la vulneración de los derechos a la nacionalidad, al reconocimiento de la personalidad jurídica y al nombre, reconocidos en los artículos 20, 3 y 18, respectivamente, del mismo Tratado, y en relación con tales derechos, el derecho a la identidad, así como el derecho a la igual protección de la ley reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana; todo ello en relación con el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 y del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, establecido en el artículo 2 de la Convención Americana.

1. La privación arbitraria y retroactiva del derecho a la nacionalidad de las personas dominicanas de ascendencia haitiana

228. Sobre la sentencia TC/0168/13, personas afectadas y organizaciones de la sociedad civil manifestaron que conllevaba a una privación arbitraria de la nacionalidad para hijos y descendientes de migrantes en situación irregular, quienes históricamente han sido en su mayoría de origen haitiano, al considerar como extranjeros en tránsito a personas que llevaban varias décadas viviendo en la República Dominicana y aplicar retroactivamente el criterio fijado por la Suprema Corte de Justicia en su sentencia de 14 de diciembre de 2005, mediante el cual se declaró constitucional la Ley General de Migración de 2004, y que igualó el alcance de la expresión “extranjeros en tránsito” al de extranjeros en situación migratoria irregular.²³⁷ El efecto retroactivo de esta sentencia conllevó a la desnacionalización en masa de más de 200.000 personas de ascendencia haitiana, quienes al no tener otra nacionalidad quedaron apátridas. A su vez, esta sentencia avaló las violaciones que estas personas enfrentan en el goce efectivo de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
229. Respecto a la sentencia TC/0168/13, la Comisión observa que el razonamiento central del Tribunal Constitucional se basa en que la norma aplicable al caso es el artículo 11.1 de la Constitución de la República Dominicana de 1966, el cual establece que son nacionales 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”. Al interpretar dicha norma, el Tribunal plantea un problema de interpretación con relación a cómo debe de interpretarse la expresión “los que estén de tránsito en él”. Para solucionar dicho problema, el Tribunal recurre a la Ley de Inmigración de 1939, la cual hace una clasificación de extranjeros entre inmigrantes y no inmigrantes; y dentro de esta última categoría, la ley incluye cuatro grupos de personas, uno de los cuales era el de los jornaleros temporeros y sus familias. Esta clasificación es importante, pues los extranjeros inmigrantes “pueden residir

237

En este sentido, también véase, JORGE PRATS, Eduardo, *Derecho Constitucional*. Volumen I. Santo Domingo: Jus Novum, 2013, pág. 624.

indefinidamente en la República”, mientras que la ley establecía que “a los no inmigrantes les será concedida solamente una admisión temporal”. A mayor detalle, en relación con la última subcategoría de no inmigrantes, la de los jornaleros temporeros, la ley establecía que “serán admitidos en el territorio dominicano únicamente cuando soliciten su introducción las empresas agrícolas y esto en la cantidad y bajo las condiciones que prescriba la Secretaría de Estado de Interior y Policía, para llenar las necesidades de tales empresas y para vigilar su admisión, estadía temporal y regreso al país de donde procedieron”. En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional entendió que la expresión de la Constitución de 1966, “los [extranjeros] que estén de tránsito en [el país]” se refería a los extranjeros “no inmigrantes”. A criterio del Tribunal, los padres de Juliana Deguis Pierre al haber ingresado a la República Dominicana como “jornaleros temporeros” pertenecen a esta última categoría. Por ende, Juliana Deguis Pierre encajaría dentro de la excepción señalada por el artículo de la Constitución de 1966 y no le correspondería la nacionalidad dominicana.

230. A fin de examinar los argumentos planteados por el Tribunal Constitucional en la sentencia, la Comisión estima conveniente iniciar con señalar los principios, derechos y obligaciones derivadas del Sistema Interamericano y que conciernen a la cuestión central de la sentencia. Tal como se señaló anteriormente, el artículo 20.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos impone la obligación a los Estados Partes de que nadie sea privado arbitrariamente de su nacionalidad. Como se demostrará a lo largo del presente informe, la Comisión considera que la privación arbitraria de la nacionalidad dominicana de personas de ascendencia haitiana en la República Dominicana está basada en el hecho de que se trata de personas que son descendientes de personas de origen haitiano, lo cual a su vez se encuentra estrechamente relacionado con la problemática de la discriminación basada en motivos de raza y color de la piel de las personas afrodescendientes.
231. En este orden de ideas, dentro de los límites que confiere la prerrogativa estatal para el otorgamiento de la nacionalidad, los Estados deben abstenerse de adoptar medidas discriminatorias y de promulgar o perpetuar leyes que priven arbitrariamente a las personas de su nacionalidad por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, especialmente cuando esas medidas y leyes tengan por efecto convertir a una persona en apátrida. Las medidas tendientes a la pérdida o privación de la nacionalidad basadas en motivos discriminatorios (por motivos de raza, color, sexo o religión, por ejemplo) representan una violación al derecho a la nacionalidad y son arbitrarias.
232. La Comisión observa que incluso, a pesar de encontrarse establecidas por la ley, una medida tendiente a revocar la nacionalidad puede resultar arbitraria. A efectos de que la privación de la nacionalidad no resulte arbitraria es necesario que la medida en cuestión responda a un fin legítimo del Estado, que sea proporcional al fin a alcanzar y que no esté motivada en razones discriminatorias. La falta de proporcionalidad de este tipo de medidas se evidencia cuando no se adoptan otras medidas menos intrusivas para alcanzar el fin legítimo perseguido por el Estado. La arbitrariedad de la privación de la nacionalidad también se evidencia cuando la medida mediante la cual se priva de la nacionalidad a una determinada persona se

adopta sin que se respeten garantías de debido proceso, tal como sería negarle la posibilidad a la persona afectada de oponerse a dicha medida, o si la acción es bastante ilógica dadas las circunstancias.

233. Por lo general, también está prohibida la pérdida o la privación cuando el resultado sea convertir a una persona en apátrida. Dicha prohibición está expresamente estipulada en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, la cual contiene una lista limitada de excepciones a estas normas en que se reconocen algunas circunstancias en las que la pérdida o la privación que da lugar a la apatridia puede responder a una finalidad legítima²³⁸. Sin embargo, incluso en tales casos, la pérdida o la privación deben satisfacer el principio de la proporcionalidad. Las consecuencias de la privación de la nacionalidad deben ponderarse cuidadosamente teniendo en cuenta la gravedad de la conducta o el delito por el que se dictamina la retirada. En vista de la gravedad de las consecuencias de la privación de la nacionalidad que conlleva a la apatridia, resulta difícil justificar la proporcionalidad de la pérdida o la privación que da lugar a dicha situación²³⁹.
234. La Comisión observa que toda interferencia en el disfrute de la nacionalidad tiene un impacto significativo en ejercicio de otros derechos humanos. Es por esto que cualquier medida que conlleve a la pérdida o privación de la nacionalidad debe respetar determinadas condiciones establecidas por el derecho internacional, en especial la relativa a la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad. A efectos de que una determinada medida no conlleve a la privación arbitraria de la nacionalidad es necesario que la misma responda un fin legítimo, constituya la medida menos gravosa para lograr el resultado deseado, sea proporcional a los intereses a protegerse y no sea discriminatoria. Las restricciones o requisitos que se establezcan para obtener la nacionalidad deben estar sujetos a estrictos principios, como son el de necesidad y proporcionalidad, es decir, las restricciones deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo y deben ser proporcionales al interés que la justifica. Asimismo, estas restricciones deben estar prescritas en la ley, no tener un carácter discriminatorio y perseguir un fin legítimo²⁴⁰.
235. En efecto, los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos pueden ser objeto de reglamentaciones y restricciones siempre y cuando se respeten los límites, tanto formales como sustantivos, que dichos tratados establecen, es decir, que se demuestre la legitimidad de los fines que, con tales

²³⁸ Convención de 1961, artículo 7, párrs. 4 y 5; 8, párrs. 2 y 3.

²³⁹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-135/08, *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, 2 de marzo de 2010.

²⁴⁰ CIDH, Demanda del Caso 12.189 (República Dominicana), sobre las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico. 11 de julio de 2003, párr. 51.

restricciones, pretenden alcanzarse.²⁴¹ A ese propósito la Convención Americana en su artículo 30 establece lo siguiente:

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.²⁴²

236. Al respecto la Comisión observa que de la normativa aplicable en el caso *sub examine* en la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, se desprende que las constituciones dominicanas en vigor desde la Constitución dominicana del 20 de junio de 1929 hasta la Constitución de 2010, se garantizaba la nacionalidad dominicana por aplicación del principio de *jus soli* a 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 las que estuvieran de tránsito en él, sin importar situación migratoria de los padres. Sin embargo, a la señora Juliana Deguis, a pesar de haber nacido en la República Dominicana, se le negó este derecho.
237. A criterio de la Comisión, la nueva interpretación establecida por el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0168/13 implicó la asimilación judicial de las medidas y políticas que otras autoridades dominicanas habían venido promoviendo durante años, con el agravante de que dicha interpretación sería aplicada de manera retroactiva a todas las personas nacidas en República Dominicana de padres en situación migratoria irregular desde el 21 de junio de 1929. La sentencia TC/0168/13 trajo aparejada una medida de carácter general que privó arbitrariamente de su nacionalidad dominicana a un número considerable de personas y dejó apátridas a todas aquellas que no eran consideradas como nacionales suyos por ningún otro Estado, conforme a su legislación. Esta privación arbitraria de la nacionalidad y la consecuente situación de apatridia en la que dejó a muchas personas también agravó los impactos que sobre el disfrute de otros derechos humanos ya venían padeciendo estas personas.
238. A su vez, la sentencia TC/0168/13 privó de seguridad jurídica en el disfrute de su derecho a la nacionalidad a todos aquellos nacionales dominicanos que disponían de documentación oficial para acreditar tal calidad. Lo anterior, debido a que sus actas de nacimiento o su inscripción en los registros de nacimiento fueron sometidos a la auditoria de la Junta Central Electoral la cual tenía por objeto determinar que algunas de estas personas fueron inscritas de manera irregular. A

²⁴¹ Véase, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 37.

²⁴² La Corte ha señalado a ese respecto que: “El artículo 30 no puede ser interpretado como una suerte de autorización general para establecer nuevas restricciones a los derechos protegidos por la Convención, que se agregaría a las limitaciones permitidas en la regulación particular de cada uno de ellos. Por el contrario, lo que el artículo pretende es imponer una condición adicional para que las restricciones, singularmente autorizadas, sean legítimas”. Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986. La Expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 17.

su vez, estas acciones vulneran los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, y al nombre, así como por el conjunto de dichas violaciones el derecho a la identidad.

239. Por otra parte, al abordar el alcance dado por el Tribunal Constitucional a la expresión “extranjeros en tránsito”, la Comisión estima oportuno remitirse a la Sección V del Reglamento de Migración de la República Dominicana No. 279 de 12 de mayo de 1939, vigente al momento del registro del nacimiento de la señora Deguis Pierre, la cual era clara al establecer que “a los extranjeros que traten de entrar en la República con el propósito principal de proseguir a través del país con destino al exterior, se les concederán privilegios de transeúntes”, y añade que un período de diez días es considerado ordinariamente suficiente para poder permanecer en territorio dominicano²⁴³.
240. En este orden de ideas, la Comisión reafirma lo establecido por la Corte Interamericana, cuando refiriéndose a la República Dominicana sostuvo 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 tránsito²⁴⁴. A su vez, la Comisión observa que, antes de la Constitución de 2010, ni la Constitución ni el Código Civil ni la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil hacían distinción entre niños cuyos padres residían en el país legalmente o niños cuyos padres residían ilegalmente en la República Dominicana. Por lo tanto, el imponer restricciones al derecho a la nacionalidad que no se hallan previstas en la legislación positiva viola la Convención Americana.
241. La Comisión considera que la interpretación adoptada por el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0168/13 conduce a un resultado irrazonable y desproporcional de considerar como “extranjeros en tránsito” a migrantes haitianos que han vivido en la República Dominicana por treinta, cuarenta o cincuenta años y que por tal razón han desarrollado vínculos personales, familiares y sociales con el Estado dominicano.²⁴⁵ En adición a lo anterior, y tal como se desarrolló en los párrafos 83 a 94 del presente informe, la Comisión estima relevante señalar que un gran número de migrantes haitianos fueron llevados de manera regular e irregular a partir de medidas promovidas por autoridades y sectores sociales y empresariales dominicanos. Durante la visita, la Comisión recibió múltiples testimonios de migrantes haitianos que señalaban que habían ingresado a la República Dominicana de forma regular al ser reclutados para trabajar como braceros en la zafra azucarera en el marco de los acuerdos binacionales suscritos entre República Dominicana y Haití y de los acuerdos suscritos entre el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y el Estado dominicano con

²⁴³ Reglamento de Migración No. 279 del 12 de mayo de 1939, disposición V.

²⁴⁴ Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 157.

²⁴⁵ National Coalition for Haitian Rights. *Beyond the Bateyes: Haitian Immigrants in the Dominican Republic*, 1996, pág. 23 y 24.

Haití entre 1972-1986. Otros migrantes haitianos expresaron haber ingresado a la República Dominicana a través del reclutamiento realizado por “buscones”, quienes -auspiciados por el CEA- y con la colaboración de autoridades migratorias y militares, ingresaban de manera irregular a trabajadores migrantes haitianos al territorio dominicano para que trabajaran en la industria azucarera.²⁴⁶ Al referirse a la forma en la que había ingresado a la República Dominicana, uno de los múltiples trabajadores migrantes haitianos que dio su testimonio a la Comisión expresó que:

A mí me trajeron para trabajar en el Ingenio Boca Chica. Yo entré legal en el año [19]72. Mi ficha es la N°. [...] Desde el 72 trabajé sembrando caña hasta que se terminó. Mis hijos nacieron y crecieron acá, pero no me dejaron declararlos porque yo soy haitiano. Dos [de mis hijos] tuvieron que dejar de estudiar por no tener papeles²⁴⁷.

242. El considerar como “extranjeros en tránsito” a migrantes que han vivido en el territorio dominicano por un tiempo considerable ha conllevado a la vulneración de derechos fundamentales de sus hijos nacidos en la República Dominicana, tales como la nacionalidad, la personalidad jurídica, entre otros²⁴⁸. En adición a lo anterior, la Comisión concluye que las personas que en virtud de la sentencia TC/0168/13 fueron arbitrariamente privadas de su nacionalidad y que quedaron en situación de apátridas (exceptuando aquellas personas a las que en virtud de la Ley 169-14 se les restituya su nacionalidad y se les entreguen sus documentos de identidad), se encuentran en riesgo de ser expulsadas arbitrariamente del país del cual eran nacionales, toda vez que no van a poder acreditar su nacionalidad dominicana.
243. A su vez, la Comisión considera que las consecuencias de la pérdida o la privación de la nacionalidad deben ponderarse cuidadosamente teniendo en cuenta la gravedad de la conducta o el delito por el cual se está considerando tomar tal medida²⁴⁹. Como en cualquier decisión que priva a una persona de nacionalidad, los Estados tienen la obligación de analizar individual y detenidamente la proporcionalidad del acto, especialmente cuando dé lugar a la apatridia. En casos en los que la nacionalidad fue adquirida a partir de información fraudulenta o falsificada o por tergiversación de los hechos, el Estado debe ponderar la naturaleza o la gravedad de dichas conductas habida cuenta de las consecuencias que tendría la retirada de la nacionalidad²⁵⁰. 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

²⁴⁶ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 de febrero de 1992, págs. 280 y 287.

²⁴⁷ Testimonio de un trabajador migrante haitiano de 62 años.

²⁴⁸ Al respecto, también véase, CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana*, OEA/Ser.L/V/II.104, doc. 49 rev. 1, del 7 de octubre de 1999.

²⁴⁹ Véase, ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/25/28, 19 de diciembre de 2013.

²⁵⁰ Véase, ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/25/28, 19 de diciembre de 2013, párr. 4.

el momento en que se evidencia el fraude, así como los vínculos familiares y sociales que la persona ha desarrollado.

244. La Comisión observa que en la sentencia TC/0168/13, el Tribunal Constitucional señaló que resultaba conforme a derecho, de acuerdo al texto del artículo 11.1 de la Constitución de 1966, y en general al derecho constitucional dominicano a partir de 1929, aplicar como excepción a la adquisición de la nacionalidad dominicana por *jus soli*, el hecho de que los padres de la persona nacida en territorio dominicano fuesen extranjeros que residían irregularmente en el país²⁵¹. Con base en dicha interpretación, el Tribunal Constitucional en el quinto punto resolutivo de la sentencia ordenó a la Junta Central Electoral ejecutar las medidas que se indican a continuación:

(i) Efectuar una auditoría minuciosa de los libros-registros de nacimientos del Registro Civil de la República Dominicana desde el (21 de junio de 1929) hasta la fecha, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta sentencia (y renovable hasta un año más al criterio de la Junta Central Electoral) para identificar e integrar en una lista documental y/o digital a todos los extranjeros inscritos en los libros-registros de nacimientos del Registro Civil de la República Dominicana; (ii) Consignar en una segunda lista los extranjeros que se encuentran irregularmente inscritos por carecer de las condiciones requeridas por la Constitución de la República para la atribución de la nacionalidad dominicana por *jus soli*, la cual se denominará Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil de la República Dominicana. (iii) Crear libros-registro especial anuales de nacimientos de extranjeros desde el veintiuno (21) de junio de mil novecientos veintinueve (1929) hasta el dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007), fecha en que la Junta Central Electoral puso en vigencia el Libro Registro del Nacimiento de Niño (a) de Madre Extranjera No Residente en la República Dominicana mediante Resolución. 02-2007; y, luego, transferir administrativamente los nacimientos que figuran en la Lista de extranjeros irregularmente inscritos en el Registro Civil de la República Dominicana a los nuevos libros-registros de nacimientos de extranjeros, según el año que corresponda a cada uno de ellos. (iv) Notificar todos los nacimientos transferidos de conformidad con el párrafo anterior al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que este, a su vez, realice las notificaciones que correspondan, tanto a las personas que conciernen dichos nacimientos, como a los consulados y/o embajadas o delegaciones diplomáticas, según el caso, para los fines legales pertinentes.

251

En cuanto al derecho constitucional dominicano, es pertinente dejar sentado que los representantes señalaron que el criterio de interpretación de la expresión “en tránsito” inserto en el artículo 11 constitucional de la Constitución de 1994 que a su entender, crea una injustificada distinción de trato, fue incorporado textualmente en la Constitución de 2010, que excluye del derecho a la nacionalidad a los hijos de quienes “residan ilegalmente en el territorio dominicano” (*supra* párr. 238). Pese a ello, no han argumentado que la constitución haya sido aplicada o incida de algún otro modo en el goce de los derechos de las presuntas víctimas, ni han efectuado alegaciones sobre la eventual vulneración del artículo 2 de la Convención Americana, o de otras normas del tratado, a partir del texto constitucional de 2010. Tampoco surge de los hechos del caso que esté demostrada una aplicación directa del texto constitucional de 2010 a las presuntas víctimas, ni tampoco otra forma de incidencia directa de aquél en la situación de éstas.

245. La sentencia TC/0168/13 estableció una diferencia de trato para la adquisición de la nacionalidad dominicana con base en el *jus soli* respecto de personas nacidas en territorio dominicano cuyos padres sean o fuesen extranjeros que residiesen irregularmente en el país y otras también nacidas en territorio. Al respecto, la Comisión estima importante señalar que dada la diferencia de trato señalada, basada en regulaciones normativas (o en prácticas o decisiones que determinen su aplicación o interpretación), entre personas nacidas en el territorio de República Dominicana, corresponde al Estado demostrar que tal trato diferenciado no implica, respecto al grupo de personas que habiendo nacido en territorio dominicano no puede adquirir la nacionalidad de ese país, una vulneración del derecho a la igual protección de la ley. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable²⁵², es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido²⁵³.
246. Al respecto, la Comisión observa que el Tribunal Constitucional, en la sentencia TC/0168/13 indicó que a diferencia de los hijos de extranjeros que “obtengan un permiso de residencia legal”, “[l]os extranjeros que [...] se encuentran en situación migratoria irregular [...] no podrían invocar que sus hijos nacidos en el país tienen derecho a obtener la nacionalidad dominicana [...] en vista de que resulta jurídicamente inadmisibles fundar el nacimiento de un derecho a partir de una situación ilícita de hecho”. Sobre esta cuestión, la Comisión coincide con lo señalado por la Corte Interamericana al referirse a la sentencia TC/0168/13, al sostener que:

[P]or una parte, que el argumento sobre la “situación ilícita” del extranjero que “se encuentra en situación migratoria irregular” se refiere a los extranjeros en situación irregular, y no a sus hijos. Es decir, la diferencia entre las personas nacidas en territorio dominicano que son hijas de extranjeros no se hace con base en una situación atinente a ellas, sino con base en la diferente situación de sus padres en cuanto a la regularidad o irregularidad migratoria. Por ello, tal diferenciación entre la situación de los padres, en sí misma, no resulta una explicación de la motivación o finalidad de la diferencia de trato entre personas que nacieron en el territorio dominicano. Por ende, la Corte entiende como insuficientes los argumentos plasmados en la sentencia TC/0168/13, pues no permiten dilucidar cuál es el fin perseguido con la distinción analizada y, por lo tanto, impiden apreciar la razonabilidad y proporcionalidad de la misma.

²⁵² Véase, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. OC-17/02, párr. 46; *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 84, y *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*, párr. 200.

²⁵³ Véase, *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*, párr. 200. (En dicha sentencia se cita la siguiente jurisprudencia: TEDH, *Caso D.H. y otros Vs. República Checa*, No. 57325/00. Sentencia de 13 de noviembre de 2007, párr. 196, y TEDH, *Caso Sejdic y Finci Vs. Bosnia y Herzegovina*, Nos. 27996/06 and 34836/06. Sentencia del 22 de diciembre de 2009, párr. 42).

247. La Comisión también estima relevante señalar que un límite a la facultad estatal de determinar quiénes son nacionales, es el deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley sin discriminación. En este orden de ideas, la Comisión reafirma lo sostenido por la Corte Interamericana desde su sentencia sobre el caso de las *Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, al sostener que:

el estatus migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado, ya que su calidad migratoria no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privarla del derecho a la nacionalidad ni del goce y ejercicio de sus derechos²⁵⁴; el estatus migratorio de una persona no se trasmite a sus hijos, y la condición del nacimiento en el territorio del Estado es la única a ser demostrada para la adquisición de la nacionalidad, en lo que se refiere a personas que no tendrían derecho a otra nacionalidad, si no adquieren la del Estado en donde nacieron.

248. Como corolario de lo anterior, la introducción del criterio de la situación de estancia irregular de los padres como una excepción a la adquisición de la nacionalidad en virtud del *jus soli*, termina por revelarse discriminatorio cuando se aplica en un contexto que previamente se ha señalado como discriminatorio de la población dominicana de ascendencia haitiana, que a su vez resulta ser un grupo desproporcionadamente afectado por la introducción del criterio diferenciado²⁵⁵. La Comisión considera que el fundamento que subyace a la interpretación y la decisión tomada por el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0168/13, así como a prácticas, normas y decisiones anteriores, se enmarcan en un contexto de discriminación estructural principalmente basada en criterios raciales y étnicos, las cuales han afectado desproporcionadamente a las personas dominicanas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana, en particular aquellas afrodescendientes de piel más oscura. De lo anterior resulta una violación del derecho a la igualdad ante la ley reconocido en el artículo 24 de la Convención

²⁵⁴ Véase, Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18*, párr. 134.

²⁵⁵ Al respecto, aunado a las referencias ya hechas sobre el contexto del presente caso (*supra* párr. 171), interesa señalar en su sentencia TC/1068/13 el Tribunal Constitucional ha indicado no sólo que la migración haitiana en República Dominicana es mayor que la proveniente de otros países, sino también que un porcentaje muy alto de esa migración haitiana es irregular. Así, ha aseverado en la sentencia mencionada, que “[l]os extranjeros originarios de otros países diferentes a Haití ascienden a cien mil seiscientos treinta y ocho (100,638) personas, mientras que los de origen haitiano suman seiscientos sesenta y ocho mil ciento cuarenta y cinco (668,145). [...] Los inmigrantes haitianos y sus descendientes [...] constituyen el 6,87% de la población que habita en el territorio nacional. De acuerdo con informaciones publicadas por la prensa dominicana, la Dirección General de Migración de la República Dominicana sólo tiene legalmente registrados la cantidad de once mil (11,000) inmigrantes haitianos, lo cual representa un ínfimo 0,16% del total”. La población haitiana y de ascendencia haitiana en República Dominicana es, entonces, mayor que la población extranjera o de ascendencia extranjera cuyo origen sea de otros países y, además, un porcentaje de migrantes haitianos no se encuentran “legalmente registrados”; por otra parte, ya se ha hecho referencias contextuales sobre la situación de dificultad para la obtención de documentación personal y la vulnerabilidad de las personas haitianas o de ascendencia haitiana en República Dominicana (*supra* párr. 171).

Americana, el cual establece que “todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

249. Asimismo, la Comisión considera que un criterio que fundamenta la protección de los derechos humanos y por ende, que debe ser tenido en cuenta por cualquier autoridad pública, tal como es el Tribunal Constitucional dominicano, al tomar una decisión, es que al abordar o resolver una situación que puede tener un impacto sobre los derechos humanos de una persona siempre debe elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos. Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que “al interpretar la *Convención* debe siempre elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano”.²⁵⁶ Ante una norma ambigua, cuya interpretación razonable admitiese, cuando menos, dos sentidos diversos, el principio pro persona ordena al intérprete que seleccione aquella interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. En consecuencia, el criterio que surge de la interpretación de una norma constitucional en franca vulneración del principio pro persona, es inexistente y cualquiera que lo aplique estaría actuando al margen del derecho.
250. Resulta contrario al ordenamiento jurídico y a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado dominicano en materia de derechos humanos el hecho de que la norma tendiente a garantizar el derecho a la nacionalidad fuese interpretada en contra de su texto y finalidad. En otras palabras, la excepción para la adquisición de la nacionalidad por vía de *jus soli* cuando se trata de hijos de extranjeros en tránsito no puede ser interpretada de forma que privase arbitrariamente de la nacionalidad a personas que nacieron en la República Dominicana y que adquirieron la nacionalidad dominicana conforme a las normas constitucionales, legales y prácticas vigentes al momento de su nacimiento, sin que existiese en el texto de la norma constitucional un fundamento claro para la interpretación creada por el Tribunal Constitucional. Por ende, la interpretación del Tribunal Constitucional contrarió el principio pro persona. En este orden de ideas, las interpretaciones que establecen límites o que conllevan a la privación de un determinado derecho deben tener un alcance restrictivo. Por ende, las reglas que el intérprete pretenda derivar de una disposición jurídica, en contravención del principio pro persona, carecen de todo valor jurídico.
251. Dada la estrecha relación que existe entre la sentencia TC/0168/13 y la Ley No. 169-14, así como su Decreto reglamentario No. 250-14, hace que la Comisión estime necesario pronunciarse acerca de estas últimas normas y su compatibilidad con los derechos reconocidos en la Convención Americana.

²⁵⁶

Véase, Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 52; *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, párr. 106; *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 84.

- **Tipologías de casos de las personas afectadas**

252. En marco de la visita a la República Dominicana, la Comisión Interamericana recibió información escrita y testimonios orales de 3.342 personas. De estas personas, 2.910 consignaron documentación y 432 expusieron testimonios orales.²⁵⁷ En ocasiones, la información suministrada por estas 3.342 personas no tenía que ver solamente con situaciones concernientes a estas personas, sino también respecto de otras personas, generalmente familiares, resultando en la adición de 1.750 personas, de las cuales se pudo determinar que 342 eran menores de 18 años de edad. En uno de los testimonios recibidos por la Comisión, un niño de 11 años sostuvo que:

Yo soy de aquí (de la República Dominicana)... No tengo el acta (de nacimiento)... Estoy en la escuela en cuarto. Yo no me siento muy bien, la necesito. Necesito el acta de nacimiento para tenerla. Tengo un hermano mayor que nació aquí (en la República Dominicana) y él tiene sus papeles (acta de nacimiento)... Mi papá está en Haití y mi mamá está aquí, ella tiene acta de nacimiento.... En la escuela, cuando uno está falta también, que uno necesita, que uno tiene el problemita pero con eso se resuelve y por eso yo estoy falta de... Yo me siento menos que ellos (los compañeros de la escuela) porque ellos no están de falta y yo si estoy de falta... Alguna vez (los compañeros de la escuela) me hacen sentir mal, me critican que ¿por qué yo no tengo el acta? Que yo les digo que eso me hace falta... Yo me siento mal... Se burlan de mí. Ellos me hacen sentir menos... Yo les diría que me hagan ese favor (de darme el acta de nacimiento) y que yo les voy a agradecer.²⁵⁸

253. Dentro de los cinco hechos de los que más se recibieron testimonios, la Comisión observa con preocupación que los 4 primeros tenían que ver con la problemática estructural relativa a la privación de los derechos a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de personas dominicanas de ascendencia haitiana. La situación más denunciada tenía que ver con la negativa de las autoridades del Registro Civil a entregar actas de nacimiento, respecto de la cual se registraron 1.360 casos, seguida de 1.086 casos relativos a la negativa de las autoridades a expedir cédulas de identidad, 722 casos relativos a personas que no pudieron ser declaradas ante las autoridades del Registro Civil, y 504 casos relativos a la imposibilidad de los padres de declarar a sus hijos.²⁵⁹
254. En los casos en los que la información suministrada permitió identificar las razones que habrían ocasionado los hechos denunciados, en 620 casos las personas lo atribuyeron al hecho de ser de origen haitiano, 240 al hecho de que sus padres se encontraban en situación migratoria irregular, 50 a su situación

²⁵⁷ En ocasiones las personas que se acercaron hasta la Comisión presentaban conjuntamente documentación escrita y testimonio oral, así como los documentos de identidad con los que contaban o copias de los mismos.

²⁵⁸ Testimonio de un niño de 11 años nacido en República Dominicana.

²⁵⁹ El quinto hecho más denunciado ante la Comisión Interamericana tenía que ver con 280 casos relativos a la imposibilidad que enfrentan adultos mayores de contar con seguridad social.

migratoria, 27 al hecho de tener un apellido extranjero, entre otras. La Comisión toma nota con suma preocupación que del universo de personas que se acercaron suministrarle información, 1.843 personas expresaron estar afectadas por la sentencia TC/0168/13.

255. La información recabada por la Comisión a través de los años,²⁶⁰ la cual fue confirmada por la información y los testimonios recibidos en la visita de 2013, ha evidenciado la existencia de prácticas generalizadas mediante las cuales funcionarios de Oficialías del Estado Civil suspendieron la entrega o retuvieron actas de nacimiento o cédulas a personas dominicanas de ascendencia haitiana sin que existiese claridad respecto al procedimiento ni se observasen garantías mínimas del debido proceso. Del análisis de esta información, la Comisión observa que los funcionarios de las Oficialías del Estado Civil se han negado a entregar los documentos mencionados a personas a las que por su apellido o su apariencia física sospechaban que eran hijos de padres haitianos, a pesar de no que no hubiesen existido irregularidades al momento de su declaración. Esta situación también la enfrentan hijos de padres haitianos que, al verificar las cédulas usadas por estos para declararlos, no se encontraban sus registros.
256. Múltiples testimonios rendidos ante la Comisión señalaban que la denegación o la retención de documentos por parte de funcionarios de las Oficialías del Estado Civil y las investigaciones de la Junta Central Electoral para determinar la validez de los mismos respondían a la utilización de criterios discriminatorios, tales como la apariencia física, la forma de hablar, el color de la piel, el idioma, los apellidos o el origen de los padres.

Tengo 24 años, vengo de Bayaguana, una pequeña provincia al este del país. Mi mama vino al país en el año 1986, ella vino muy joven. Ella tuvo 7 hijos de los cuales yo soy una. Yo siempre he hecho mi vida normal como cualquier dominicano, he estudiado, normal, hasta los 18 años fue cuando empezó la pesadilla. Cuando yo fui a buscar mi cédula, entregué mi acta de nacimiento, me cogieron mi solicitud, me anotaron en el libro normal, como cualquier dominicano, me dijeron que volviera a los 3

260

En la visita de la CIDH a República Dominicana en 1991, la CIDH recibió múltiples testimonios de dominicanos de ascendencia haitiana y haitianos que expresaron haber sido sometidos a expulsiones sumarias, las cuales en múltiples casos conllevaron a la separación de sus familias y a la pérdida de sus propiedades. Diez de las personas que dieron sus testimonios manifestaron que a pesar de haber nacido en República Dominicana y contar con documentos de identidad que así lo acreditaban, fueron detenidos por agentes migratorios o militares, sus documentos fueron retenidos o destruidos y posteriormente los expulsaron de manera sumaria a Haití, país en el cual nunca habían estado y con el cual no habían establecido ninguna clase de vínculos. Asimismo, se recibieron testimonios de otras 11 personas cuya expulsión inmediata conllevó la separación de sus hijos menores de edad y sus parejas. De forma general, los testimonios evidenciaban que las familias y las niñas y niños son los grupos más afectados por las expulsiones sumarias de personas dominicanas de ascendencia haitiana y haitianas, toda vez que las separaciones forzadas conllevaron a la separación involuntaria de niños y la ruptura del núcleo familiar. Véase, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991*. *Supra* nota XX, ppág. 286-289.

meses, que son las reglas de aquí, a buscar la cédula. Pero qué pasa, cuando yo vuelvo a los 3 meses me empiezan a poner excusas, que no había plástico, excusas, unas cuantas excusas. Pasó un tiempo, eran tantas las excusas que yo dejé de ir, pero cuando yo terminé el bachiller, para inscribirme en la universidad, fui a buscar la cédula nuevamente, ahí es que me dicen que no me la pueden entregar porque mi mamá es de nacionalidad haitiana.²⁶¹

257. Con base en la información recaba durante la visita, a continuación se presenta una sistematización de los problemas más frecuentes que enfrentan las personas afectadas al intentar obtener documentos de identidad dominicanos, tales como acta de nacimiento, cédula de identidad o pasaporte, mediante los cuales puedan probar su nacionalidad dominicana.

Tabla 1 – Tipología de casos

Tipo de documento	Problemática	Descripción del problema denunciado en el testimonio
Acta de nacimiento	Denegación del registro de nacimiento en un primer momento	Parjas de migrantes haitianos que fueron discriminadas al momento de registrar el nacimiento de sus hijos. Como resultado de lo anterior, sus hijos nacidos en territorio dominicano nunca obtuvieron un certificado de nacimiento y carecen de cualquier forma de documentos de identidad.
		Personas dominicanas de ascendencia haitiana, con documentos de identidad dominicanos válidos que fueron discriminadas al momento de registrar el nacimiento de sus hijos. Como resultado de lo anterior, a sus hijos nacidos se les denegó la expedición un certificado de nacimiento dominicano y carecen de cualquier forma de documentos de identidad.
		Familias mixtas (aquellas donde uno de los padres es un migrante en situación irregular y el otro es un nacional dominicano con documentos de identidad válidos) que fueron discriminadas al momento de registrar el nacimiento de sus hijos. La LGM de 2004 prevé que sus hijos deben ser registrados, pero en la práctica las autoridades frecuentemente impiden el registro del nacimiento de estos niños por la falta de documentación del padre o madre que son migrantes haitianos.

²⁶¹ Testimonio de mujer a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Santo Domingo, 2 de diciembre de 2013.

	Suspensión o retiro del original del acta de nacimiento, con apertura de una investigación formal	Autoridades del Registro Civil cuestionan sistemáticamente los documentos de identidad de las personas que consideran que "parecen" haitianos o que tienen apellidos haitianos. Bajo la Resolución 12-2007, las autoridades inician una investigación formal que puede concluir en una decisión formal de la JCE sobre la validez del documento. Durante la investigación, la validez de las actas de nacimiento se suspende temporalmente y la persona es incapaz de usarla para cualquier propósito oficial, incluyendo probar su identidad y el ejercicio de otros de sus derechos humanos.
	Suspensión o retiro del original del acta de nacimiento, sin apertura de una investigación formal	Autoridades del Registro Civil cuestionan sistemáticamente los documentos de identidad de las personas que consideran que "parecen" haitianos o que tienen apellidos haitianos. Bajo la Resolución 12-2007, las autoridades inician una investigación formal que puede concluir en una decisión formal de la JCE sobre la validez del documento. Sin embargo, en algunos casos, el Registro Civil no inicia una investigación formal y simplemente procede a negar copias del acta de nacimiento de manera discrecional. Por ende, este tipo de casos nunca llegan a ser analizados por la JCE, mientras que a las personas afectadas se les individuos siguen negando sus documentos de identidad.
	Denegación de copias del original del acta de nacimiento	De acuerdo con la Resolución 12-2007, a las personas cuyos documentos están formalmente bajo investigación no se les pueden emitir copias de su acta de nacimiento.
	Emisión de acta de nacimiento para extranjeros	Autoridades del Registro Civil se niegan a expedir actas de nacimiento dominicanas a personas de ascendencia haitiana y, en cambio, les expiden un acta de nacimiento para extranjeros.
	Traslado del acta de nacimiento al Libro de Extranjería	Para casos relativos a la Resolución 12-2007, la JCE puede concluir que el acta de nacimiento dominicana fue emitida irregularmente. En tales casos, la JCE presenta una demanda civil para declarar nula el acta de nacimiento e instruye la transferencia administrativa del registro de nacimiento al Libro de Extranjería.
		La sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional instruye la transferencia administrativa de todo el registro de nacimientos considerado irregular al Libro de Extranjería.
Certificado de nacido vivo (emitido por los hospitales)	Denegación de emisión	Denegación de emisión de certificado de nacido vivo dominicano por parte de hospitales a niños nacidos de padres con documentos de identidad dominicanos válidos.
	Emisión de un certificado de nacido vivo para extranjeros	Emisión de un certificado de nacido vivo para extranjeros (en vez de su equivalente para dominicanos) por parte de hospitales a hijos de padres con documentos de identidad dominicanos válidos.

Cédula de identidad	Denegación de emisión	Denegación de cédula de identidad a personas que poseen un acta de nacimiento dominicana bajo la Resolución 12-2007.
	Suspensión o retiro de la cédula de identidad	Anulación o cancelación de la cédula de identidad dominicana a personas cuyos documentos de identidad se encuentran bajo investigación con base en la Resolución 12-2007.
Pasaporte	Suspensión o retiro del pasaporte	Denegación de emisión de pasaporte a personas con acta de nacimiento dominicana cuyos documentos de identidad se encuentran bajo investigación con base en la Resolución 12-2007.

258. Con base en la información y los testimonios recabados a lo largo de la visita, la Comisión estima que las decisiones de funcionarios de las Oficialías del Estado Civil de denegar o retener documentos de identidad, así como las decisiones de la Junta Central Electoral de iniciar investigaciones para determinar la validez de documentos de identidad evidencian la utilización de perfiles raciales (*racial profiling*) en contra de personas nacidas en la República Dominicana descendientes de haitianos, pues estas acciones por parte de las autoridades estaban basadas en criterios discriminatorios, tales como la apariencia física, la forma de hablar, el color de la piel, el idioma, los apellidos o el origen de los padres. En este orden de ideas, la Comisión estima necesario reiterar que el derecho fundamental a la igual protección ante la ley y la no discriminación obligan a los Estados a que sus políticas, leyes y prácticas de aplicación de la ley no estén injustificadamente dirigidas a ciertos individuos con base únicamente en sus características étnicas o raciales, tales como el color de la piel, el acento, la etnia, o el área de residencia que se conozca por tener una población étnica particular.

- ***Cifras de población afectada***

259. La Comisión observa que la cifra real de personas afectadas por la sentencia TC/0168/13 no ha podido ser determinada con exactitud. Uno de los principales desafíos para determinar la cifra real de personas afectadas tiene que ver precisamente con el amplio alcance temporal que tiene dicha sentencia, ya que de manera retroactiva privó arbitrariamente de la nacionalidad a personas nacidas en los casi 78 años comprendidos entre el 21 de junio de 1929 y el 18 de abril de 2007.

260. Otro factor que dificulta poder determinar con exactitud la cifra de personas afectadas por la sentencia TC/0168/13 tiene que ver con lo que las mismas autoridades dominicanas han denominado como la debilidad institucional de las autoridades en materia de Registro Civil y migración al mantener sin documentos de identidad y migratorios a grupos enteros de población tanto de nacionales dominicanos, como de personas migrantes. En sus observaciones al proyecto del presente informe, al referirse a las cifras de población afectadas, el Estado dominicano destacó lo sostenido por el Presidente Danilo Medina, al señalar que: “esta es una realidad compleja, con distintas bases legales, diversos grupos humanos y múltiples cifras e interpretaciones. Es una realidad que exige

ponderación, investigación, análisis y honestidad.”²⁶² Asimismo, la Comisión toma nota de lo expresado por el Presidente Danilo Medina el 26 de junio de 2015, al señalar que

En el caso de la República Dominicana heredamos también un sistema que nos mantuvo durante décadas en una situación de debilidad administrativa y que había dejado a grupos enteros de población, tanto nacionales como migrantes, en situación de indocumentación y vulnerabilidad. Para poner fin a esta situación decidimos tomar la iniciativa y dotar a todas las personas que viven en el país con una documentación acorde a su situación, ya sean dominicanos o extranjeros en situación regular o irregular²⁶³.

261. La dimensión de la población afectada y el impacto desproporcional que la sentencia TC/0168/13 tuvo sobre personas nacidas en República Dominicana de ascendencia haitiana se desprende claramente de lo que el mismo Tribunal Constitucional sostuvo en la sentencia al señalar que “[e]n República Dominicana existe una gran cantidad de extranjeros que aspiran a obtener la nacionalidad dominicana, cuya mayor parte son indocumentados de nacionalidad haitiana”.²⁶⁴ Tratándose de una sentencia que redefinió la adquisición de la nacionalidad por *jus soli*, la Comisión observa que el Tribunal Constitucional claramente cometió un error al hacer alusión a la gran cantidad de personas extranjeras que aspirarían a obtener la nacionalidad dominicana, dado que la única vía que estas personas tendrían para obtener la nacionalidad sería a través de la naturalización.
262. Posteriormente, el Tribunal Constitucional pasó a citar las cifras presentadas en la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes (en adelante “ENI-2012”), realizada por el Estado dominicano a través de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) en 2012, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Unión Europea (UE). De acuerdo a la ENI-2012, se estimaba que el total de inmigrantes era de 524,632 personas, es decir, el 5.4% del total de la población del país, estimada en 9,716,940 para la fecha de la encuesta. Del total de personas inmigrantes, 458,233 habían nacido en Haití, representando el 87.3% de la población de inmigrantes, mientras que 66,399 personas eran originarias de otros países, el 12.7% del total.²⁶⁵ Según el Tribunal Constitucional, “[e]stas cifras muestran la abrumadora prevalencia de los inmigrantes haitianos en relación con la totalidad de los inmigrantes establecidos en la República Dominicana”.²⁶⁶

²⁶² República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 8.

²⁶³ República Dominicana, *Discurso de Danilo Medina, Presidente de la República Dominicana, en el marco de la XLV Cumbre del Sistema de Integración Latinoamericano (SICA)*. Guatemala, 26 de junio de 2015.

²⁶⁴ República Dominicana, Tribunal Constitucional, *Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013*, pág. 22.

²⁶⁵ República Dominicana, Oficina Nacional de Estadística, *Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana ENI-2012: Informe General*. Santo Domingo, 2013, pág. 60. También véase, *Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013*, pág. 23.

²⁶⁶ República Dominicana, Tribunal Constitucional, *Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013*, pág. 22.

263. A su vez, según ENI-2012, la población nacida en la República Dominicana de padres nacidos en el extranjero era de 244,151 personas, representando el 2.5% del total de la población nacional. Del total de descendientes de inmigrantes, 209,912 personas eran descendientes de inmigrantes haitianos y las 34,239 personas restantes eran descendientes de inmigrantes de otros países. La población de origen haitiano en la República Dominicana estaría integrada por 458,233 inmigrantes haitianos y 209,912 descendientes de inmigrantes haitianos, lo cual daría un total de 668,144 personas.²⁶⁷
264. Al respecto, la Comisión estima pertinente señalar que si bien la cuestión jurídica central de la sentencia tenía que ver con la adquisición de la nacionalidad dominicana por aplicación del principio de *jus soli*, el efecto discriminatorio que tiene la sentencia sobre las personas de origen haitiano es evidente al observar pasajes como cuando el Tribunal Constitucional señala que “[lo]s extranjeros originarios de otros países diferentes a Haití ascienden a cien mil seiscientos treinta y ocho (100,638) personas, mientras que los de origen haitiano suman seiscientos sesenta y ocho mil ciento cuarenta y cinco (668,145). La recurrente Juliana Dequis (o Deguis) Pierre es solo una de esas seiscientos sesenta y ocho mil ciento cuarenta y cinco (668,145) personas, por lo que el problema que ahora nos ocupa no solo [sic] atañe a ella, sino también a otra gran cantidad de inmigrantes haitianos y sus descendientes, los cuales constituyen el 6.87% de la población que habita el territorio nacional.”²⁶⁸ (Subrayado por fuera del original).
265. Dado que la cuestión jurídica central de la sentencia TC/0168/13 tiene que ver con la adquisición de la nacionalidad dominicana por aplicación del principio de *jus soli*, la Comisión estima que la población que se encontró primordialmente afectada por la sentencia eran los 209.912 descendientes de inmigrantes haitianos. No obstante, la Comisión observa que esta cifra no incluye a otras generaciones de personas de ascendencia haitiana nacidas en territorio dominicano desde 1929, cuyos propios padres también podrían haber nacido en la República Dominicana. La cifra de 209.912 generada por la ENI-2012 tampoco tiene en cuenta las generaciones segunda, tercera o posteriores de las personas descendientes de haitianos, cuyo nacimiento fue registrado utilizando un documento de identidad dominicano válido.
266. Estas cifras son confirmadas por las cifras publicadas por el ACNUR, el cual estimaba que a finales de 2014 había aproximadamente 210.000 personas apátridas en la República Dominicana.²⁶⁹ La cifra de apátridas del ACNUR se basa en las cifras de la Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana, la cual estimó el número de personas residentes en el país que pertenecen a la primera generación nacida en territorio dominicano de padres

²⁶⁷ República Dominicana, Oficina Nacional de Estadística, *Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana ENI-2012: Informe General*. Santo Domingo, 2013, pág. 73.

²⁶⁸ República Dominicana, Tribunal Constitucional, *Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013*, pág. 23-24.

²⁶⁹ La ENI-2012 fue realizada por la Oficina Nacional de Estadística (en adelante “ONE”), con la asistencia técnica y financiera de la Unión Europea (en adelante “UE”) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (en adelante “UNFPA”). Véase, ACNUR, *UNHCR Mid-Year Trends 2014*. Enero 2015.

migrantes haitianos. En la actualidad no existen datos oficiales disponibles de generaciones subsecuentes nacidas en la República Dominicana. Esta situación representa una de las principales preocupaciones en materia de derechos humanos en la República Dominicana y a nivel mundial. Lo anterior se evidencia en el efecto que la privación arbitraria de la nacionalidad y la situación de apatridia en la que consecuentemente quedaron aquellas personas que no tenían otra nacionalidad más que la dominicana tuvo en la vulneración de múltiples derechos humanos de estas personas, principalmente en aquellas de ascendencia haitiana y por generar la principal crisis de apatridia en la historia del continente americano.²⁷⁰

Apátridas según país o territorio en el que se encuentran | Finales de 2014²⁷¹

País		Número de apátridas
1	Myanmar	810,000
2	Costa de Marfil	700,000
3	Tailandia	506,197
4	Letonia	262,802
5	República Dominicana	210,000
6	Siria	160,000
7	Iraq	120,000
8	Federación Rusa	113,474
9	Kuwait	93,000
10	Estonia	88,076

267. Dado que el Tribunal Constitucional resolvió que la sentencia TC/0168/13 tuvo efectos *inter comunia* respecto de “un amplísimo grupo de personas inmersas en situaciones que desde el punto de vista fáctico y jurídico coinciden o resultan similares” a las de la señora Deguis Pierre, esta sentencia ha desnacionalizado y creado una situación de apatridia de una magnitud nunca antes vista en las Américas. A manera de ilustración de la magnitud de la población afectada por la sentencia TC/0168/13, la Comisión estima pertinente señalar que de las 3.342 personas que presentaron información, comunicaciones y testimonios durante los 5 días de su visita *in loco* a la República Dominicana, 1.843 personas expresaron estar afectadas por la sentencia. Los efectos *inter comunia* conllevan un “efecto cascada” que también afecta a todas las generaciones descendientes de haitianos nacidas en el país a partir del 21 de junio de 1929.
268. La Comisión observa con preocupación que al haber sido privados arbitrariamente de su nacionalidad dominicana, estar en situación de apatridia y no contar con un

²⁷⁰ A nivel mundial, por delante de República Dominicana, los países con mayores números de personas apátridas para finales de 2014 eran Myanmar con 810,000, Costa de Marfil con 700,000 y Letonia con 262,802, Véase, ACNUR, ACNUR Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado 2014. P. 44 y ss. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072>

²⁷¹ Véase, ACNUR, ACNUR Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado 2014,pág. 44 y ss.

vínculo eficaz con el país de sus ancestros, ha conllevado a la segregación y marginación de las personas de ascendencia haitiana dentro de la sociedad dominicana. Esto ha generado que hayan tenido que enfrentar múltiples obstáculos e incluso se les haya imposibilitado acceder a la educación, el empleo, a la participación política, entre otros.²⁷² La privación arbitraria de la nacionalidad y de la personalidad jurídica, así como la apatridia han tenido efectos multigeneracionales en la República Dominicana, ya que ha afectado a hijos y nietos de las primeras personas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana que no tenían documentos de identidad o a quienes les fueron retenidos los mismos no pudieron inscribir a sus hijos, ocasionando que otra generación se convirtiese en apátrida.²⁷³

269. Tal como se mencionó anteriormente, el dispositivo quinto de la sentencia TC/0168/13, estableció que la JCE realizara una auditoría a los libros del Registro Civil, desde 1929 hasta el 2007, y que remitiese la lista de personas irregularmente inscritas en el Registro Civil al Ministerio de Interior y Policías. La Comisión observa que el 26 de mayo de 2015, en cumplimiento a lo dispuesto por sentencia en cuestión, la JCE presentó los “Resultados de la Auditoría al Registro Civil en los años 1929-2007”. En el marco de la auditoría fueron inventariados 116.506 libros, que contenían 16.748.568 folios contentivos de la historia registral de República Dominicana durante los años antes mencionados. La JCE encontró que 53.827 libros, que a su vez recogían 10.321.799 folios, dieron lugar a expedientes de personas a revisar. Al final se pudo comprobar que del total de folios auditados, los hallazgos en el Registro Civil, que identificaban los expedientes, o las actas con posibles irregularidades, en el período establecido, apenas representaron el 0.58%, en tanto que el resto, es decir, el 99.42% no evidenció las inconsistencias de estos últimos. Lo anterior implicó, según palabras del Presidente de la JCE, que “alrededor de 53 mil expedientes que identifican personas hayan sido autorizados en su expedición y en su transcripción”. Se detectaron expedientes relativos a personas cuya nacionalidad de los padres/madres, estaba vinculada a 103 nacionalidades. De la totalidad de los expedientes auditados, el 68.45% estaba relacionado con la República de Haití; el 3.93%, con los Estados Unidos de América; el 2.84% con España; el 1.98% con la República China; y así sucesivamente.²⁷⁴
270. De acuerdo con lo sostenido tanto por el Presidente Danilo Medina, como por el Canciller Andres Navarro, en aplicación de lo dispuesto por la Ley 169-14 respecto de personas nacidas en la República Dominicana, hijos de ambos padres extranjeros en situación irregular y que contaban con algún tipo de documento

²⁷² Véase, Human Rights Watch, “*Illegal People*”: Haitians and Dominico-Haitians in the Dominican Republic. New York, 2002.

²⁷³ También véase, Open Society Institute, *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*. 2010, pág. 6.

²⁷⁴ República Dominicana. *Nota MP-RD-OEA 0653-15: Palabras del Doctor Roberto Rosario Márquez, Presidente de la Junta Central Electoral, el pasado 26 de mayo de 2015 en la Presentación de los Resultados de la Auditoría al Registro Civil en los años 1929 a 2007*. 8 de junio de 2015. También véase, República Dominicana, *JCE, Informe de Auditoría al Registro Civil desde 1929 al 2007*. 26 de mayo de 2015.

expedido por el Estado dominicano, es decir aquellas conocidas como Grupo A, y teniendo en cuenta los hallazgos de la auditoría realizada por la JCE, permitirá que aproximadamente 55.000 personas les sean reconocidos sus documentos de identidad y por ende se les restituya su nacionalidad dominicana a ellos y a sus descendientes.²⁷⁵

271. En lo que respecta a las personas hijas de padres extranjeros en situación migratoria irregular que habiendo nacido en el territorio dominicano no figuren inscritos en el Registro Civil, es decir aquellas personas que en el marco de la Ley 169-14 fueron denominadas como Grupo B, las autoridades dominicanas informaron que 8.755 de estas personas habrían solicitado su registro en el Libro de Extranjería, lo cual les permitirá contar con un estatus migratorio de residencia en el país. Aquellas personas que hagan parte de este grupo y que después de inscribirse en el Libro Extranjeros hayan logrado ser regularizados de conformidad con el Plan Nacional de Regularización Migratoria, podrán optar por la naturalización ordinaria, una vez que hayan transcurrido 2 años de la obtención de alguna categoría migratoria.²⁷⁶

2. La situación de apatridia de las personas de ascendencia haitiana desnacionalizadas

272. Con relación al riesgo de apatridia, el Tribunal Constitucional sostuvo que “[a] la luz de lo expuesto en relación con la condición de extranjeros en tránsito en Derecho dominicano, las personas nacidas en la República Dominicana, cuyos padres tengan ese estatus solo adquirirían la nacionalidad dominicana cuando no tengan derecho a otra nacionalidad, es decir, cuando devengan apátridas. Esta regla se funda en las normativas previstas en el artículo 1 de la Convención para reducir los casos de apatridia; en el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por la República Dominicana en fecha once (11) de junio de mil novecientos noventa y uno (1991), y en el artículo 24 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos”.²⁷⁷ Al referirse al caso *sub examine*, el Tribunal Constitucional señaló que:

Sin embargo, ninguno de los citados mandatos internacionales aplica al caso que nos atañe, ni a ningún otro caso de similar o de igual naturaleza. En efecto, la negativa por parte del Estado dominicano de otorgar su nacionalidad a los hijos de extranjeros en tránsito bajo ninguna circunstancia genera una situación de apatridia. En el caso particular de los hijos de padres

²⁷⁵ República Dominicana, *Discurso de Danilo Medina, Presidente de la República Dominicana, en el marco de la XLV Cumbre del Sistema de Integración Latinoamericano (SICA)*. Guatemala, 26 de junio de 2015; Discurso de Andres Navarro, Canciller de la República Dominicana ante el Consejo Permanente de la OEA. Washington, 30 de junio de 2015.

²⁷⁶ República Dominicana, *Discurso de Danilo Medina, Presidente de la República Dominicana, en el marco de la XLV Cumbre del Sistema de Integración Latinoamericano (SICA)*. Guatemala, 26 de junio de 2015; Discurso de Andres Navarro, Canciller de la República Dominicana ante el Consejo Permanente de la OEA. Washington, 30 de junio de 2015.

²⁷⁷ República Dominicana, *Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013*, pág. 75-76.

haitianos en tránsito, cabe resaltar que el artículo 11.2 de la Constitución haitiana de 1983, aplicable en la especie, estipula expresamente que obtendrán nacionalidad haitiana originaria todos aquellos individuos nacidos en el extranjero de padre y madre haitianos:” “Son haitianos de origen (...) 2.- Todo individuo nacido en el extranjero de padre o madre haitianos.”²⁷⁸

273. En consecuencia, el Tribunal Constitucional resolvió que la señora Juliana Deguis Pierre al ser hija de padres haitianos tendría derecho a la nacionalidad haitiana por aplicación del principio de *jus sanguinis* con lo cual no quedaría apátrida y no se estaría contraviniendo lo dispuesto por el artículo 20.2 de la Convención Americana.²⁷⁹
274. En sus observaciones al presente informe, al referirse a la obligación de no fomentar la apatridia, el Estado dominicano sostuvo que no fomenta la apatridia y que “esta obligación no es exclusiva del Estado dominicano, sino también del Estado haitiano, al cual no parece que se le someta al mismo escrutinio que al dominicano al momento de evaluar el cumplimiento de esta obligación.”²⁸⁰ Asimismo, el Estado dominicano manifestó que con la adopción de “la Ley 169-14 se atendió a los problemas que afrontan determinados grupos de personas en relación con la cuestión de la nacionalidad, por lo que no acepta bajo ningún concepto que la normativa y las políticas del Estado dominicano tenga[n] un fin discriminatorio y que fomenten la apatridia. El argumento de que miles de personas pudieron acogerse a la categoría B de la Ley 169-14 no lo hicieron y que , por tanto, han quedado en condición de apatridia, es completamente especulativo, pues el Gobierno dominicano no ha tenido conocimiento de caso alguno, mucho menos de miles de casos, que puedan estar en esa condición. El problema que afectaba a las personas que estaban inscritas en el Registro Civil fue resuelto por la referida Ley, por lo que es inaceptable la acusación que hace la CIDH de la existencia presente en la República Dominicana de una política deliberada de privación arbitraria de la nacionalidad de cientos de miles de personas”.(Subrayado añadido)²⁸¹
275. La Comisión observa que a pesar de que la sentencia TC/0168/13 sólo analizó la posibilidad que podría tener la señora Juliana Deguis Pierre de obtener la nacionalidad haitiana por vía de *jus sanguinis*, no obstante, extendió sus efectos a todas las personas cuyos casos fuesen similares al de ella, sin hacer un análisis individualizado respecto a si las demás personas en una situación análoga a la de la señora Deguis Pierre podrían adquirir la nacionalidad haitiana o cualquier otra

²⁷⁸ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013, pág. 76.

²⁷⁹ República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0168/13. 23 de septiembre de 2013, pág. 77.

²⁸⁰ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”. 21 de diciembre de 2015, págs. 11-12.

²⁸¹ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”. 21 de diciembre de 2015, págs. 16-17.

nacionalidad. Esta línea de argumentación, lleva a la Comisión a concluir que la sentencia TC/0168/13 está claramente dirigida a las personas de ascendencia haitiana. Al respecto, la Comisión estima necesario señalar que toda decisión que pueda conllevar a la privación de la nacionalidad de una persona debe hacerse de forma individual para cada persona involucrada en el marco de juicio justo que goce de garantías del debido proceso²⁸².

276. Para evitar situaciones en las que las personas queden apátridas, la Convención Americana, en su artículo 20.2, establece que toda persona tendrá derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra, es decir, que de no adquirir dicha nacionalidad quedaría apátrida. Dentro del derecho internacional, el artículo 1.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 define como “apátrida” a “toda persona que sea no considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”. La definición de apátrida, contenida en el artículo 1.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, forma parte del derecho internacional consuetudinario.²⁸³
277. Al respecto, la Comisión considera que el artículo 20.2 de la Convención Americana debe interpretarse en el mismo sentido que lo establecido en el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁸⁴. Al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado se obligó a un régimen que le obliga a garantizar, por sí o en cooperación con otros Estados, que las personas tengan una nacionalidad desde el momento de su nacimiento. Respecto al *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, la Corte Interamericana sostuvo que “la condición del nacimiento en el territorio del Estado es la única a ser demostrada para la adquisición de la nacionalidad, en lo que se refiere a personas que no tendrían derecho a otra nacionalidad, si no adquieren la del Estado en donde nacieron”²⁸⁵.
278. En este orden de ideas, la Comisión considera que el Estado tiene la carga de la prueba de demostrar que una persona no quedará apátrida como consecuencia de una medida legislativa, administrativa o judicial que implique la pérdida o privación de su nacionalidad²⁸⁶. Respecto al argumento del Tribunal Constitucional

²⁸² Véase, ACNUR, *Resumen de las conclusiones de la reunión de Expertos: Interpretar la Convención sobre la Apatridia de 1961 y evitar la apatridia que resulta de la pérdida y privación de la nacionalidad*. Túnez, 31 de octubre al 1 de noviembre de 2013, párr. 61.

²⁸³ Comisión de Derecho Internacional, *Artículos sobre la Protección Diplomática con Comentarios*. 2006, pág. 49. También véase, ACNUR, *Manual sobre la Protección de las Personas Apátridas*. Ginebra, 2014, pág. 9.

²⁸⁴ La Convención para Reducir los Casos de Apatridia, que fue firmada por la República Dominicana el 5 de diciembre de 1961 en su artículo 1, determina que los Estados deben conceder su nacionalidad a la persona nacida en su territorio, que de otro modo quedaría en condición de ser apátrida. Además, establece que la nacionalidad se concederá de pleno derecho en el momento del nacimiento, o bien posteriormente mediante solicitud presentada ante la autoridad competente en la forma prescrita por la legislación “del Estado de que se trate”.

²⁸⁵ Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130*. párr. 156.

²⁸⁶ En el marco de una reunión expertos internacionales sobre apatridia, convocada por el ACNUR, se concluyó que “[u]n Estado Contratante debe aceptar que una persona no es nacional de un determinado Estado si las

de que la señora Juliana Deguis Pierre no habría quedado apátrida al tener derecho a la nacionalidad haitiana en aplicación del principio de *jus sanguinis*, la Comisión considera que resulta insuficiente el argumento de que la aplicación del principio de *jus sanguinis* en Haití impedía que la señora Deguis Pierre fuese apátrida.

279. En el *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*, la Corte Interamericana sostuvo que si el Estado no puede tener certeza de que la niña o el niño nacida o nacido en su territorio obtenga la nacionalidad de otro Estado, por ejemplo la nacionalidad de uno de sus padres por la vía del *jus sanguinis*, aquel Estado conserva la obligación de concederle (*ex lege*, automáticamente) la nacionalidad, para evitar desde el nacimiento una situación de apatridia, de acuerdo con el artículo 20.2 de la Convención Americana.²⁸⁷ Esta obligación se aplica también en el supuesto de que los padres no puedan (por la existencia de obstáculos *de facto*) registrar a sus hijos en el Estado de su nacionalidad.²⁸⁸
280. Al analizar si las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13 son apátridas, la Comisión debe limitarse a los Estados con los que estas personas tienen un vínculo relevante. En este sentido, el nacimiento en el territorio de un Estado y el nacimiento de padre o madre nacionales son los criterios más importantes utilizados para establecer el vínculo jurídico de la nacionalidad. En este caso, se ha establecido un vínculo con la República Dominicana, dado que las personas afectadas nacieron en su territorio, y también con Haití, por descendencia. A continuación la Comisión analizará si esta población puede ser considerada como nacionales de Haití.

autoridades de ese Estado se rehúsan a reconocerle como nacional. Un Estado Contratante no puede evadir sus obligaciones basándose en su propia interpretación de las leyes de nacionalidad de otro Estado, las cuales difieren con la interpretación que dicho otro Estado hace.” Asimismo, en lo que respecta a la carga de la prueba en procedimientos que puedan conllevar a la pérdida o privación de la nacionalidad concluyeron que “[c]omo norma general, la responsabilidad de fundamentar una solicitud le corresponde a la parte que presenta dicha solicitud. Como resultado, la carga de la prueba recae principalmente en las autoridades del Estado que buscan aplicar las normas para la pérdida o privación de la nacionalidad, para demostrar que la persona afectada tiene otra nacionalidad, o que le alcanza alguna de las excepciones permitidas en el artículo 7 de la Convención de 1961 con respecto a la pérdida, o en el artículo 8 con respecto a la privación de la nacionalidad. Por otro lado, la persona en cuestión podría estar en posesión de alguna información relevante o que solo ella podría adquirir. Por lo tanto, toda persona tiene el deber de brindar un relato veraz y tan completo como le sea posible sobre su posición y presentar toda la prueba razonablemente disponible.” Al respecto, véase, ACNUR, *Resumen de las conclusiones de la reunión de Expertos: Interpretar la Convención sobre la Apatridia de 1961 y evitar la apatridia que resulta de la pérdida y privación de la nacionalidad*. Túnez, 31 de octubre al 1 de noviembre de 2013, párrs. 6 y 7. En este mismo sentido, véase, ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/25/28, 19 de diciembre de 2013, párr. 5.

²⁸⁷ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.*, párr. 261.

²⁸⁸ Comité Ejecutivo del ACNUR, párr. 26. Esto debe ser determinado en función de si podría esperarse razonablemente de que una persona tome medidas para adquirir la nacionalidad en las circunstancias de su caso particular. Por ejemplo, hijos de padres refugiados, ver párr. 27.

281. Los criterios para la adquisición de la nacionalidad haitiana en vigor al momento de nacer la señora Juliana Deguis Pierre estaban contenidos en el artículo 11 de la Constitución de 1983, que establecía que:

Son haitianos de origen: Los haitianos son originales:

Toda persona nacida en Haití de padre o madre haitiana;
Toda persona nacida en el extranjero de padre y madre haitianos;
Todas las personas nacidas en Haití de padre extranjero o, si no es reconocido por su padre, de madre extranjera, siempre que descienda de la raza negra.

La calidad de nacionalidad haitiana, tanto de origen como adquirida, no se puede eliminar el reconocimiento posterior de padre extranjero.

282. En la Constitución de 1987 se introdujo una disposición similar en el artículo 11. No obstante, la Comisión nota que después del nacimiento de la señora Juliana Deguis ocurrieron cambios constitucionales y legales en Haití que modificaron el estado de la nacionalidad de las personas nacidas bajo la Constitución de 1983. En primer lugar, se aprobó el Decreto sobre la Nacionalidad Haitiana en noviembre de 1984,²⁸⁹ que contiene causas específicas para la pérdida de la nacionalidad haitiana.

Artículo 26.- La nacionalidad haitiana se pierde:

[...]

3. En caso de conflicto de nacionalidad, por la elección aparente o el disfrute activo de una nacionalidad extranjera.²⁹⁰

283. El Decreto sobre la Nacionalidad Haitiana ha seguido siendo aplicado por las autoridades haitianas, incluso después de que las disposiciones de nacionalidad, que sirvieron de base para su adopción cambiaran sustancialmente con la Constitución de 1987. Además de los criterios para la adquisición y pérdida de la nacionalidad, la Constitución de 1987 introdujo por primera vez la prohibición de la doble nacionalidad. El texto exacto de las disposiciones pertinentes se reproduce a continuación

Artículo 11:

Posee la nacionalidad haitiana de origen, toda persona nacida de padre haitiano o madre haitiana, quienes nacieron haitianos y no hayan nunca renunciado a su nacionalidad al momento del nacimiento.

[...]

Artículo 13:

La nacionalidad haitiana se pierde por:

- a) La naturalización adquirida en un país extranjero;
- b) Ocupar un puesto político al servicio de un gobierno extranjero;

²⁸⁹ VONK, Olivier W., *Nationality Law in the Western Hemisphere: A Study on Grounds for Acquisition and Loss of Citizenship in the Americas and the Caribbean*. Brill | Nijhoff, 2014, pág. 247.

²⁹⁰ República de Haití, *Décret sur la Nationalité Haïtienne*, 6 de noviembre de 1984, art. 26.

c) La residencia continua en el extranjero durante tres (3) años de una persona extranjera naturalizada haitiana sin una autorización debidamente otorgada por la autoridad competente. Cualquier persona que pierde su nacionalidad, no la puede recuperar.

[...]

Artículo 15:

La doble nacionalidad haitiana y extranjera no se permite en ningún caso.

284. La Constitución de Haití de 1987 en su artículo 11, sobre la nacionalidad, estipula que “[p]osee la nacionalidad haitiana de origen, todo individuo nacido de un padre o una madre haitiana quienes nacieron haitianos y no hayan renunciado nunca a su nacionalidad al momento del nacimiento”. Al respecto, la Comisión observa que varias generaciones de dominicanos de ascendencia haitiana no pueden optar por la nacionalidad haitiana dado que no son descendientes directos de nacionales haitianos como lo requiere la Constitución haitiana. Muchas de las personas afectadas por la sentencia son hijos de una segunda generación de dominicanos de ascendencia haitiana a quienes les ha sido negado su derecho a la nacionalidad dominicana por ser hijos de extranjeros en situación migratoria irregular. Esta situación ha conllevado a que los hijos de estas personas no hayan podido adquirir su nacionalidad dominicana y que hayan enfrentado diversos obstáculos para el registro de sus nacimientos, obstáculos que a su vez han impedido el goce de los derechos a la nacionalidad, la personalidad jurídica y la identidad de sus descendientes.
285. De acuerdo con la Constitución de Haití, la prohibición de la doble nacionalidad negaba la nacionalidad haitiana a personas que hubieran adquirido una nacionalidad extranjera, lo cual incluía a aquellas personas nacidas fuera de Haití que adquirieron automáticamente la nacionalidad de su país de nacimiento. En consecuencia, esta prohibición afecta negativamente la adquisición de la nacionalidad haitiana de las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13, quienes eran considerados como nacionales dominicanos hasta que fue proferida la sentencia.
286. El 19 de junio de 2012, entró en vigor una enmienda constitucional que eliminó la prohibición de doble nacionalidad. La enmienda constitucional de 2012 revocó los artículos 12.1, 12.2, 13, 14 y 15 de la Constitución de 1987.²⁹¹ La Comisión observa que esta enmienda no confiere automáticamente la nacionalidad haitiana a las personas que la habían perdido o que no la adquirieron con base en la prohibición de doble nacionalidad. De acuerdo a la información de la que dispone la Comisión, para la fecha en la que se aprobó el presente informe, las autoridades haitianas estaban en proceso de redactar una ley de nacionalidad para que las personas de ascendencia haitiana afectadas por la prohibición de doble nacionalidad, incluyendo a las nacidas y residentes en el exterior, pudieran solicitar la nacionalidad haitiana, sin tener que renunciar a cualquier otra nacionalidad adquirida en el pasado. No obstante, esto significaría que las personas interesadas

²⁹¹

VONK, Olivier W., *Nationality Law in the Western Hemisphere: A Study on Grounds for Acquisition and Loss of Citizenship in the Americas and the Caribbean*. Brill | Nijhoff, 2014, ppág. 248-249.

en solicitar la nacionalidad haitiana podrían adquirir dicha nacionalidad en el futuro, pero que en la actualidad no son considerados haitianos, una consideración que resulta de importancia fundamental para la constatación de la apatridia.

287. Del mismo modo, la Comisión observa que el Decreto sobre la Nacionalidad Haitiana, en su artículo 26.3 estableció como una causal para la pérdida de la nacionalidad haitiana, en caso de que hubiese un conflicto de nacionalidades, por la elección aparente o el disfrute activo de una nacionalidad extranjera. En este sentido, la Comisión observa que el hecho de que se haya registrado el nacimiento como nacionales dominicanos de muchas de las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13 crea un conflicto de nacionalidades y funciona como “*la jouissance active d’une nationalité étrangère*”, una de las causas para la pérdida de la nacionalidad haitiana en virtud del artículo 26 del Decreto sobre la Nacionalidad Haitiana.
288. La Comisión observa que en situaciones como las de los hijos de personas migrantes, éstos pueden tener vínculos con más de un Estado. En los casos en que los Estados han adoptado normas diferentes sobre la adquisición de la nacionalidad, el conflicto de leyes consiguiente entre esos Estados podría hacer que el niño cayese en la apatridia. En tales casos, la Comisión estima pertinente recurrir a la norma establecida en el artículo 1 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia para resolver ese tipo de conflicto de normas, al disponer que los Estados concederán su nacionalidad a las personas nacidas en su territorio que de otro modo serían apátridas.
289. Por otra parte, la Comisión observa que hasta que se adopte una nueva ley de nacionalidad, en la actualidad la aplicación de la normativa de nacionalidad haitiana resulta complejo y problemático en la práctica. La adquisición de la nacionalidad haitiana puede ser especialmente difícil en las situaciones en que los progenitores de la persona carecen de documentos de identidad o ya no están vivos, o si las personas no pueden obtener una prueba de nacionalidad haitiana.
290. En adición a lo anterior, la interpretación de los criterios de nacionalidad por parte de las autoridades haitianas resulta fundamental en la determinación de si una persona es nacional haitiana a los efectos de la definición de apátrida. La Comisión toma nota de los pronunciamientos hechos por diversas autoridades del Estado haitiano en los que se han referido a las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13 como apátridas.
291. Después de ser dictada la sentencia TC/0168/13, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Haití hizo público un pronunciamiento fijando la posición del Gobierno de Haití con relación a dicha sentencia y manifestando que ésta “podría poner un número considerable de dominicanos de ascendencia haitiana en situación de apatridia”, a la vez que señaló que iba en contra de lo resuelto por la Corte Interamericana en la sentencia del caso de las niñas Yean y Bosico vs.

República Dominicana de 2005.²⁹² Posteriormente, el Ministerio de los Haitianos Residentes en el Extranjero emitió un pronunciamiento en el que deploró la decisión del Gobierno dominicano de cumplir con lo resuelto por la sentencia TC/0168/13, al señalar que el cumplimiento de la misma afectaría los intereses de más de 210 mil dominicanos de ascendencia haitiana colocándolos en situación de apátridas.²⁹³

292. Asimismo, el Ministro de Relaciones Exteriores de Haití, Sr. Lener Renauld, en la intervención que hizo ante el Consejo Permanente de la OEA el 8 de julio de 2015, señaló que Haití no recibiría ninguna persona que no sea un migrante haitiano en situación irregular al referirse al eventual reinicio de las deportaciones desde la República Dominicana y que había "un gran riesgo de que Haití se queda con miles de personas desnacionalizadas".
293. La Comisión considera que el hecho de que las autoridades haitianas se refieran a la situación de las personas afectadas por la sentencia del Tribunal Constitucional como personas en situación de apatridia es una forma de reconocimiento por parte de las autoridades haitianas de que los miembros de esta población no son considerados como nacionales haitianos de conformidad con la legislación vigente en Haití. Las autoridades haitianas han indicado que no tienen en cuenta las personas afectadas por la sentencia sean nacionales haitianos.
294. A la luz de la privación arbitraria de la nacionalidad causada por la sentencia TC/0168/13, y por las razones explicadas anteriormente en cuanto a la adquisición de la nacionalidad haitiana, la Comisión Interamericana concluye que quedaron en situación de apátridas todas aquellas personas que antes de la mencionada sentencia sólo tenían la nacionalidad dominicana y que no eran consideradas como nacionales suyos por ningún Estado, conforme a su legislación, en el sentido de la definición establecida en el artículo 1.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

3. El derecho a la identidad de las personas de ascendencia haitiana

295. La CIDH pudo observar durante su visita *in loco* que el acta de nacimiento emitida por las Oficinas del Estado Civil, como dependencia de la Junta Central Electoral, es el documento legal como prueba oficial de nombre e identidad y, por lo tanto, es necesaria para asegurar una identidad jurídica, la cual engloba tanto la nacionalidad como la personalidad jurídica. Asimismo, la Comisión recibió múltiples testimonios que revelaban que en la República Dominicana, para acceder a un sinnúmero de derechos el documento de identidad es esencial; desde la educación, salud, seguridad social, votación, vivienda o alquiler, actividades

²⁹² República de Haití, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Position officielle du Gouvernement haïtien sur la sentence TC/0168/13 adoptée par le Tribunal Constitutionnel dominicain*. 2 de octubre de 2013.

²⁹³ República de Haití, Ministère des Haïtiens vivant à l'Etranger, *Position officielle du Ministère des Haïtiens vivant à l'Etranger*. 24 de octubre de 2013. [Disponible solo en francés]

culturales o científicas, es necesaria la presentación de un acta de nacimiento o en su defecto de una Cédula de Identidad y Electoral para disfrutar plenamente de estos derechos.

296. Asimismo, en aquellos casos donde los agentes de migración en sus operativos basándose en perfiles raciales detienen a personas nacidas en territorio dominicano y les impiden presentar los documentos que acreditan tal condición, desconocen la identidad de las víctimas al no permitirles identificarse o no considerar sus documentos presentados. Igualmente, esta situación produce la afectación de otros derechos, tales como el derecho al nombre, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la nacionalidad, que a su vez en su conjunto afecta el derecho a la identidad.²⁹⁴

Yo lo que pido es que ya basta, que nos entreguen nuestros documentos. Ahora lo nuevo que han sacado es que nos van a dar un documento de que somos dominicanos pero a medias, un documento que uno estudiaría en la universidad como un extranjero, uno no puede adquirir un pasaporte porque uno es extranjero. Nosotros no queremos ese documento que van a dar porque nosotros nos sentimos dominicanos, siempre hemos sido dominicanos y seguiremos siendo dominicanos (...) Yo no tengo identidad, yo soy nadie, yo soy un cero a la izquierda, soy nadie porque no tengo cédula de identidad.²⁹⁵

297. La Comisión entiende que la falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.²⁹⁶ En este sentido, observa con preocupación que en la República Dominicana la problemática del reconocimiento de la identidad de los dominicanos de ascendencia haitiana a través de la negativa de expedición de las actas correspondientes por parte del registro civil basados en el estatus migratorio y nacionalidad de sus padres, supone una vulneración del derecho a la identidad de estas personas.
298. La Comisión también ha reconocido la validez y aplicación para el caso en concreto de los dominicanos de ascendencia haitiana del derecho a la identidad. Al respecto en el Informe de Fondo del Caso Benito Tidé Méndez²⁹⁷ y otros, resaltó que el reconocimiento de la identidad de las personas es uno de los medios a través del

²⁹⁴ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 274.

²⁹⁵ Testimonio de mujer a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Santo Domingo, 2 de diciembre de 2013.

²⁹⁶ Organización de los Estados Americanos, Resolución 2362 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos que aprueba el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y "Derecho a la Identidad". Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 2008.

²⁹⁷ CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párr. 224.

cual se facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el registro civil, a las relaciones familiares, entre otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana. La falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales²⁹⁸.

299. La Comisión entiende que el derecho a la identidad es un derecho autónomo que, como todos los derechos humanos, es universal, inalienable, interdependiente e indivisible. Este derecho engloba el desarrollo de un individuo auténtico, a través de los vínculos familiares, sociales, territoriales, étnicos y culturales, así como la protección de una identidad individualizada. En este sentido, la Comisión resalta que el registro de nacimiento es parte de un sistema efectivo de registro civil que reconoce la existencia de la persona ante la ley, establece vínculos familiares y da cuenta de los eventos más importantes en la vida de un individuo, desde el nacimiento, al matrimonio y la muerte.²⁹⁹
300. En efecto, el reconocimiento de la identidad civil por parte del Estado es lo que permite a las personas ser tenidas como personas dentro de una sociedad y de una comunidad política. Este derecho al reconocimiento de la existencia y de la identidad civil es el instrumento para el ejercicio de otros derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, así como en muchos casos derecho a acceder a determinados servicios públicos.³⁰⁰
301. Por su parte, la Corte Interamericana ha establecido que el derecho a la identidad puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios otros derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso.³⁰¹ Es así que la identidad personal está íntimamente ligada a la persona en su individualidad específica y vida privada,

²⁹⁸ Véase, *inter alia*, OEA, “Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y ‘Derecho a la Identidad’”, resolución AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07) de 5 de junio de 2007; resolución AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08) de 3 de junio de 2008 y, resolución AG/RES. 2602 (XL-O/10), sobre seguimiento al programa, de 8 de junio de 2010. Sobre ese aspecto el Comité Jurídico Interamericano consideró que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si bien no consagra el derecho a la identidad bajo ese nombre expresamente, sí incluye, como se ha visto, el derecho al nombre, el derecho a la nacionalidad y el derecho relativo a la protección de la familia. Al respecto, Véase, Comité Jurídico Interamericano, Opinión “sobre el alcance del derecho a la identidad”, resolución CJI/doc. 276/07 rev. 1, de 10 de agosto de 2007, párrs. 11.2, 12 y 18.3.3, ratificada mediante resolución CJI/RES.137 (LXXI-O/07), de 10 de agosto de 2010.

²⁹⁹ Comité Jurídico Interamericano, Opinión “sobre el alcance del derecho a la identidad”, resolución CJI/doc. 276/07 rev. 1, de 10 de agosto de 2007, ratificada mediante resolución CJI/RES.137 (LXXI-O/07), de 10 de agosto de 2010.

³⁰⁰ Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Explicación sobre los Derechos asociados al reconocimiento de la identidad para propósito del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y -Derecho a la Identidad. Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar un Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y “Derecho a la Identidad”. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. OEA/Ser.G, CAJP/GT/DI/INF 20/08, 4 febrero 2008.

³⁰¹ Corte IDH (2011). Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221, párr. 122

sustentada s ambas en una experiencia histórica y biológica, así como en la forma en que se relaciona dicho individuo con los demás, a través del desarrollo de vínculos en el plano familiar y social.³⁰²

302. Sobre la vinculación entre el derecho a la identidad y la inscripción en el registro civil, la Corte Interamericana estableció que es necesario, como garantía del derecho a la identidad y del ejercicio de otros derechos, que los Estados aseguren el debido registro de los nacimientos que se verifican en su territorio.³⁰³ La Comisión estima que si bien el reconocimiento de la identidad civil forma parte del derecho internacional de los derechos humanos, esto no significa que los Estados pierdan el margen de apreciación para implementarlo. Por lo que el derecho al reconocimiento oficial de la existencia y de la identidad civil, y a ser tenido por miembro de la sociedad no predetermina las formas con que los Estados regulan el acceso a la nacionalidad, la migración o los sistemas de identificación.³⁰⁴
303. En el Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, la Corte Interamericana, declaró que “el Estado violó los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, la nacionalidad y el nombre, consagrados en los artículos 3, 20 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como por el conjunto de dichas violaciones el derecho a la identidad, en relación con la obligación de respetar los derechos sin discriminación”; y por tanto ordenó a la República Dominicana en relación al registro civil y el derecho a la identidad:

adoptar, en un plazo razonable, las medidas legislativas, inclusive, si fuera necesario, constitucionales, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para regular un procedimiento de inscripción de nacimiento que debe ser accesible y sencillo, de modo de asegurar que todas las personas nacidas en su territorio puedan ser inscritas inmediatamente después de su nacimiento independientemente de su ascendencia u origen y de la situación migratoria de sus padres.³⁰⁵

304. En efecto, la Sentencia TC/0168/13 constituye un impedimento real y efectivo para el pleno disfrute del derecho a la identidad de todas las personas nacidas en territorio dominicano, específicamente de aquellas que son de ascendencia haitiana. Más aun la Comisión considera que la misma conduce a un incumplimiento de la función especial del registro civil de inscribir a todas las

302 Corte IDH. *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232, párr.113

303 Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, pág. 105

304 Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Explicación sobre los Derechos asociados al reconocimiento de la identidad para propósito del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y -Derecho a la Identidad. Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar un Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y “Derecho a la Identidad”. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. OEA/Ser.G, CAJP/GT/DI/INF 20/08, 4 febrero 2008

305 Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, pág. 172

personas –sin discriminación– después de su nacimiento en los registros correspondientes para así garantizarle el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales que se derivan de poseer una identidad civil y ser reconocidos por un Estado.

4. Obstáculos en el goce efectivo de derechos originados por la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica: condiciones de vida inhumanas y degradantes en los bateyes

305. Durante su visita, la Comisión visitó nueve bateyes: Batey Libertad en la provincia de Valverde, Batey Don Juan, Batey Monte Coca, y Batey Construcción, en la provincia de San Pedro de Macorís; y el Batey 62, Batey Como Quieras, Batey Hoyo Puerco y Guaymate en la provincia de La Romana y el Batey 6, en la provincia de Bahoruco. En estas visitas la CIDH constató las condiciones de pobreza, exclusión y discriminación bajo las cuales viven sus habitantes, quienes en su mayoría eran trabajadores cañeros.
306. Desde sus primeros años la Comisión ha observado con suma preocupación las condiciones de vida en los bateyes, así como las condiciones de trabajo de los cortadores de caña de la zafra en la República Dominicana.³⁰⁶ En su visita a la República Dominicana de 1991, así como en la de 1997,³⁰⁷ y en su informe de seguimiento de 2001,³⁰⁸ la CIDH constató que las condiciones de trabajo y de vida en los bateyes eran extremadamente difíciles.
307. En las visitas realizadas a los bateyes en diciembre de 2013, la Comisión pudo observar que las condiciones de vida en los bateyes eran sumamente precarias y algunas de las situaciones que enfrentan, si bien pueden ser similares a las de personas que se encuentran en situación de pobreza en la República Dominicana, son inhumanas y degradantes. Organizaciones de derechos humanos señalaron a la Comisión que las personas que viven en los bateyes, en los cuales se encuentran mayoritariamente migrantes haitianos y sus descendientes nacidos en República Dominicana, continuaban siendo víctimas de discriminación racial y étnica y de violaciones de derechos humanos.

³⁰⁶ En un informe publicado en 1965, la CIDH, refiriéndose a las condiciones de vida en los bateyes, señalaba “[e]stos trabajadores (cortadores de caña) habitan en barracas (bateyes) atestadas de gentes, sin servicios sanitarios o agua potable... Algunos no tienen camas en qué dormir o se turnan para ocuparlas. Tienen poca ropa o inadecuada; algunos no tienen zapatos y no pueden caminar para ir al trabajo. La mayoría está en grave estado de desnutrición y muchos, especialmente los niños, necesitan asistencia médica.” Véase, CIDH, *La situación de los refugiados políticos en América*. Informe preparado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.11 Doc. 7, 2 de noviembre de 1965, pág. 542.

³⁰⁷ Durante su visita de 1997, la Comisión visitó cuatro bateyes: San Joaquín, Culata y Mata los Indios, en las cercanías de Santo Domingo, y el Batey N° 5 en la provincia de Barahona. Párrs. 18, 335 y ss.

³⁰⁸ CIDH, *Informe de seguimiento de las recomendaciones de la CIDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana*, 2001.

308. Asimismo, la Comisión recibió información respecto a que trabajadores de las plantaciones de caña de azúcar que viven en los bateyes aún siguen enfrentando restricciones en su derecho de circulación y residencia, al ser obligados a vivir dentro de bateyes cerrados y vigilados por guardias armados, en los cuales sólo se permite el ingreso de mujeres durante los fines de semana, para que en muchos casos ofrezcan servicios sexuales a los trabajadores.
309. La Comisión también fue informada de que en algunos casos los cortadores de caña continúan siendo pagados con vales (*vouchers*) y no con dinero. Estos vales no eran aceptados en los comercios locales; sólo podían ser utilizados en el almacén de la propia compañía. También se informó que los salarios eran muy bajos y los trabajadores y sus familias difícilmente podían subsistir.
310. En general, la Comisión observó las precarias condiciones de los bateyes, lugares donde viven los trabajadores del corte de caña. A pesar de que las viviendas son gratuitas, éstas son inadecuadas, no cuentan con energía eléctrica, ni evacuación de aguas negras. El hacinamiento, la falta de higiene, de agua potable, y de letrinas constituyen gravísimos problemas. Estas deficiencias crean condiciones para enfermedades como la diarrea, malaria y tuberculosis.
311. En lo que respecta a condiciones de vida en los bateyes, la Comisión observó que las condiciones de higiene de muchos de ellos iban en contra de estándares mínimos de vida digna, dado que no contaban con agua potable o se encontraban fosas sépticas muy cerca de los barracones en donde vivían las personas. En general, tanto a las afueras de los bateyes, como dentro de las viviendas y barracones se pudo evidenciar que las personas vivían en algunos casos en condiciones de hacinamiento en las que grupos de varias personas o familias compartían pequeñas habitaciones, en las que el suelo era de arena y en donde dentro de la misma habitación se cocinaba con leña. Algunas de estas personas tenían que compartir colchones o directamente no contaban con uno para dormir.
312. La Comisión también fue informada que cuando hay temporada de lluvias muchos de estos bateyes quedan incomunicados de vías y carreteras principales que les permitan llegar a otras partes del país dado que muchos de los caminos que llegan hasta algunos bateyes que se encuentran adentro de plantaciones de caña son de arena y se inundan durante las lluvias. Esto ha representado serios problemas en casos en los que las personas necesitaban sacar de los bateyes a personas que se encontraban en grave estado de salud y a quienes tenían que trasladar hasta un hospital o un centro médico especializado. La Comisión observó también que no existían dispensarios médicos.
313. Las delegaciones de la CIDH que visitaron los bateyes pudieron observar como muchas de las personas que allí vivían lo hacían en condiciones de hacinamiento, sin salubridad, ya que había carencia de agua potable y letrinas. Estas deficiencias creaban condiciones para diversas enfermedades, que eran reportadas con frecuencia. Los dispensarios médicos se encontraban en precarias condiciones y normalmente a distancias considerables de los bateyes.

314. Respecto a la situación de los bateyes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, mediante sus observaciones finales sobre los informes periódicos 13º a 14º de la República Dominicana, en marzo de 2013 expresó que:

siguen siendo preocupantes las difíciles condiciones de vida de los migrantes de origen haitiano, especialmente en los bateyes, dado el aún limitado acceso a los servicios de salud, vivienda, saneamiento, agua potable y educación (artículo 5 e) iv) y v)). El Comité recomienda al Estado parte intensificar sus esfuerzos dirigidos a garantizar el acceso progresivo a la salud, saneamiento, agua potable y educación de la población, en especial la afro-descendiente de color oscuro; y continuar mejorando los niveles de vida en los bateyes.³⁰⁹

315. Las deplorables condiciones de vida en los bateyes, las cuales se reflejan en la falta de garantía de derechos económicos, sociales y culturales, crean un ciclo trágico en que el futuro de miseria es prácticamente inescapable para las personas que allí habitan. La Comisión considera que las amenazas que representan las condiciones de vida de las personas en los bateyes evidencian lo que en términos de economía se conoce como las “trampas de la pobreza”; es decir, la persistencia de la situación de pobreza de una persona, familia o sociedad debido a un círculo vicioso en el que la situación actual, como por ejemplo, los obstáculos en el acceso a educación, servicios de salud, vivienda digna, saneamiento, agua potable, recreación y trabajo, retroalimentan la situación de pobreza y traen como consecuencia que en el futuro estas personas y sus familias continúen situación de pobreza debido a que no cuenta con conocimientos y habilidades que le permitan salir o superar el estado en el que se encuentran.

5. La afectación sobre el derecho a la integridad personal de las personas afectadas

316. Personas afectadas que dieron sus testimonios ante la CIDH en el marco de la visita, expresaron reiteradamente que el hecho de que las autoridades dominicanas no les reconociesen su nacionalidad y de no tener ninguna otra nacionalidad tenía un grave impacto emocional y psicológico en ellas y sus familias. En múltiples ocasiones, las personas que dieron sus testimonios ante la Comisión rompieron en llanto al describir la incertidumbre y desprotección en la que las tenía sumidas el hecho de que no se les reconociese su nacionalidad dominicana.

Se me salen las lágrimas de saber que yo nací aquí y que no puedo trabajar en ningún sitio. No soy de aquí, ni soy de allá. Soy un cero a la izquierda [...] En el colegio me siento mal cada vez que la profesora habla de la sentencia del Tribunal Constitucional. Si no soy de acá ni de Haití, ¿de dónde soy?”³¹⁰

317. Durante la visita, la Comisión pudo observar como el hecho de que algunas de las personas afectadas hablasen el idioma de sus padres o abuelos también era un factor que contribuía a su exclusión y victimización. En uno de los testimonios recibidos por la Comisión, una mujer haitiana llevó a su nieto de unos diez años de edad para que diese su testimonio, dado que la mujer tenía poco dominio del español, el niño fue quien dio la mayor parte del testimonio. Cada vez que el niño decía una palabra en francés, su abuela le regañaba diciéndole que él no podía hablar ese idioma en público.
318. La pérdida de la autoestima y los profundos traumas que a menudo experimentan los apátridas se encuentran ampliamente documentados.³¹¹ Una investigación realizada sobre las condiciones de vida de 15 personas dominicanas de ascendencia haitiana que fueron afectadas por la Circular N° 17-2007 y la Resolución N° 12-2007 constató que “los efectos psicológicos y de identidad repercuten en la vida de las personas afectadas de manera muy grave. Cada uno de los episodios de discriminación, rechazo, negación, etc., es parte de la memoria de ellos/as y les dificulta poder avanzar en cualquier área de sus vidas. Esto acarrea problemas de ánimo, cuestionamientos de identidad y problemas en las relaciones interpersonales que causan daños a todos los niveles”³¹².
319. En el marco del litigio del caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana ante la Corte Interamericana, el peritaje hecho por la psicóloga Débora E. Soler Munczek a las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico, así como a sus familiares, evidenció que el ambiente de discriminación y estigmatización en contra de las personas de ascendencia haitiana que residían en la República Dominicana había permeado la estructura psicológica no sólo de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico y de sus familias, sino también de la comunidad entera. En ambas niñas su autoestima, autopercepción y la concepción de confianza, de seguridad personal y del mundo se habían visto afectadas significativamente a causa del ambiente de discriminación y estigmatización. Aunque las familias estaban más tranquilas por

³¹⁰ Joven de 15 años nacido en la República Dominicana. Testimonio recibido por la CIDH en el marco de la visita in loco a República Dominicana. Santo Domingo, 3 de diciembre de 2013.

³¹¹ CONKLIN, William E. *Statelessness: The Enigma of an International Community*. Hart Publishing: Oxford and Portland, 2014, pág. 133, citando UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, A Study on Statelessness. 1 agosto de 1949, UN Doc E/1112/Add.1, s 3; y McDOUGAL, MS; LASSWELL, HD; y CHEN, LC. “Nationality and Human Rights: The Protection of the Individual in External Arenas” (1974) 83 *Yale Law Journal*, pág. 901-903.

³¹² CIVOLANI HISCHNJAKOW, Katerina. *Vidas Suspendidas: Efectos de la Resolución 012-07 en la población dominicana de ascendencia haitiana*. Centro Bonó: Santo Domingo, 2011, pág. 76.

el hecho de haber recibido las actas de nacimiento expedidas por el Estado, su temor a ser deportadas persistía.³¹³

320. En este sentido, la Corte Interamericana ha reconocido la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas dominicanas de ascendencia haitiana a quienes se les ha privado de su nacionalidad dominicana. Asimismo, la Corte ha reconocido que el hecho de que una persona carezca de su acta de nacimiento y los efectos que eso tiene en el goce efectivo de otros derechos, como por ejemplo el derecho a la educación, ocasiona sufrimiento e inseguridad en la persona afectada.³¹⁴ Asimismo, la Corte Interamericana ha considerado la situación de vulnerabilidad que el Estado impuso a las personas dominicanas de ascendencia haitiana, por el temor fundado de que fueran expulsadas de la República Dominicana, país del cual eran nacionales, en razón de la falta de las actas de nacimiento, y a las diversas dificultades que enfrentaron para obtenerlas, ocasionó incertidumbre e inseguridad a sus familiares, conllevando a que se les vulnerase su derecho a la integridad personal, establecido en el artículo 5 de la Convención Americana, en relación con el 1.1 del mismo instrumento³¹⁵.
321. En este sentido, la Comisión observa con preocupación que las medidas tendientes a privar arbitrariamente de la nacionalidad a personas dominicanas de ascendencia haitiana y la consecuente apatridia que se generó para las personas que no contaban con otra nacionalidad ha generado daños sobre la integridad psicológica de estas personas, a la vez que ha promovido su ostracismo social. La composición demográfica que históricamente han tenido los bateyes, o lugares que antes fueron bateyes, es una clara muestra de cómo se ha manifestado el ostracismo social de las personas dominicanas de ascendencia haitiana y de las personas haitianas.

D. Conclusiones y recomendaciones

322. Los hechos históricos relativos a los conflictos con la población haitiana y las construcciones de ideologías raciales, son los cimientos de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, la cual representa una etapa crucial en el objetivo del Estado de "proteger su identidad nacional". Para lograr esto, basándose en consideraciones discriminatorias, desproporcionales y con efectos retroactivos, el Estado dominicano ha recurrido a privar arbitrariamente de su derecho a la nacionalidad y a la personalidad jurídica a los dominicanos de origen extranjero, en particular aquellos de ascendencia haitiana.

³¹³ Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, No. 130, párr. 85.

³¹⁴ Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, No. 130, párr. 204.

³¹⁵ Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, No. 130, párrs. 205-206.

323. La Comisión reitera su preocupación respecto a las diversas formas de discriminación de las que han sido víctimas las personas dominicanas de ascendencia haitiana en el acceso y tenencia a documentos de identidad que prueben su nacionalidad dominicana. Las prácticas discrecionales de funcionarios estatales, principalmente de la Junta Central Electoral, de oficialías del Registro Civil, de la Dirección General de Migración, así como de otras autoridades de seguridad, a las cuales se han sumado la adopción de reformas a nivel administrativo, legal y constitucional, y decisiones judiciales del Tribunal Constitucional y de la Suprema Corte de Justicia, han conllevado a la vulneración de los derechos a la personalidad jurídica, a la nacionalidad, a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación de las personas dominicanas de ascendencia haitiana. Estas medidas han generado que muchas de estas personas que no tenían otra nacionalidad más que la dominicana se hayan convertido en apátridas.
324. La Comisión nota con preocupación que las medidas legislativas y constitucionales que rigen el derecho a la nacionalidad en República Dominicana se han ido moldeando en un proceso dirigido a desnacionalizar a hijos de migrantes haitianos en situación migratoria irregular, e inclusive en situación regular. El marco normativo y la aplicación de sus disposiciones se ha ido agravando con el paso del tiempo a través de sus diferentes etapas que iniciaron desde la década de los ochenta del siglo pasado.
325. La gravedad de los hechos que se abordan en este capítulo indica que, antes que mejorar, la situación de las personas dominicanas de ascendencia haitiana se ha agravado con el paso de los años como consecuencia de prácticas y medidas legislativas, judiciales, administrativas y constitucionales adoptadas por diversas autoridades dominicanas, que antes que repararles han servido para perpetuar las violaciones a sus derechos humanos. En este sentido, la Comisión Interamericana considera que la magnitud y el carácter prolongado que tiene esta problemática, así como las violaciones reiteradas y de carácter continuo de múltiples derechos humanos de las personas dominicanas de ascendencia haitiana evidencian la existencia de un estado de cosas inconvencional. La situación de las personas dominicanas de ascendencia haitiana evidencia múltiples y generalizadas violaciones a sus derechos reconocidos en la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos relevantes.
326. Dentro de este contexto, la interpretación adoptada por el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0168/13 implicó la asimilación judicial de las medidas y políticas que otras autoridades dominicanas habían venido promoviendo durante años, con el agravante de que dicha interpretación sería aplicada de manera retroactiva a todas las personas nacidas en República Dominicana de padres en situación migratoria irregular desde el 21 de junio de 1929. La sentencia TC/0168/13 trajo aparejada una medida de carácter general que privó arbitrariamente de su nacionalidad dominicana a un número considerable de personas y dejó apátridas a todas aquellas que no eran consideradas como nacionales suyos por ningún otro Estado, conforme a su legislación.
327. A juicio de la Comisión, la interpretación que el Tribunal Constitucional dio a la expresión “extranjeros en tránsito” y el efecto retroactivo que le dio a dicha

interpretación conduce a un resultado irrazonable, discriminatorio y desproporcionado de considerar como “extranjeros en tránsito” a migrantes haitianos que han vivido en la República Dominicana por treinta, cuarenta o cincuenta años y que por tal razón han desarrollado vínculos personales, familiares y sociales con el Estado dominicano.³¹⁶

328. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas dominicanas de ascendencia haitiana como consecuencia de la privación arbitraria de su nacionalidad dominicana y de su personalidad jurídica, exige que el Estado dominicano despliegue todas las políticas y medidas necesarias para que dicho estado de vulnerabilidad sea superado y se mejore las condiciones de este grupo de población, de forma que se les garantice su derecho a no ser discriminadas en el respecto y garantía de sus derechos reconocidos en la Convención Americana.
329. El proceso de desnacionalización de las personas nacidas en República Dominicana de padres haitianos en situación migratoria irregular ha evidenciado como las acciones de diversas autoridades dominicanas han estado dirigidas cambiar y reinterpretar el alcance que, de manera ininterrumpida, desde la Constitución de 20 de junio de 1929 había tenido la disposición constitucional relativa a la adquisición de la nacionalidad dominicana por aplicación del principio de *jus soli*, equiparando en un primer momento a los extranjeros en tránsito con los migrantes en situación irregular, y a partir de la Constitución de 2010 incluyendo expresamente que además de los hijos e hijas de extranjeros que se hallen en tránsito, tampoco podrán adquirir la nacionalidad dominicana los hijos de personas en situación migratoria irregular que residan en territorio dominicano. En este orden de ideas, la Comisión observa que el criterio establecido en la sentencia TC/0168/13, así como las medidas que se han adoptado para dar cumplimiento a dicha sentencia, vienen a ser una etapa crucial en esta suerte de revisionismo histórico que ha sido promovida por las autoridades dominicanas.
330. La Comisión considera que en líneas generales que respecto a las personas de ascendencia haitiana es necesario la restitución plena de su nacionalidad dominicana y que se les garantice el goce efectivo de sus todos derechos humanos sin ninguna forma de discriminación, tal como tendría derecho cualquier persona dominicana.
331. A la luz de las conclusiones anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones a la República Dominicana:
1. Adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para dejar sin efecto toda norma de cualquier naturaleza, sea ésta constitucional, legal, reglamentaria o administrativa, así como toda práctica, decisión, o interpretación, que establezca o tenga por efecto que la estancia irregular de los padres extranjeros motive la negación de la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en el territorio de República Dominicana.

³¹⁶ National Coalition for Haitian Rights. *Beyond the Bateyes: Haitian Immigrants in the Dominican Republic*, 1996, pág. 23 y 24.

2. Adoptar, en un plazo razonable, las medidas legislativas, inclusive, si fuera necesario, constitucionales, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para regular un procedimiento de inscripción de nacimiento que debe ser accesible, no discriminatorio y sencillo, de modo de asegurar que todas las personas nacidas en su territorio puedan ser inscritas inmediatamente después de su nacimiento independientemente de su ascendencia u origen y de la situación migratoria de sus padres.
3. Adoptar, a la brevedad posible, las medidas necesarias para evitar que la sentencia TC/0168/13 y lo dispuesto por los artículos 6, 8 y 11 de la Ley No. 169-14 continúen produciendo efectos jurídicos.
4. Adoptar, a la brevedad posible, las medidas necesarias para garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas que ya tenían este derecho bajo el régimen interno vigente entre 1929 y 2010. Las medidas para garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas perjudicadas por la Sentencia 168-13 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 deben ser accesibles en términos económicos.
5. Garantizar que no se exija que las personas que tenían derecho a la nacionalidad dominicana, pero que no figuraban inscritas en el Registro Civil Dominicano, se tengan que registrar como extranjeros, tal como lo dispone el artículo 6 de la Ley No. 169-14.
6. Adoptar, a la brevedad posible, las medidas necesarias para que para que las personas dominicanas de ascendencia haitiana que fueron registradas cuenten con la documentación necesaria para acreditar su identidad y nacionalidad dominicana. Además, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para dejar sin efecto las investigaciones administrativas, así como los procesos judiciales civiles y penales en curso vinculados a registros y documentación.
7. Adoptar, a la brevedad posible, las medidas que sean necesarias para que las personas dominicanas de ascendencia haitiana que no fueron registradas, sean, según corresponda, debidamente registradas y cuenten con la documentación necesaria para acreditar su identidad y nacionalidad dominicana.
8. Realizar, dentro de un plazo razonable, programas de capacitación de carácter continuo y permanente sobre temas relacionados con dicha población con el fin de asegurar que: a) los perfiles raciales no constituyan, de ningún modo, el motivo para realizar una detención o expulsión; b) la observancia estricta de las garantías del debido proceso durante cualquier procedimiento relacionado con la expulsión o deportación de extranjeros; c) no se realicen, bajo ningún supuesto, expulsiones de personas de

nacionalidad dominicana, y d) no se realicen expulsiones de carácter colectivo de extranjeros.

9. Ratificar la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961

CAPÍTULO 3

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN DE PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN DE PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA

A. Consideraciones generales

332. El racismo y la discriminación racial y étnica tienen raíces históricas arraigadas en la esclavitud y el colonialismo europeo en el hemisferio americano. En lo que respecta a la República Dominicana, desde principios de la década de los noventa del siglo pasado, la Comisión Interamericana ha venido dando seguimiento a las diversas manifestaciones de racismo y discriminación en contra de personas afrodescendientes en la República Dominicana, en especial migrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana, a través de acciones llevadas a cabo tanto por particulares como por autoridades estatales.
333. A lo largo de los años, la Comisión ha recibido abundante información de situaciones en las que funcionarios de la Junta Central Electoral, oficiales del Registro Civil, de la Dirección General de Migración y de fuerzas de seguridad del Estado han estado directamente involucradas en la comisión de prácticas discriminatorias basados en criterios raciales en contra de personas de origen haitiano. Tal como ya se ha establecido en este informe, estas personas suelen ser las personas afrodescendientes y de piel oscura. En este contexto, la construcción de origen nacional se encuentra interconectada con la raza, el origen étnico y el color de la piel. En la actualidad, la situación de extrema vulnerabilidad de la que son víctimas las personas de origen haitiano en la República Dominicana representa una de las principales situaciones de preocupación en materia de derechos humanos en la región. A criterio de la Comisión Interamericana, la discriminación en contra de las personas de origen haitiano en la República Dominicana es la principal causa que subyace en la violación de múltiples derechos humanos de estas personas.
334. De acuerdo con la Encuesta de Opinión Pública de América Latina de 2006, realizada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad

de Vanderbilt, y utilizada por Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana,³¹⁷ el 67.6% de la población se consideraba mulata o india, el 18.3% negra y el 13.6% blanca.³¹⁸ En sentido similar, en una audiencia ante la CIDH, los representantes del Estado también expresaron que “el 73% de la población en República Dominicana es mulata y 16% es negra, lo cual permite concluir que casi el 90% de la población tiene piel oscura”³¹⁹.

335. La información recabada en el marco de la visita indica que la percepción dominante entre la mayoría de los dominicanos es que sus tonalidades de piel mestiza los distinguen de los dominicanos y haitianos de piel más oscura.³²⁰ La percepción fenotípica generalizada en República Dominicana es que las personas de origen haitiano son aquellas que son negras (piel oscura), nariz ancha, cabello crespo, generalmente corto, color negro, el cual es denominado como “pelo malo”.
336. En el marco de reuniones sostenidas durante la visita, así como de audiencias ante la CIDH,³²¹ las autoridades han sido enfáticas en negar la existencia de racismo y discriminación racial y étnica en la República Dominicana. Diversas autoridades manifestaron que los haitianos se encuentran plenamente integrados en el país, hasta el punto que varias autoridades manifestaron que su nivel de integración es tal que personas de origen haitiano trabajaban para ellos, ya fuese como conductores, vigilantes, jardineros o empleadas domésticas. Al respecto, la Comisión observa que estas labores suelen estar asociadas con menores niveles de ingresos y con un nivel social más bajo. Asimismo, las autoridades expresaron que la sentencia TC/0168/13 no tiene un impacto discriminatorio contra personas de origen haitiano, ya que la misma se aplica por igual a todos los hijos de migrantes indocumentados en tránsito.
337. Por su parte, la información que la Comisión recibió directamente de personas con las que se entrevistó en Santo Domingo, así como en los bateyes y localidades fronterizas evidenciaban la segregación y marginación en la que viven personas dominicanas de ascendencia haitiana y migrantes haitianos, así como las tensiones y abusos que enfrentan como consecuencia de su origen nacional o el de sus

³¹⁷ Los censos de población de 2002 y 2010 en República Dominicana no incluyeron la variable étnico-racial. Al respecto, la Oficina Nacional de Estadística señaló que era necesario que esto fuese subsanado a futuro para salvar la distancia con el resto de países de América Latina y el Caribe, así como los inconvenientes que crea la construcción de sociedades que se han caracterizado por negar históricamente su diversidad étnico-racial. Véase, República Dominicana, Oficina Nacional de Estadística, *La variable étnico racial en los censos de población en la República Dominicana*. 2012, pág. 22.

³¹⁸ Véase, República Dominicana, Oficina Nacional de Estadística, *La variable étnico racial en los censos de población en la República Dominicana*. 2012, pág. 20.

³¹⁹ CIDH, Audiencia Temática “Discriminación racial en República Dominicana”. 127º período ordinario de sesiones, 2 de marzo de 2007.

³²⁰ Véase, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *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: Adición: misión a la República Dominicana. 18 de marzo de 2008, A/HRC/7/19/Add.5; A/HRC/7/23/Add.3, pág. 2.

³²¹ CIDH, Audiencia Temática “Discriminación racial en República Dominicana”. 127º período ordinario de sesiones, 2 de marzo de 2007; CIDH, Audiencia Temática “La Constitución y el derecho a la nacionalidad en República Dominicana”. 140º período ordinario de sesiones, 28 de octubre de 2010.

familias, el color de su piel, sus rasgos fenotípicos, o su capacidad lingüística para hablar el español.

338. En cuanto a discriminación en acceso a la nacionalidad, de la información recabada durante la visita, la CIDH pudo sistematizar los problemas más frecuentes que enfrentan las personas afectadas al intentar obtener documentos de identidad dominicanos, identificando diferentes modalidades de tratos diferenciados de la siguiente manera:
- Parejas de migrantes haitianos que fueron discriminadas al momento de registrar el nacimiento de sus hijos. Como resultado de lo anterior, sus hijos nacidos en territorio dominicano nunca obtuvieron un certificado de nacimiento y carecen de cualquier forma de documentos de identidad.
 - Personas dominicanas de ascendencia haitiana con documentos de identidad dominicanos válidos que fueron discriminadas al momento de registrar el nacimiento de sus hijos. Como resultado de lo anterior, a sus hijos nacidos se les denegó la expedición un certificado de nacimiento dominicano y carecen de cualquier forma de documentos de identidad.
 - Familias mixtas (aquellas donde uno de los padres es un migrante en situación irregular y el otro es un nacional dominicano con documentos de identidad válidos) que fueron discriminadas al momento de registrar el nacimiento de sus hijos.
 - Autoridades del Registro Civil que cuestionan sistemáticamente los documentos de identidad de las personas que consideran que “parecen” haitianos o que tienen apellidos haitianos.
 - Autoridades del Registro Civil que se niegan a expedir actas de nacimiento dominicanas a personas de ascendencia haitiana y, en cambio, les expiden un acta de nacimiento para extranjeros.
 - Denegación de emisión de certificado de nacido vivo dominicano por parte de hospitales a niños nacidos de padres con documentos de identidad dominicanos válidos por “parecer” haitianos, y en su lugar la emisión de un certificado de nacido vivo para extranjeros.
339. A modo de consideración preliminar, la Comisión estima necesario señalar que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.” A su vez, el artículo 24 de la Convención Americana establece el principio de igualdad ante la ley, acorde al cual “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.
340. En este orden de ideas, es preciso destacar que la CIDH y la Corte Interamericana han señalado reiteradamente que el derecho a la igualdad y no discriminación constituye el eje central y fundamental del sistema interamericano de derechos

humanos.³²² Asimismo, la Comisión ha destacado las distintas concepciones del derecho a la igualdad y la no discriminación.³²³ Una concepción se relaciona con la prohibición de diferencia de trato arbitraria – entendiendo por diferencia de trato distinción, exclusión, restricción o preferencia³²⁴ – y otra es la relacionada con la obligación de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos y se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados.³²⁵

341. Por su parte, el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial estipula que la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

342. A su vez, en el artículo 2.2 de la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada el 27 de noviembre de 1978, la UNESCO sostuvo que

el racismo engloba las ideologías racistas, las actitudes fundadas en prejuicios raciales, los comportamientos discriminatorios, las disposiciones estructurales y las prácticas institucionalizadas que provocan la desigualdad racial, así como la idea falaz de que las relaciones discriminatorias entre grupos son moral y científicamente justificables; se manifiesta por medio de disposiciones legislativas o reglamentarias y prácticas discriminatorias, así como por medio de creencias y actos antisociales; obstaculiza el desenvolvimiento de sus víctimas, pervierte a quienes lo ponen en práctica, divide a las naciones en su propio seno, constituye un obstáculo para la cooperación internacional y crea tensiones políticas entre los pueblos; es contrario a los principios fundamentales del derecho internacional y, por consiguiente, perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales.

343. La Comisión resalta que el hecho de que problemas históricos como el racismo y la discriminación racial y étnica sean negados y rechazados por diferentes sectores de la sociedad dominicana, en particular elites políticas y económicas, conlleva a que estas graves problemáticas se mantengan mayoritariamente invisibilizadas de

³²² CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas v. Chile, 17 de septiembre de 2010, párr. 74. Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 173.5.

³²³ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas v. Chile, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

³²⁴ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, No discriminación, 10/11/89, CCPR/C/37, párr. 7; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 92; Cuarto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, Informe Anual CIDH 2002, 7 de marzo de 2003, párr. 58.

³²⁵ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas v. Chile, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

esferas de discusión pública y a que no se adopten políticas públicas destinadas a la superación de estos flagelos que tienen graves efectos en la vida de cientos de miles de personas en la República Dominicana. La negación de estas problemáticas, su invisibilización, así como la no adopción de políticas públicas para la superación de las mismas, han facilitado que las formas de discriminación contra las personas dominicanas de ascendencia haitiana y afrodescendientes se manifiesten en múltiples esferas de su vida y hayan mutado a lo largo del tiempo, conllevando a la negación y vulneración de múltiples de sus derechos humanos.

B. Marco constitucional y legal en materia de igualdad y no discriminación

344. En lo que concierne al marco normativo en materia de igualdad y no discriminación, el ordenamiento jurídico dominicano reconoce en diversas normas, tanto a nivel constitucional como legal, el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. En este sentido, la Constitución dominicana en su artículo 39 reconoce el derecho a la igualdad y establece que:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;
- 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;
- 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

345. En adición a lo anterior, diversas normas de rango legal desarrollan este derecho, así como el principio de no discriminación. En este sentido, el Código Penal en su artículo 336³²⁶ establece:

Art. 336.- Constituye una discriminación toda distinción realizada entre personas físicas en razón de su origen, edad, de su sexo, de su situación de familia, de su estado de salud, de sus discapacidades, de sus costumbres, de sus opiniones políticas, de sus actividades sindicales, su ocupación, de su pertenencia o de su no pertenencia, verdadera o supuesta, a una etnia, una nación, una raza o una religión determinada. Constituye igualmente una discriminación toda distinción realizada entre las personas morales en razón del origen, de su edad, del sexo, la situación de familia, el estado de salud, discapacidades, las costumbres, las opiniones políticas, las actividades sindicales, la pertenencia o no pertenencia verdadera o supuesta a una etnia, una nación, una raza, o una religión determinada de los miembros o de alguno de los miembros de la persona moral.

Art. 336-1.- La discriminación definida en el artículo precedente cometida respecto de una persona física o moral se castiga con prisión de dos años y cincuenta mil pesos de multa, cuando ella consiste en: 1.- Rehusar el suministro de un bien o un servicio; 2.- Trabar el ejercicio normal de una actividad económica cualquiera; 3.- Rehusar contratar, sancionar o despedir una persona; 4.- Subordinar el suministro de un bien o de un servicio a una condición fundada sobre uno de los elementos previstos en el artículo precedente; 5.- Subordinar una oferta de empleo a una condición fundada en uno de los elementos previstos en el artículo anterior.

346. Asimismo, la Comisión toma nota de la promulgación de un nuevo Código Penal en República Dominicana que entraría en vigencia en diciembre de 2015³²⁷, el cual define el delito de discriminación y lo sanciona de la siguiente forma

Artículo 182. Discriminación. Constituye discriminación el hecho de incurrir en cualquier trato desigual o vejatorio contra una persona física en razón de su origen, edad, sexo, preferencia u orientación sexual, color, situación de familia, estado de salud, discapacidad, costumbre, opinión política, actividad sindical, oficio o su pertenencia o no a una etnia, nación o religión determinada.

Párrafo. Asimismo, constituye discriminación todo trato desigual dado por uno, varios o todos los miembros de una persona jurídica a una persona física en razón de una de las circunstancias antes enunciadas.

Artículo 183. Sanción por discriminación. La discriminación será sancionada con un día a un año de prisión menor y multa de tres a seis salarios mínimos

³²⁶ El Código Penal vigente fue modificado por la Ley 24-97, la cual incluyó las normas relativas en materia de discriminación.

³²⁷ El Poder Ejecutivo publicó mediante la Gaceta Oficial No.10788, la Ley No.550-14, que establece el Código Penal de la República Dominicana, promulgado en fecha 19 de diciembre del 2014.

del sector público, si de ella resulta uno cualquiera de los siguientes hechos: 1) La negativa de suministrarle un bien o un servicio a la víctima. 2) El obstaculizarle el ejercicio normal de una actividad económica a la víctima. 3) El negarse a contratar la persona o imponerle sanciones o despedirla. 4) El subordinar el suministro de un bien o de un servicio o una oferta de empleo a una condición fundada en una de las circunstancias enunciadas en el artículo anterior.

Artículo 184. Responsabilidad de las personas jurídicas por discriminación. Las personas jurídicas podrán ser declaradas penalmente responsables de discriminación en las condiciones previstas en los artículos 7 a 12 de este código, en cuyo caso serán sancionadas con la pena dispuesta en el Artículo 42.

Artículo 185. Ejercicio de la acción penal. La discriminación será perseguida por acción pública a instancia privada

347. En lo relativo al registro de nacimiento, el Código para la protección de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Ley No. 136-03, establece el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a ser inscritos en el Registro del Estado Civil inmediatamente después de su nacimiento,³²⁸ y contempla en su Principio IV la igualdad y no discriminación de la siguiente forma

Las disposiciones de este Código se aplican por igual a todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, edad, idiomas, pensamiento, conciencia, religión, creencias, cultura, opinión política o de otra índole, posición económica, origen social, étnico o nacional, discapacidad, enfermedad, nacimiento, en situación de riesgo o cualquier otra condición del niño, niña o adolescentes, de sus padres, representantes o responsables o de sus familiares.

348. En materia laboral, el Código de Trabajo establece en su Principio VII que “se prohíbe cualquier discriminación, exclusión o preferencia basada en motivos de sexo, edad, raza, color, ascendencia nacional, origen social, opinión política, militancia sindical o creencia religiosa, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de protección a la persona del trabajador. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no están comprendidas en esta prohibición”.
349. A su vez, en lo que respecta a educación, la Ley General de Educación No. 66-97, en su artículo 4 reconoce el derecho a la educación como un derecho permanente e irrenunciable del ser humano, el cual debe ser garantizado sin ningún tipo de discriminación, tales como serían distinciones por nacionalidad, raza, sexo, credo, posición económica y social o de cualquier otra naturaleza.

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

350. Sin embargo, la Comisión Interamericana observa que en la República Dominicana no existe una Ley General Antidiscriminación.

C. Principales preocupaciones y estándares en torno a las formas de discriminación que afectan a personas dominicanas de ascendencia haitiana originados por la sentencia TC/0168/13

351. De acuerdo a las informaciones proporcionadas por la sociedad civil, en el imaginario dominicano el “negro es el haitiano” y “el haitiano está ilegal”³²⁹. Por ende, cuando se habla de afrodescendientes o negros, las personas dominicanas no se clasifican como tales, sino dentro de distintas categorías de color de piel, que van desde indio claro, indio oscuro, moreno, mulato, entre otras. La información recabada por la CIDH evidencia que se suele desconocer la raíz africana de la identidad dominicana. En este sentido, fueron denunciadas y documentadas las prácticas de los registros civiles, las circulares, resoluciones, leyes y sentencias cuyo efecto prioritario ha sido negar el acceso a la nacionalidad dominicana a personas afrodescendientes con el fin de preservar la “identidad dominicana”.
352. Al ordenar el traspaso administrativo de todas las actas de nacimiento de personas cuyos padres estuviesen “en tránsito” al libro de extranjería, la sentencia TC/0168/13 tiene un efecto desproporcional sobre un grupo de población claramente identificable: las personas dominicanas de ascendencia haitiana. Esto claramente por ser la población haitiana el mayor grupo de migrantes en República Dominicana. Al cuestionar cómo se identificaban estas actas “irregulares” varias organizaciones informaron a la Comisión que oficiales del registro civil declaraban identificar a las personas “por apellidos que suenan haitianos” o por “apariencia o acento haitiano” cuando las personas se presentan a las oficialías a solicitar copia de sus documentos.
353. Por su parte, en todas las reuniones sostenidas con el Estado, todos los oficiales negaron rotundamente la existencia de racismo o prácticas discriminatorias en el país hacia dominicanos de ascendencia haitiana, haitianos o personas afrodescendientes de forma general. Representantes del Estado expresaron que desde organizaciones de la sociedad civil y desde el plano internacional se ha querido presentar una situación de discriminación, sin embargo aclaró las personas de origen haitiano no son discriminados sino que están integrados a muchas actividades. Asimismo, agentes estatales destacaron la solidaridad mostrada por el pueblo dominicano ante la ocurrencia del terremoto en Haití en

329

Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

enero de 2010³³⁰, señalando que después del terremoto más de 57 mil haitianos llegaron a suelo dominicano.³³¹

354. En sus observaciones al presente informe, el Estado dominicano también manifestó que “[l]a problemática de la discriminación y el racismo permea, de una manera u otra, a muchas sociedades, tal vez a todas, con sus particularidades propias según su historia, su configuración socio-cultural y las determinaciones provenientes de fenómenos como la migración que tanto está impactando nuestras sociedades alrededor del mundo. Las tensiones están en todas partes.”³³² A lo cual agregó que “en la República Dominicana se ha consolidado cada vez más la base constitucional y legal de defensa de la igualdad y la no discriminación, que no existen políticas públicas diseñadas ni puestas en práctica con el propósito de excluir a ningún grupo por su raza o color, y que no existe bajo ningún concepto ninguna práctica sistemática de discriminación contra ningún grupo. Por supuesto, hay sectores de la sociedad que, como resultado de la pobreza, todavía no reciben muchos servicios y beneficios, pero eso afecta a personas de diferentes razas, color o etnicidad.”³³³
355. Ante las informaciones recibidas, la Comisión no omite expresar su preocupación frente a la discriminación racial y étnica que también sufren los dominicanos afrodescendientes (específicamente aquellos que no son de ascendencia haitiana). La Comisión toma nota de la relación que hay entre el color de la piel y los prejuicios que sufren los afrodominicanos por esto. Sobre todo la CIDH resalta las situaciones en las cuales algunas personas dominicanas han sido “confundidas” por “haitianas” por su color de piel y rasgos fenotípicos, y en consecuencia han sido sumariamente expulsadas de su país.
356. En este sentido, se destaca que la discriminación hacia las personas dominicanas de ascendencia haitiana y haitianos, ha invisibilizado aún más la discriminación racial hacia los dominicanos afrodescendientes³³⁴. Al respecto, la Comisión nota

³³⁰ El 12 de enero de 2010 se registró un sismo con magnitud de 7,0 en la escala de Richter con epicentro en Puerto Príncipe, capital del Haití. Según cifras oficiales, el sismo dejó un saldo de 316.000 muertos, 350,000 heridos y mas de 1.5 millones de personas desplazadas de sus hogares.

³³¹ También véase, CIDH, Audiencia Temática “La Constitución y el derecho a la nacionalidad en República Dominicana”. 140 período de sesiones, 28 de octubre de 2010.

³³² República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 15.

³³³ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 15.

³³⁴ En el año 2000, en la Conferencia de Santiago, preparatoria de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en Durban, Sudáfrica, los Estados Americanos acordaron la definición del término “afrodescendiente” como aquella persona de origen africano que vive en las Américas y en todas las zonas de la diáspora africana por consecuencia de la esclavitud habiéndoseles denegado históricamente el ejercicio de sus derechos fundamentales. Posteriormente, en la Conferencia de Durban contra el Racismo, la Discriminación racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001 “surgió un nuevo sujeto de derecho internacional: el pueblo

que diversas formas de discriminación racial afectan los siguientes tres grupos: los afrodominicanos, los dominicanos de ascendencia haitiana, y los haitianos. Las ideologías racistas coloniales conllevaron a que en las Américas se creara una jerarquía entre los seres humanos basada en el color de la piel. Como consecuencia del mestizaje se crearon distintas identidades culturales denominadas como: “mestizo”, “mulato”, “indio”, entre otras, con el fin de negar la afrodescendencia. La negación e invisibilización del legado afrodescendiente se manifiesta tanto en la discriminación por raza³³⁵ como por etnia³³⁶.

357. A lo largo de su visita, la Comisión pudo observar cuestiones vinculadas con la autoidentificación racial, que reflejan una falta de concientización y capacitación sobre las categorías de autoidentificación, que incentiven a la población afrodescendiente a autoidentificarse. La Comisión manifiesta su profunda preocupación ante la firme negación del Estado de la existencia de discriminación racial, especialmente contra la población afrodescendiente de color oscuro, lo que constituye un obstáculo en el compromiso del Estado parte por la lucha contra el racismo y la discriminación racial.
358. Asimismo, la Comisión nota que la República Dominicana no cuenta con datos estadísticos desagregados por raza/etnia. A pesar de que su último censo fue realizado en 2010, la variable étnico-racial no estuvo incluida en los censos de 2002 y 2010. Con posterioridad al último censo, en el año 2012, la Oficina Nacional de Estadísticas, publicó una investigación llamada “*La variable étnico-racial en los censos de población en la República Dominicana*” donde afirmó que era necesario que esto fuese subsanado a futuro “para salvar la distancia con el resto de países de América Latina y el Caribe, así como los inconvenientes que crea la construcción

afrodescendiente, nombre con el cual, inicialmente, se identificó a los “hijos de la diáspora africana que sobrevivieron a la Trata sobrevivieron a la Trata Transatlántica”. Por afrodescendientes se denota, a todos los grupos identificados como negros, mulatos, morenos, zambos, trigüeños, niches, prietos, entre otros; algunas de estas denominaciones hacen parte de los eufemismos recreados en contextos de racismo. Hoy, dicho concepto, agrupa, igualmente, a los cientos de miles de migrantes africanos diseminados en todo el mundo, incluida Europa, así como a sus descendientes. Véase elementos de la definición del término afrodescendiente en la Conferencia de Santiago de 2000. Asimismo, véase, OEA, Departamento de Derecho Internacional. Secretaría de Asuntos Jurídicos. Roberto Rojas Dávila, Introducción a la Temática Afrodescendiente. Disponible en:

http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_ejecutadas_taller_transversalizacion_usa_2011_presentaciones_Roberto_Rojas.ppt. Más recientemente, el CERD ha considerado que los afrodescendientes son aquellas personas a las que se hace referencia en la Declaración y Plan de Acción de Durban y que se autoidentifican como personas de descendencia africana. Naciones Unidas, CERD, Recomendación General XXXIV, CERD/C/GC/34, 3 de octubre de 2011, párr. 1. También, véase, Murillo, Pastor. Intervención en el Panel sobre el goce de los derechos humanos por las personas de descendencia africana. Ginebra, Suiza, el 2 de marzo de 2011. Citado por: Atchebro, Daniel. Afrodescendiente, del rechazo al reconocimiento. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

335 La CIDH utiliza el término “racial” no como adhesión a las teorías que pretenden la existencia de razas distintas dentro de la especial humana, sino respetando la nomenclatura del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde la raza es una construcción social que toma como criterios de clasificación algunos rasgos biológicos visibles.

336 Como grupo que comparte una identidad racial, costumbres, territorio, creencias, cosmovisión, noción idiomática o dialectal y simbólica, entre otros.

de sociedades que se han caracterizado por negar históricamente su diversidad étnico-racial".³³⁷

359. A la Comisión le preocupan las imputaciones de conducta discriminatoria o vejatoria contra las personas de piel oscura, haitianas o dominicanas, y las de ascendencia haitiano, por parte de funcionarios de diversas administraciones públicas. Asimismo, la CIDH destaca las denuncias recibidas de personas que han sido objetivos señalados en base a su apariencia como "haitianos" producto de la sentencia TC/0168/13.
360. La Comisión toma nota de lo establecido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, e insta al Estado a reconocer que la privación de la nacionalidad por razones de raza o ascendencia constituye un incumplimiento de la obligación de los Estados de garantizar el disfrute sin discriminación del derecho a la nacionalidad.³³⁸

1. Discriminación estructural contra personas de ascendencia haitiana

361. En el marco de la visita, organizaciones de la sociedad civil manifestaron a la Comisión que "los migrantes haitianos, los dominicanos de ascendencia haitiana y los afrodescendientes en sentido general, no solo son víctimas de la discriminación estructural, siendo los más pobres entre los pobres y los excluidos, sino que además están afectados por expresiones abiertas de hostilidad y agresiones de particulares, sin que el Estado haya adoptado medidas eficientes para prevenir esas acciones basadas en el uso de perfiles raciales, el género, la edad, la orientación sexual o el estado de discapacidad de las personas afectadas". Asimismo, las organizaciones expresaron a la CIDH que la sentencia TC/0168/13 ha expuesto a las personas de ascendencia haitiana una mayor vulnerabilidad y estigmatización, ya que han sido segregados por "ser el grupo despojado de su nacionalidad y que será deportado".³³⁹
362. En la República Dominicana la población afrodescendiente se ha encontrado históricamente en situación de vulnerabilidad. La problemática del racismo y la negrofobia en el país datan desde la época colonial. A los fines de sostener relaciones fructíferas con los países europeos y de Norteamérica, quienes aún no habían abolido la esclavitud, los primeros gobernadores de la isla negociaron los paradigmas raciales, basando la concepción de la identidad dominicana en una

³³⁷ Véase, República Dominicana, Oficina Nacional de Estadística, *La variable étnico racial en los censos de población en la República Dominicana*. 2012, pág. 22.

³³⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación general Nº 34 aprobada por el Comité Discriminación racial contra afrodescendientes. CERD/C/GC/34. 3 de octubre de 2011, párr. 48

³³⁹ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

diferenciación racial de los haitianos y africanos, y de una conciencia sin raza que excluía el desarrollo de una identidad afrodescendiente.³⁴⁰

363. Durante su visita, la Comisión pudo constatar que la población dominicana de ascendencia haitiana es en su mayoría afrodescendiente. La CIDH recibió abundante información que indica que en la República Dominicana existen prejuicios y discriminación racial contra los negros, independientemente si son de origen haitiano o no, profundamente arraigados en la sociedad dominicana, y que se reflejan en ámbitos como el lenguaje, las relaciones interpersonales, los prototipos de estética social y de belleza física, entre otros. Esto se traduce en la intersección de diversas formas de discriminación hacia la población dominicana de ascendencia haitiana, por un lado basada en la resistencia a la "negritud" enraizada en la sociedad dominicana, y por otro lado, basada en el rechazo hacia la población haitiana mediante la ideología del antihaitianismo. En este sentido, la Comisión observa que de las 3.342 personas que suministraron información en el marco de la visita, 887 manifestaron que las violaciones que habían sufrido a sus derechos humanos estaban relacionadas al hecho de ser ellas mismas, sus padres o sus abuelos de ascendencia haitiana. Un migrante haitiano que dio su testimonio a la Comisión durante la visita expresó que:

Yo vivo aquí [en República Dominicana] desde el [19]98. He trabajado en el campo y en construcción sin papeles. En el 2012 me dieron visa para estar en el país y me la renovaron en 2013 [...] Mis tres hijos [de 9, 5 y 2 años] nacieron aquí, pero no me les dieron el acta de nacimiento dominicana, sino que me los registraron en el libro de extranjería. Nosotros queremos que nos ayuden, no se puede decir, ni reclamar nada como haitiano, si reclamamos nos insultan. Como haitiano no tenemos garantías, no se aguenta [sic]. El problema no es con los extranjeros blancos, es con los haitianos negros. Somos iguales todos, si un blanco corta a un negro es la misma sangre roja. Esta es la primera vez que yo hablo de esto. La situación es muy difícil, porque no podemos ni siquiera votar, es un abuso todo lo que nos hacen³⁴¹.

364. La Comisión observa que en su informe de 2007 presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial,³⁴² el Gobierno dominicano reconoció que dominicanos de origen africano eran víctimas de desigualdades y dificultades. En

³⁴⁰ Véase: Torres-Saillant, Silvio. *The Tribulations of Blackness: Stages in Dominican Racial Identity Latin American Perspectives*, Vol. 25, No. 3, *Race and National Identity in the Americas*. (May, 1998), ppág. 126-146; Moya Pons, Frank. *Historia de la República Dominicana*, Volumen 2. Editorial CSIC, 1 de enero de 2010; Moya Pons, Frank. *Antihaitianismo histórico y antihaitianismo de Estado*. Lecturas: historia y memoria. *Diario Libre*, 5 diciembre de 2009; Moya Pons, Frank. *Dominican national identity and return migration*. University of Florida at Gainesville Center for Latin American Studies Occasional Paper 1, 1981; Moya Pons, Frank. *The Dominican Republic: A National History*. Hispaniola Books, New York, 1995; CIDH, 127º período ordinario de sesiones, Audiencia Temática, Discriminación racial en República Dominicana. 2 de marzo de 2007; CIDH, 123º período ordinario de sesiones, Audiencia Temática "Situación de las comunidades haitianas y dominico-haitianas en República Dominicana", 21 de octubre de 2005.

³⁴¹ Testimonio de un migrante haitiano residente de Guayubín, Provincia de Monte Cristi, ante la Comisión Interamericana. Santo Domingo, 4 de diciembre de 2013.

³⁴² ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Noveno informe de la República Dominicana al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. CERD/C/DOM/12, 8 de junio de 2007, párr.

este sentido, el informe señala que "la mayoría de los afrodescendientes están ubicados en los niveles más bajos de la sociedad" y que "entre las principales víctimas de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran los afrodescendientes culturales"³⁴³.

365. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana han establecido de manera consistente que en la República Dominicana existe una situación en la que las personas haitianas y las nacidas en territorio dominicano de ascendencia haitiana, que comúnmente se encuentran en situación de pobreza e indocumentadas, sufren con frecuencia tratos peyorativos y discriminatorios, tanto por parte de autoridades como de particulares, lo que agravaba su situación de vulnerabilidad. Esta situación de vulnerabilidad también se manifiesta a través de las actitudes discriminatorias y la utilización de perfiles raciales contra las personas haitianas y dominicanas de ascendencia haitiana por parte de agentes estatales, que son los factores que motivan la detención selectiva y expulsión colectiva y sumaria de estas personas.³⁴⁴
366. A criterio de la Comisión, el origen de las múltiples violaciones que en la actualidad enfrentan las personas de origen haitiano en la República Dominicana radica en la denegación sistemática de larga data a sus derechos humanos a través de medidas adoptadas con base en criterios discriminatorios tales como el color de su piel y su origen nacional o el de sus ascendientes y en su situación de pobreza. La Comisión observa con preocupación que, del diagnóstico efectuado en los párrafos precedentes se desprende que la discriminación racial y el racismo se encuentran profundamente arraigados en la República Dominicana y que, como consecuencia, la población afrodescendiente padece una situación de discriminación estructural, en todos los aspectos y niveles, que la priva del goce y ejercicio de sus derechos humanos.
367. A modo general, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha entendido que "el racismo y la discriminación estructural contra afrodescendientes, enraizados en el infame régimen de la esclavitud, se manifiestan en situaciones de desigualdad que afectan a estas personas"³⁴⁵. Por su parte, la CIDH ha manifestado que a pesar de las diferentes formas de manifestación de las actitudes discriminatorias, la información sugiere en forma consistente que la población afrodescendiente en las Américas padece una situación de discriminación estructural; entendiendo que la situación de

³⁴³ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diene y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougal, Adición, Misión a la República Dominicana, A/HRC/7/19/Add.5, A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párr. 171.

³⁴⁴ CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párrs. 269 y 270; Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 171.

³⁴⁵ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación general Nº 34 aprobada por el Comité Discriminación racial contra afrodescendientes*. 79º período de sesiones, CERD/C/GC/34. 3 de octubre de 2011, párr. 6

discriminación estructural se verifica en los indicadores de pobreza, participación política, criminalidad, acceso a vivienda, salud y educación de calidad, entre otros. Asimismo, la situación de discriminación estructural se advierte en el imaginario colectivo y en la continuidad de estereotipación y prejuicios contra la población afrodescendiente.³⁴⁶

368. La Comisión Interamericana entiende que, si bien existen múltiples formas en que la discriminación puede manifestarse, la discriminación estructural o sistémica se refiere al conjunto de normas, reglas, rutinas, patrones, actitudes y pautas de comportamiento, tanto *de jure* como *de facto*, que dan paso a una situación de inferioridad y exclusión contra un grupo de personas de forma generalizada, las cuales son perpetuadas a lo largo del tiempo e incluso por generaciones, es decir, no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos, sino que es una discriminación que surge como consecuencia de un contexto histórico, socioeconómico y cultural.³⁴⁷ El carácter generalizado alude a su elemento cuantitativo, como lo es la naturaleza a gran escala de la problemática; mientras que el carácter sistémico se refiere a la manera en cómo se adoptan decisiones, prácticas, políticas o la cultura de una sociedad. En este sentido, la discriminación estructural no tiene una definición estricta o cerrada.
369. Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión considera que en casos donde existen patrones o prácticas de carácter estructural, se debe realizar una valoración conjunta de la coyuntura propuesta acerca de las circunstancias históricas, materiales, temporales y espaciales que rodean a la situación.³⁴⁸ En efecto, la Comisión ha podido observar desde 1991 las graves violaciones a los derechos humanos que enfrentan las personas de origen afrodescendiente, especialmente

³⁴⁶ CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párrs. 42, 46.

³⁴⁷ Véase, entre otras, Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214; Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282. También, véase, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación general N° 34 aprobada por el Comité Discriminación racial contra afrodescendientes*. 79º período de sesiones, CERD/C/GC/34. 3 de octubre de 2011; CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011; Stavenhagen Rodolfo, *El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación*, BID/IIDH, 2001; Pelletier, Paola, *La "Discriminación Estructural" en la evolución Jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Revista del Instituto de Derechos Humanos No.60, Julio – Diciembre 2014.

³⁴⁸ Véase, CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párr. 53; Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 63, citando Corte I.D.H., *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 50.

los migrantes haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana, en la República Dominicana.³⁴⁹

370. La Comisión observa con preocupación que, del diagnóstico efectuado en los párrafos precedentes se desprende que la discriminación racial y el racismo se encuentran profundamente arraigados en República Dominicana y que, como consecuencia, la población afrodescendiente – ya sea que constituya un porcentaje minoritario o mayoritario de la población – padece una situación de discriminación estructural, en todos los aspectos y niveles, que la priva del goce y ejercicio de sus derechos humanos.

2. Discriminación intersectorial contra personas de ascendencia haitiana

371. La Comisión ha podido constatar cómo la situación de vulnerabilidad estructural de las personas de origen haitiano en la República Dominicana se agrava cuando además de ser migrantes o descendientes de estos convergen otros factores con base a los cuales son discriminados, tales como la raza, etnia, color, origen nacional, capacidad lingüística, edad, sexo, situación de pobreza, los cuales al presentarse en un mismo tiempo conllevan a que estas personas sean víctimas de discriminación intersectorial.³⁵⁰
372. Con esto, la Comisión observa que la población afrodescendiente se ve afectada por múltiples niveles de discriminación, si bien es cierto que la noción de discriminación racial es distinta del concepto de desigualdad social, la Comisión ha resaltado la estrecha relación que existe entre pobreza y raza y entre raza y clase, y cómo estas categorías se entrelazan profundizando la situación de riesgo de la población afrodescendiente. En particular, la CIDH observa con preocupación la especial situación de riesgo de las mujeres afrodescendientes, quienes han sufrido una triple discriminación histórica, en base a su sexo, pobreza extrema y a su raza.³⁵¹
373. En efecto, cuando al hecho de ser mujer se añade la cuestión relativa a la raza, se hace evidente el doble peso de la discriminación por motivo de género y la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia. Las desventajas que encaran las mujeres pertenecientes a minorías en relación con el acceso a trabajo,

³⁴⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992. Capítulo V: Situación de los haitianos en República Dominicana. CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 59.

³⁵⁰ Sobre discriminación intersectorial, ver, CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 (2013), párr. 83; CIDH, *Observaciones a la Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Niños, niñas y adolescentes migrantes*. 17 de febrero de 2012, párr. 16; y CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63 (2011), párr. 308.

³⁵¹ CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 13.

la trata de mujeres y la violencia contra la mujer basada en la raza constituyen esferas de especial preocupación para la Comisión.

Nacimos acá [en República Dominicana], ni sabemos de qué color es la tierra de Haití. Yo tengo acta de nacimiento, pero no me quieren dar la cédula, porque mis padres son haitianos. Mi hermana [de 15 años] y mi hermano [de 9 años] no tienen actas de nacimiento. A mí me faltan dos años para terminar el colegio y necesito tener la cédula para poder trabajar. A mí me tiene preocupada que por no poder trabajar me toque prostituirme.³⁵²

374. Asimismo se destaca la situación de los niños y niñas respecto de quienes se informó que sufrirían por el temor de sus familias a ser discriminadas y rechazadas, ya sea por el mismo Estado y sus instituciones, como por personas con las que han convivido durante años en barrios y comunidades. La Comisión también recibió abundante información sobre las afectaciones que para estas personas genera el tener que vivir con la incertidumbre que ha conllevado el haber sido privados de su de la nacionalidad dominicana y el temor de que puedan ser deportados en cualquier momento sin posibilidades de retornar a sus hogares.

Los [agentes] de Migración no nos respetan nada. Llegaron a las 3 de la mañana a sacarnos de la casa. Yo estaba de pantalón corto y desnudo. A los 5 [él, su esposa y sus tres hijos menores de edad nacidos en la República Dominicana] nos montaron en el camión y nos llevaron a la frontera de Dajabón [y de allí les expulsaron hacia Haití]. El 14 de agosto de 2013, mi patrón me fue a buscar en su carro a la frontera. Llego a las 12 de la noche. Cuando volví de Haití no encontré nada. Se nos habían llevado todas nuestras cosas. Quienes hicieron esto fueron 3 [agentes] de Migración. Quisimos denunciar y los [agentes] de Migración nos amenazaron. La vecina tiene un tanque de gas, una estufa, y un dominicano la cogió y le mocho el brazo. [...] A todos mis vecinos se los llevaron. Ahora tenemos miedo de que vengan otra vez para llevarnos. [...] Mis hijos nacieron aquí [en la República Dominicana], pero no tienen acta de nacimiento y por eso el médico no me los quiere atender en el hospital.³⁵³

375. Si bien la legislación dominicana reconoce que el derecho a la educación debe ser garantizado sin ningún tipo de discriminación, entre las cuales se incluyen aquellas basadas en distinciones por nacionalidad, raza, posición económica y social o de

³⁵² Testimonio de una mujer de ascendencia haitiana ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

³⁵³ Testimonio de una joven de 15 años nacida en la República Dominicana ante la CIDH en el Batey Libertad, República Dominicana, 4 de diciembre de 2013.

cualquier otra naturaleza, durante y con posterioridad a la visita, la Comisión recibió múltiples testimonios e información de familiares y niños, niñas y adolescentes de ascendencia haitiana nacidos en la República Dominicana que, como consecuencia de la sentencia TC/0168/13 y la situación preexistente, fueron impedidos de continuar con sus estudios en la escuela o en la universidad al no contar con un acta de nacimiento o con una cédula que les eran requeridos por profesores o autoridades de sus centros educativos. La Comisión observa con profunda preocupación que de las 3.342 personas que dieron información y testimonios durante la visita, se registraron 620 situaciones en las que estas personas o sus familiares habían enfrentado obstáculos en lo concerniente al derecho a la educación.

Mi hija [de 17 años] nació aquí [en la República Dominicana], pero como yo no tenía papeles, no pude sacarle el acta de nacimiento. Hace dos años, como ella no tenía el acta [de nacimiento] no pudo seguir estudiando. En la escuela sólo la dejaron llegar hasta octavo [grado]. Mi hija ya tiene una hija de dos años que tampoco pudo declarar por no tener el acta.³⁵⁴

376. La información recibida por la Comisión indicaba de forma consistente que al llegar al octavo grado a niños, niñas y adolescentes se les requería presentar su acta de nacimiento para poder continuar sus estudios de secundaria, lo cual representaba un obstáculo infranqueable para niños, niñas y adolescentes de ascendencia haitiana nacidos en la República Dominicana que no habían sido inscritos en el Registro Civil y por ende no contaban con el acta de nacimiento. La aplicación de políticas escolares discriminatorias ha ocasionado que a muchas de estas personas se les haya vulnerado su derecho a la educación. A su vez, los obstáculos que han enfrentado muchas de estas personas ha conllevado a que se viesen forzados a trabajar en empleos informales, lo cual, a su vez, ha limitado sus posibilidades de mejorar su situación socio-económica y las de sus familias.

Yo nací en un hospital en Mao [en la Provincia de Valverde, República Dominicana] en 1999. Mi mamá y mi papá son haitianos. Mi papá tenía papeles [documentos de identidad] haitianos cuando vino. Cuando nací en el hospital les entregaron una constancia de nacimiento. [Mis papás] intentaron declararme varias veces, pero los de la Oficialía [del Estado Civil] le[s] decían que no porque eran extranjeros. Lo único que tengo [como documento] de identidad es el referimiento médico del hospital. [...] Ahora estoy estudiando segundo grado de bachillerato, pero [en el colegio] ya me están pidiendo el acta de nacimiento y a mí no me la dan. Quiero que me ayuden a seguir estudiando. Me siento mal porque en la

calle me llaman maldita, sucia y me tratan muy mal. [...] Todos somos iguales y eso no esta bien. Yo tengo tanto derecho a ser dominicano [sic] como los demás. Sólo quiero estudiar. Esto no es justo.³⁵⁵

377. El impacto que ha tenido sobre las personas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana la privación de sus derechos a la nacionalidad, la personalidad jurídica, la identidad y el registro civil se refleja claramente en los obstáculos que han generado en el goce efectivo de su derecho a la educación. La Comisión observa con preocupación que los obstáculos que enfrentan estas personas para continuar con su educación impide que puedan realizar plenamente sus proyectos de vida y que permanezcan atrapados en una trampa de pobreza, la cual se hace palpable en un círculo de otras múltiples privaciones. Los obstáculos en el acceso a la educación impiden que estas personas puedan salir de la pobreza y a la vez perpetúan indefinidamente los obstáculos que impiden romper ese círculo vicioso. La vulneración del derecho a la educación resulta de suma preocupación para la Comisión dado que este derecho funciona como un catalizador, necesario para la realización de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.³⁵⁶
378. La Comisión estima importante señalar que el derecho a la educación es un derecho humano, el cual se encuentra reconocido en el artículo 26 de la Convención Americana, el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), así como en otros instrumentos internacionales de los cuales es parte el Estado dominicano. Por lo tanto, en cumplimiento con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, el Estado dominicano debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a estas personas el acceso a la educación, sin discriminación alguna por motivos del origen nacional o la situación migratoria de sus padres, de raza, color, capacidad lingüística, situación de apatridia o cualquier otra condición social. En este orden de ideas, el Estado debe eliminar cualquier requisito que exija que un niño deba presentar un acta de nacimiento a efectos de ser incluido oficialmente en los registros escolares.
379. La Comisión también expresa su preocupación por los informes de discriminación racial en el acceso a lugares, servicios o instalaciones destinados al uso público, incluidos los de carácter recreativo.³⁵⁷ Sobre esto, la Comisión valora

³⁵⁵ Testimonio de migrante haitiano en representación suya y de su esposa y sus tres hijos nacidos en la República Dominicana ante la CIDH en el Batey Libertad, República Dominicana, 4 de diciembre de 2013.

³⁵⁶ Universidad de Georgetown – Instituto de Derechos Humanos de Georgetown Law, *Dejados Atrás: Como la Apatridia en la República Dominicana Limita el Acceso a la Educación de los Niños*. Washington D.C., 2014, pág. 4.

³⁵⁷ Véase: Acento. 17 de mayo de 2013. *Jóvenes rechazadas por color de piel someten dueños del bar "La Chismosa"*; Listín Diario. 31 de julio de 2007. *Embajada de EEUU prohíbe a sus empleados visitar Discoteca "Loft"*; Diario Digital. 18 de septiembre de 2006. *Discriminación en discoteca habría provocado muerte*; El Nacional. 31 de agosto de 2014. *Racismo en bares, discotecas y restaurantes*.

positivamente la “Resolución para la Eliminación de la Discriminación en el Acceso a Restaurantes, Bares y otros lugares de Esparcimiento”, emitida por el Procurador General de la República, en la cual se reconoce que “ha identificado violaciones a los derechos fundamentales, discriminaciones, exclusiones y limitaciones que se vienen materializando en relación al acceso y disfrute de algunos restaurantes, bares, y otros establecimientos de este tipo fundamentados en asuntos de color de piel, raza, vestimenta, peinados y apariencia física de los ciudadanos, hechos tipificados por la ley penal, los cuales mediante la presente Resolución se pretenden erradicar, subsanar e impulsar su persecución”³⁵⁸.

380. En efecto, la información reseñada revela que las personas dominicanas de ascendencia haitiana, así como dominicanos afrodescendientes enfrentan importantes obstáculos en relación con sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, tales deficiencias deben ser enfrentadas por los Estados a través de medidas diseñadas específicamente para garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación de las personas afrodescendientes.³⁵⁹
381. De forma general, la información proporcionada durante la visita indica a la Comisión que los abusos en contra de personas afrodescendientes se daban por parte de los agentes estatales mayormente en temas de detención migratoria con fines de expulsiones sumarias. Es decir que se utilizaban perfiles raciales para identificar personas que “parecerían haitianas” para luego detenerlos y deportarlos, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio. La información recibida por la Comisión indicó que había una situación de impunidad respecto de los agentes de Migración y oficiales de las fuerzas de seguridad acusados de incurrir en estas prácticas.
382. Una de las mayores preocupaciones presentadas por las organizaciones de la sociedad civil durante y después de la visita, es la situación de incertidumbre en la que se encuentran las personas afectadas por la Sentencia TC/0168/13, toda vez que las mismas se sienten en riesgo continuo de ser deportados hacia Haití por efecto de la sentencia. Las personas afectadas temen que las autoridades migratorias las identifiquen en base a su perfil dominico-haitiano, y que por carecer de documentación que constate su nacionalidad dominicana, estos sean deportados a Haití.
383. En este sentido, la Comisión definió la práctica de “*racial profiling*” o establecimiento de perfiles raciales como una “acción represora [que] se adopta por supuestas razones de seguridad o protección pública y está motivada en estereotipos de raza, color, etnicidad, idioma, descendencia, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento, o una combinación de estos factores, y no en sospechas objetivas, que tiendan a singularizar de manera discriminatoria a individuos o

³⁵⁸ Procuraduría General de la República. Resolución para la Eliminación de la Discriminación en el Acceso a Restaurantes, Bares y otros lugares de Esparcimiento. 15 de mayo de 2013.

³⁵⁹ CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 102.

grupos con base en la errónea suposición de la propensión de las personas con tales características a la práctica de determinado tipo de delitos”³⁶⁰.

384. La Comisión coincide con la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, quien en su Recomendación General N° 31, sostuvo que los Estados deben tomar las medidas necesarias para impedir los interrogatorios, las detenciones y los cacheos basados *de facto*, exclusivamente en el aspecto físico del individuo, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico, o cualquier otra categorización que pueda hacerle particularmente sospechoso.³⁶¹
385. Finalmente, el Estado señaló como indicador para negar la existencia del racismo y discriminación contra dominicanos de ascendencia haitiana o afrodescendientes en las diversas esferas presentadas, que no existen denuncias al respecto a pesar de que el Código Penal tipifica la conducta. Sobre este particular, la Comisión ha sostenido que la falta de denuncias o casos de discriminación no demuestra la ausencia de situaciones de discriminación racial sino que puede constituir una prueba de falta de conocimiento de sus derechos por parte de las víctimas, falta de confianza en la policía y/o autoridades judiciales, falta de atención o sensibilidad por parte de las autoridades judiciales hacia situaciones de discriminación, temor a sufrir represalias o censuras sociales o imposibilidades materiales para enfrentar el costo y la complejidad de los procesos judiciales, así como otras barreras en el acceso a la justicia.³⁶²
386. En vista del marco normativo presentando, la Comisión recuerda que ha establecido que la simple promulgación de leyes sin efecto práctico alguno no garantiza el pleno goce y ejercicio de derechos.³⁶³ Por su parte, la Corte tiene resuelto como criterio jurisprudencial uniforme, que no basta con que haya formalmente disposiciones legales que garanticen la igualdad, sino que éstas deben ser efectivas, es decir, deben dar resultados o respuestas necesarias para la protección de los derechos contemplados en la Convención Americana.³⁶⁴

³⁶⁰ CIDH, Informe No. 26/09 (Admisibilidad y Fondo), Caso 12.440, Wallace de Almeida (Brasil), 20 de marzo de 2009, párr. 143.

³⁶¹ CERD, Observación General N° XXXI, U.N. Doc. CERD/C/GC/31/Rev.4 (2005), párr. 20.

³⁶² CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 121; Naciones Unidas, CERD, Observación General No. XXXI, U.N. Doc. CERD/C/GC/31/Rev.4 (2005).

³⁶³ CIDH, Informe No. 36/09 (Admisibilidad y Fondo), Caso 12.440 Wallace de Almeida (Brasil), 20 de marzo de 2009, párrs. 147 y 148; CIDH, *Seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 de diciembre 2009, párr. 68; CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 198.

³⁶⁴ Corte IDH. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 157, párr. 213; *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 170; *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Excepción Preliminar. Sentencia de 30 de noviembre de 2005. Serie C No. 139, párr. 4; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 184; *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 93; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100. párrs. 117 y 142; *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*. Reparaciones. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 69; *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia*. Reparaciones. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C

387. Al respecto, la Comisión Interamericana expresa su preocupación por la falta de leyes generales contra la discriminación, y en ese sentido recomienda a la República Dominicana que promulgue una legislación completa que prohíba la discriminación por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico,³⁶⁵ y que se asegure que las medidas legales y políticas sobre migración no discriminen por motivos de raza, color, origen nacional o idioma.³⁶⁶

D. Conclusiones y recomendaciones

388. La discriminación histórica contra personas afrodescendiente en la República Dominicana es de gran preocupación para la Comisión Interamericana. Durante su visita la CIDH pudo constatar la ausencia en la población dominicana de una autoidentificación como población afrodescendiente, a pesar de que se estima que el 80% de los dominicanos se consideran “mulatos” o “negros”.³⁶⁷
389. Dentro de la población afrodescendiente en República Dominicana se encuentra el grupo de dominicanos de ascendencia haitiana o percibidos como tales que han sido afectados por las diversas medidas administrativas, legales, constitucionales y jurisprudenciales tendientes a revocar la nacionalidad dominicana a pesar de haber nacido en territorio dominicano. La Comisión observa que a lo largo de los años en que ha dado seguimiento a esta situación, así como durante su visita a la República Dominicana en diciembre de 2013, no ha recibido denuncias o informaciones sobre personas dominicanas de ascendencia extranjera que no fuesen de ascendencia haitiana quienes hubiesen enfrentado obstáculos en el reconocimiento de su nacionalidad, en el acceso al registro civil o a sus documentos de identidad.
390. La Comisión reitera que la privación de la nacionalidad por razones de raza, ascendencia, situación migratoria, entre otras categorías, constituye un incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el disfrute del derecho a la nacionalidad sin discriminación. En este sentido, como ya ha sido establecido, la sentencia TC/0168/13 discrimina a las personas en el acceso a la nacionalidad por la situación migratoria de los padres, la cual no puede transmitirse a sus hijos.

No. 92, párr. 96; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 151; *Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 28 de febrero de 2003, párr. 164; *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002, párr. 112.

³⁶⁵ Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/DOM/CO/12, 16 de mayo de 2008, párr.9.

³⁶⁶ Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/DOM/CO/13-14, 1 de marzo de 2013, párr.11.

³⁶⁷ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Noveno informe de la República Dominicana al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/DOM/12, 8 de junio de 2007, párr. 3.

391. Adicionalmente a las normas que contemplan una restricción discriminatoria en el acceso a la nacionalidad por la situación migratoria de los padres, la Comisión nota que en el Estado dominicano ocurren prácticas –llevadas a cabo en su mayoría por oficiales del registro civil– que tienen por objeto negar el acceso a derechos y servicios por razones de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico. Al respecto, la CIDH recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos no sólo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquéllas cuyo impacto sea discriminatorio contra cierta categoría de personas, aún cuando no se pueda probar la intención discriminatoria.³⁶⁸
392. La Comisión ya ha sostenido que aún en los casos en que se garantiza la igualdad como una cuestión de derecho, esto no equivale a una garantía de igualdad de oportunidad y trato.³⁶⁹ Por ello, las medidas de acción afirmativa constituyen una herramienta útil para corregir las condiciones persistentes de discriminación de hecho mientras tales condiciones persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades. Dado que las medidas de acción afirmativa tienen como objeto remediar la situación de discriminación histórica que padece un grupo en especial situación de riesgo, no implican la adopción de un trato discriminatorio.³⁷⁰
393. En efecto, la eliminación de los obstáculos formales y la introducción de medidas de acción afirmativa para promover la igualdad de las personas afrodescendientes constituyen condiciones previas indispensables para garantizar la igualdad real de la población afrodescendiente, especialmente de la población dominicana de ascendencia haitiana en República Dominicana.³⁷¹
394. En relación con el establecimiento de perfiles raciales, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación por el hecho de que se utilicen perfiles raciales como mecanismo selectivo y discrecional de denegación de documentos de identidad dominicanos, de detención migratoria o investigación de personas, lo cual que afecta directamente a la población afrodescendiente, en particular aquella de

³⁶⁸ CIDH, *Inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 95.

³⁶⁹ CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 250.

³⁷⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Comentario General No. 20, “La No discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales)”, U.N. Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio del 2009, párr. 8(b). El Comité de Derechos Económicos y Sociales ha señalado que “para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares”. CIDH, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 3. 13 abril 2000, Capítulo VI. CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 79, 18 abril 2011, párr. 36.; CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 227.

³⁷¹ CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 251; Naciones Unidas, CERD, Recomendación General XXXIV, CERD/C/GC/34, 3 de octubre de 2011, párrs. 7, 18.

origen haitiano. Al respecto, la CIDH advierte que es imprescindible que el Estado elimine estas prácticas. Para ello, la Comisión considera fundamental tanto la modificación de los estereotipos institucionalizados respecto de la población afrodescendiente, como la adecuada sanción de los agentes de estatales que en el ejercicio de sus funciones violen derechos humanos con base en perfiles raciales.³⁷²

395. La CIDH considera imprescindible que la República Dominicana adopte acciones afirmativas para erradicar la discriminación racial y étnica y garantizar efectivamente los derechos humanos de las personas dominicanas afrodescendientes, especialmente a la población dominicana de ascendencia haitiana. Para ello, es necesario contar con información adecuada y desagregada y destinar los recursos humanos y financieros suficientes y específicos que permitan no sólo desactivar los prejuicios y estereotipos raciales sino también mejorar las condiciones de vida de las personas afrodescendientes en lo que se refiere a salud, vivienda, educación y trabajo, haciendo especial hincapié en la situación de múltiple discriminación que padecen las mujeres afrodescendientes.³⁷³
396. Con base en las conclusiones anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones al Estado dominicano:
1. Reconocer oficial y públicamente la existencia y el impacto histórico, social y cultural que ha tenido el racismo y la discriminación racial en la República Dominicana, y expresar, de forma firme, su voluntad política para combatirlos. Se deben adoptar estrategias políticas y jurídicas para poner fin a las manifestaciones y expresiones de racismo y discriminación racial estructural.
 2. Adoptar, de manera urgente, medidas orientadas a superar la situación de discriminación estructural que afecta a la población afrodescendiente, en particular la de origen haitiano.
 3. Adoptar leyes exhaustivas de lucha contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia y de protección y promoción de los derechos de las minorías. El Gobierno debería aplicar rigurosamente dichas leyes y adoptar medidas firmes para prevenir las prácticas discriminatorias.
 4. Implementar medidas tendientes a sensibilizar a través del sistema educativo a la población dominicana sobre la herencia histórica de la colonización y la esclavitud y la compleja historia que ha caracterizado las relaciones entre la República Dominicana y Haití. Esa sensibilización es esencial para eliminar los estigmas y estereotipos negativos con que se enfrentan constantemente los negros, sean dominicanos, dominicanos de

³⁷² CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 17.

³⁷³ CIDH, *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 22.

ascendencia haitiana, apátridas de ascendencia haitiana o haitianos. En este orden de ideas, la Comisión insta al Estado dominicano a revisar los planes de estudios y libros de texto, en particular los de historia, para que reflejen apropiadamente las cuestiones relacionadas con las ventajas humanas, culturales y sociales del multiculturalismo y las contribuciones de los diferentes grupos étnicos a la construcción de la identidad nacional de la República Dominicana.

5. Adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar que sus políticas y leyes en materia de nacionalidad y migración identifiquen y erradiquen la utilización de perfiles raciales como motivo para la negación de la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en el territorio de República Dominicana, o el motivo para realizar una detención o expulsión arbitraria.
6. Adoptar programas de capacitación de carácter continuo y permanente con el fin de asegurar que los perfiles raciales no constituyan, de ningún modo, el motivo para la negación de la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en el territorio de República Dominicana, o el motivo para realizar una detención o expulsión.
7. Identificar y erradicar la utilización de perfiles raciales como mecanismo válido de denegación de documentos de identidad dominicanos, de detención migratoria o investigación de personas.
8. Adoptar medidas positivas para eliminar la discriminación racial y garantizar que las personas dominicanas de ascendencia haitiana, los afrodominicanos y los migrantes haitianos accedan a los servicios básicos en condiciones de igualdad en relación con el resto de la población. En particular, adoptar medidas positivas orientadas a garantizar un acceso efectivo a servicios de salud, salud materna y reproductiva, vivienda, educación y trabajo.
9. Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a las personas de ascendencia haitiana el acceso a la educación, sin discriminación alguna por motivos del origen nacional o la situación migratoria de sus padres, de raza, color, capacidad lingüística, situación de apatridia o cualquier otra condición social. En este orden de ideas, el Estado debe eliminar cualquier requisito que exija que niños, niñas y adolescentes deban presentar un acta de nacimiento a efectos de ser incluido oficialmente en los registros escolares.
10. Implementar las medidas que sean necesarias para garantizar la igualdad de acceso a todos los niveles de enseñanza, independientemente de la nacionalidad y la documentación, en consonancia con las obligaciones internacionales, en particular a los niños de ascendencia haitiana y a los niños que carecen de un acta de nacimiento, y les permita presentarse a los exámenes necesarios para graduarse de la educación primaria y secundaria.

11. Adoptar políticas de acción afirmativa para las personas afrodescendientes para remediar o enmendar las injusticias históricas, remediar la discriminación social, estructural, crear grupos de representación diversas y proporcional, proveer a las comunidades en desventaja con roles modelos que puedan ofrecer la motivación e incentivos necesarios, así como para poner un fin de estereotipos viciosos y perjudiciales.
12. Adoptar los mecanismos necesarios para promover la autoidentificación de su población afrodescendiente. Implementar campañas de concientización y capacitación sobre las categorías de autoidentificación, que incentiven a la población afrodescendiente a autoidentificarse. En especial, mediante la inclusión de la variable “afrodescendencia” en todos los registros públicos y específicamente en los censos de población y encuestas de hogares.
13. Incluir de forma permanente la variable étnico-racial en los censos de población en la República Dominicana, así como en encuestas e instrumentos oficiales de levantamiento de información. A través de los instrumentos mencionados anteriormente, recolectar datos estadísticos desglosados por etnia, color, origen nacional, género y situación socioeconómica de la población con el objeto de definir políticas eficaces contra la discriminación racial. Generar estimaciones respecto a la población afrodescendiente.
14. Facultar al Defensor del Pueblo para actuar de conformidad a los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (“Principios de París”), y de esta forma disponga de autoridad e independencia para luchar integralmente contra todas las formas de discriminación por motivos de raza, etnia, nacionalidad, sexo, edad, discapacidad, situación migratoria, orientación sexual e identidad de género y cualquier otra condición.
15. Instar a los medios de comunicación a iniciar un proceso amplio e institucional para evaluar su función en la creación de percepciones, imágenes y prejuicios, y promover su importante papel en la lucha contra el racismo y la xenofobia y en la promoción de la tolerancia y la convivencia.

CAPÍTULO 4

ACCESO A LA JUSTICIA Y GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO PARA PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA

ACCESO A LA JUSTICIA Y GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO PARA PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA

A. *Consideraciones generales*

397. Durante la visita, la Comisión identificó varias preocupaciones respecto al acceso a la justicia para la protección de los derechos a la nacionalidad, personalidad jurídica e identidad, en particular para las personas afectadas por la sentencia TC/0168/13. Adicionalmente, la Comisión recibió información de las múltiples barreras enfrentadas por la población dominicana de ascendencia haitiana para obtener una respuesta efectiva en procesos administrativos y judiciales relativos a sus derechos a la nacionalidad, personalidad jurídica e identidad, derivados de la implementación de la Circular No. 17-2007 del 29 de marzo de 2007 emitida por la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral (en adelante “Circular 17”), y la Resolución No. 12-2007 del 10 de diciembre de 2007, dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral (en adelante “Resolución 12”).³⁷⁴
398. El acceso a la justicia constituye la primera línea en la defensa de los derechos humanos. Al respecto, la Declaración Americana y la Convención Americana han consagrado los principios básicos y obligaciones vinculadas con el derecho de acceder a una adecuada protección judicial. Los artículos XVIII de la Declaración Americana y los artículos 8³⁷⁵ y 25³⁷⁶ de la Convención Americana establecen que

³⁷⁴ CIDH, Observaciones preliminares de la visita de la CIDH a República Dominicana: 2 a 6 de diciembre de 2013. Santo Domingo, 6 de diciembre de 2013, pág. 14.

³⁷⁵ El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo al Derecho a las Garantías Judiciales establece que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados.

399. En términos generales, el acceso eficaz a la justicia debe entenderse desde una doble perspectiva que incluya tanto la posibilidad física de presentar demandas judiciales o iniciar procesos administrativos, como las perspectivas reales de obtener una respuesta en un corto plazo de conformidad con la legislación correspondiente según la materia de que se trate.³⁷⁷
400. La Comisión Interamericana ha establecido que el derecho a un recurso judicial efectivo contenido en el artículo 25 de la Convención Americana, interpretado en conjunto con las obligaciones comprendidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, debe entenderse como “el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado - sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado-, de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en la que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada”³⁷⁸.

- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
 - c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
 - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

³⁷⁶ El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo al Derecho a la Protección Judicial establece que:

- 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
- 2. Los Estados Partes se comprometen:
 - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

³⁷⁷ CIDH, *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 junio 2007, párr. 55.

³⁷⁸ CIDH, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Fondo, *Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1 de marzo de 1996, pág. 22.

401. A su vez, la Corte Interamericana ha señalado que toda persona que ha sufrido una violación a sus derechos humanos “tiene derecho a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y el establecimiento de las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención”³⁷⁹. El SIDH ha reconocido el rol esencial que le compete a la realización del derecho de acceder a la justicia en la garantía de los derechos fundamentales en general, y los derechos económicos, sociales y culturales en particular, y ha fijado una serie de estándares con impacto en el funcionamiento de los sistemas judiciales en la región.³⁸⁰
402. La Comisión nota que la situación de vulnerabilidad por la discriminación estructural de la cual son víctimas los dominicanos de ascendencia haitiana, se constituye en el principal obstáculo de acceso a la justicia para esta población. Tal como se detallará en las secciones respectivas, se tomó conocimiento de prácticas que se traducen en una desprotección judicial y la falta de garantías de debido proceso de las personas dominicanas de ascendencia haitiana en procedimientos que conllevan a la privación arbitraria de su nacionalidad, así como en el marco de procedimientos sumarios que conllevan a la expulsión de personas dominicanas de ascendencia haitiana, y de forma general en las diferentes esferas de su vida en procesos judiciales y administrativos.

B. Marco constitucional y legal

403. Los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso han sido reconocido como derechos fundamentales por el Estado dominicano, tanto a nivel constitucional, legal, y jurisprudencial. La Constitución de 2010 reconoce la obligación del Estado de proteger y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en su artículo 69, de la siguiente manera:

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable; 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;

³⁷⁹

Corte IDH. *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 48.

³⁸⁰

CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 50.

5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa; 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo; 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio; 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley; 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia; 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

404. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia mediante la Resolución 1920-2003 de 13 de noviembre de 2003 reconoció que “a fin de asegurar un debido proceso de ley, la observancia de estos principios y normas es imprescindible en toda materia, para que las personas puedan defenderse adecuadamente y hacer valer sus pretensiones del mismo modo ante todas las instancias del proceso. Que estas garantías son reglas mínimas que deben ser observadas no sólo en los procesos penales, sino, además, en los que conciernen a la determinación de los derechos u obligaciones de orden civil, laboral, administrativo, fiscal, disciplinario o de cualquier otro carácter siempre que estas sean compatibles con la materia de que se trata.”
405. A su vez, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha interpretado que “cuando [el] constituyente decidió incorporar como una garantía al debido proceso en todo ámbito, o sea judicial y administrativo, lo hizo a sabiendas de que dejaba atrás viejas restricciones que excluían las actuaciones que caían bajo la égida de los procesos administrativos”³⁸¹.
406. La Constitución igualmente reconoce la acción de amparo en su artículo 72, disponiendo que “[t]oda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades”. Dicho procedimiento es regulado por la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.
407. De conformidad con la Ley No. 137-11, la decisión que concede el amparo es ejecutoria de pleno derecho.³⁸² En consonancia con lo anterior, en caso de la interposición de un recurso contra la sentencia de amparo, dicho recurso no tiene efecto suspensivo, salvo que, a petición, debidamente motivada, de parte interesada, el Tribunal Constitucional disponga expresamente lo contrario.³⁸³

³⁸¹ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0011/14 de 13 de agosto de 2014, pág. 16.

³⁸² Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Artículo 71.

³⁸³ Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Artículo 54.8.

408. Por su parte, el marco legal del Registro del Estado Civil se encuentra en la Ley No.659 sobre Actos del Estado Civil, de fecha 17 de julio de 1944, suplida por disposiciones del Código Civil, así en la Ley 136-03 Código de Protección para los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley 8-92 de fecha 13 de abril de 1992, la Ley Electoral No.275-97 de fecha 21 de diciembre de 1997 y sus modificaciones, el Código Penal Dominicano, y la Constitución.

C. Principales preocupaciones relativas al acceso a la justicia, la protección judicial y las garantías del debido proceso

409. Previo a la publicación de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, la CIDH había recibido información sobre la existencia de una práctica generalizada por parte de la Junta Central Electoral de retener, suspender indefinidamente o negar la entrega de los documentos de identificación, ya fuese el acta de nacimiento, la cédula de identidad y electoral o ambos, a dominicanos de ascendencia haitiana o personas percibidas como tales.³⁸⁴ Estas prácticas vinieron a ser institucionalizadas y reguladas a partir de la promulgación de la Circular 17 y Resolución 12 de la Junta Central Electoral, ambas en 2007. Tanto la Circular 17, como la Resolución 12 autorizaron a los oficiales del Registro Civil a suspender y retener de oficio las actas del Estado Civil sin notificar a las personas afectadas.
410. En la reunión que la Comisión sostuvo con funcionarios de la Junta Central Electoral durante la visita, el Secretario General de la Junta Central Electoral, Dr. Ramón Hilario Espiñeyra Ceballos, afirmó que a partir del año 2007 la JCE asumió de manera definitiva el Registro Civil, por lo que emitieron una serie de normas y resoluciones para “recoger una diversidad de instrucciones dispersas que habían en el registro civil y unificarlas en varios documentos”, señalando entre estos “una circular famosa que dimos, y un reglamento que lo que hizo fue unificar las casuísticas que se daban de todo tipo de irregularidades en actas y las validó en un instrumento jurídico, que fue la famosa Resolución No. 12-2007”³⁸⁵.
411. En su visita la Comisión habló con múltiples personas que afirmaron que sin contar con la cédula, no tenían la posibilidad de acceder al sistema judicial o dar seguimiento a un proceso judicial. Una madre informó a la CIDH que, debido a que ni ella ni su hijo contaban con documentación que acreditase que nacieron en el

³⁸⁴ Véase, CIDH, *Audiencia sobre modificación del registro civil en República Dominicana*. 141º período ordinario de sesiones, 28 de marzo de 2011; *Audiencia sobre la Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. 143º período de sesiones, 24 de octubre de 2011; *Audiencia sobre el derecho a la nacionalidad de los dominicanos de origen haitiano en República Dominicana*. 147º período ordinario de sesiones, 12 de marzo de 2013.

³⁸⁵ Información proporcionada por el Estado en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

país, ella no pudo interponer una demanda de manutención contra el padre del hijo.

412. En los bateyes, miembros de las comunidades hicieron referencia no solamente a la problemática de la documentación, sino también a cuestiones de accesibilidad geográfica así como los costos asociados con la búsqueda de justicia. Por otra parte, la Comisión ha recibido información sobre múltiples recursos de amparo resueltos a favor de los reclamantes, en los que se ordena a la Junta Central Electoral la entrega de los documentos de identidad a estas personas afectadas por la aplicación de la Circular 17 y la Resolución 12; no obstante, estas sentencias han sido incumplidas por dicha institución.
413. La Comisión observa que los obstáculos en el acceso a la justicia para personas dominicanas de ascendencia haitiana no surgen a partir de la sentencia TC/0168/13. Ya en 2008 la CIDH había otorgado medidas cautelares a favor de Emildo Bueno Orguís, Dielal Bueno, Minoscal De Olis Oguiza, Gyselle Baret Reyes, y Demerson De Olis Baret; todas personas nacidas en la República Dominicana de padres haitianos, quienes habrían sido objeto de actos de amenaza y de violencia como presunta represalia por el impulso de acciones judiciales destinadas a obtener documentos de identidad nacionales como dominicanos.³⁸⁶
414. Sobre el derecho a la protección judicial efectiva, los órganos del Sistema Interamericano han señalado que los Estados están obligados a brindar mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales, tanto en su dimensión individual como colectiva, y la necesidad de instaurar mecanismos que aseguren la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el poder judicial de cada Estado.³⁸⁷ Algunos de los componentes del debido proceso en sede judicial son el derecho de contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto; el derecho al plazo razonable del proceso; y la necesidad de garantizar el procedimiento expedito de amparo, entre otros.³⁸⁸
415. Los órganos del Sistema Interamericano han indicado que conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana, para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de grupos en situación de riesgo, “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”³⁸⁹.

³⁸⁶ CIDH, MC 195/08 – *Emildo Bueno y otros*, República Dominicana.

³⁸⁷ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*.

³⁸⁸ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 diciembre 2011, párr. 29.

³⁸⁹ CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, 31 de diciembre de 2013, párr. 203; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 184; y *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 200.

416. Teniendo en cuenta lo anterior, la CIDH observa con preocupación que a partir de los procedimientos facultados por la Circular 17 y la Resolución 12, así como del precedente sentado por la sentencia TC/0168/13, las personas dominicanas de ascendencia haitiana se pueden ver imposibilitados materialmente de acceder a mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de sus derechos. En particular debido a que la sentencia TC/0168/13 traza una pauta interpretativa sobre el derecho a la nacionalidad, identidad, igualdad y no discriminación de los dominicanos de ascendencia haitiana contraria al respeto y garantía de tales derechos. De tal forma que el acceso a la justicia resultaría un recurso inefectivo por ser ilusorio y demasiado gravoso para las personas afectadas, debido a la falta del Estado en asegurar su debida aplicación por parte de sus autoridades judiciales.³⁹⁰ Así, la Corte IDH ha resaltado, en reiteradas ocasiones, que:

No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios.³⁹¹

417. La Comisión observa que la sentencia TC/0168/13 consolidó un marco discriminatorio estructural, que impide que los demás poderes del Estado atiendan de forma adecuada la situación de especial vulnerabilidad de las personas afectadas por la misma, ya que la sentencia, según indicaron diversos representantes del Estado en todas las reuniones sostenidas, “constituye un precedente vinculante para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”.

1. Debido proceso y protección judicial en procedimientos que conllevan a la privación de la nacionalidad de las personas dominicanas de ascendencia haitiana

418. La información recibida por la Comisión indica que a partir de la Circular 17 se reglamentó la práctica estatal de negar la expedición de actas de nacimiento a personas nacidas en territorio dominicano de padres extranjeros con estatus migratorio irregular, en particular aquellos de ascendencia haitiana. La Circular 17 estableció, entre otras cosas, que:

2. Esta Cámara Administrativa ha recibido denuncias de que en algunas Oficialías del Estado Civil fueron expedidas en tiempo pasado: Actas de Nacimientos de formar irregular con padres extranjeros que no han probado su residencia o status legal en la República Dominicana; 3. Cualquier irregularidad que se presente en los Actos del Estado Civil supraindicados, los Oficiales del Estado Civil deben abstenerse de expedir, firmar copia y de inmediato deben

³⁹⁰ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, párr. 251.

³⁹¹ Véase, Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 137; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párrafo 24, entre otros.

remitir el expediente a esta Cámara Administrativa, quien procederá de acuerdo a la ley.

419. Dentro de las situaciones denunciadas durante la visita, la Comisión observa con preocupación que la situación más denunciada tenía que ver con la negativa de las autoridades del Registro Civil a entregar actas de nacimiento, respecto de la cual se registraron 1.360 casos; seguida de 1.086 casos relativos a la negativa de las autoridades a expedir la cédula de identidad. La Comisión recibió múltiples testimonios de personas cuyos documentos de identidad, acta de nacimiento y/o cédula, fueron suspendidos de manera administrativa y unilateral bajo la Circular 17, sin notificación oral o escrita de dicha suspensión por parte de la JCE que les informara que sus documentos se encontraban bajo investigación ante la Cámara Administrativa de la JCE. Las personas afectadas por la Circular 17 solo tomaban conocimiento de la suspensión de sus documentos al momento en que se presentaban a una oficialía del registro civil para requerir un extracto o duplicado del acta de nacimiento para cualquier fin, o cualquier trámite relativo a su cédula de identidad y electoral.

Desde mi nacimiento hasta el 2007, no tuve problemas con mis documentos. Cuando fui a buscar un acta certificada para inscribirme en el liceo, en la secundaria, me dicen que vaya a buscarla en 15 días. Cuando voy con los compañeros que se iban a inscribir conmigo en el liceo a ellos se la entregan y a mí no me la quisieron entregar. Yo les dije que yo estaba inscrito en el registro civil de la Oficialía de El Seybo “ustedes tienen que entregarme mis documentos” les dije. Me dijeron que no podían entregarme los documentos porque mis papás “son haitianos”³⁹².

420. La Comisión nota que los procedimientos establecidos por la JCE a partir de la Circular 17 no sólo resultan contrarios a estándares internacionales en materia de debido proceso sino incluso a lo establecido por la propia legislación dominicana, en concreto la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil, la cual establece que cualquier persona podrá pedir copia de las actas asentadas en los registros del Estado Civil, las cuales se tendrán por fehacientes mientras no sea declarada la falsedad de dichas actas por un juez.³⁹³
421. La Convención Americana reconoce los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial en sus artículos 8 y 25 respectivamente. Respecto al derecho a las garantías judiciales, la Convención Americana establece, como clausula general, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación

³⁹² Testimonio de un hombre de ascendencia haitiana nacido en la República Dominicana ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, 3 de diciembre de 2013.

³⁹³ Ley No. 659 sobre Actos del Estado Civil, de fecha 17 de julio de 1944, art. 31.

penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. De lo anterior se desprende que todo proceso administrativo que pueda tener un impacto sobre el derecho a la nacionalidad de una persona debe estar regido por las garantías procesales mínimas reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana.

422. A su vez, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han sido claros al reconocer la aplicación de las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos. Así, la Comisión ha establecido la obligación de los Estados de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias.³⁹⁴ Por su parte, la Corte Interamericana ha sostenido que “[e]s un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”³⁹⁵.
423. Al interpretar las normas de la Convención Americana, los órganos del SIDH han avanzado en la identificación de ciertos estándares mínimos del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como los establecidos por la Circular 17 y la Resolución 12 de la JCE, o cualquier procedimiento que pueda tener un impacto sobre los derechos a la nacionalidad o a la personalidad jurídica. Algunas de estas garantías procesales son: 1) la notificación previa de la existencia del proceso, 2) tener una audiencia para la determinación de los derechos en juego, 3) el derecho de ser asistido jurídicamente, 4) a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, y para evacuar las correspondientes pruebas 5) derecho a que las actuaciones y decisiones del proceso se consignen por escrito, 6) el plazo razonable del procedimiento, 7) el derecho a la revisión judicial efectiva de decisiones administrativas, 8) a una decisión fundada, 9) a la publicidad del accionar de la administración, entre otros.³⁹⁶
424. A su vez, cuando una persona pierde la nacionalidad o se la priva de ella y tiene a su disposición un proceso de revisión, la interposición de un recurso debe suspender los efectos de la decisión, de tal forma que la persona siga ostentando la nacionalidad y disfrutando de los derechos conexos hasta que se resuelva el

³⁹⁴ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, párr.97.

³⁹⁵ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Perú*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72., párr. 127; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 129.

³⁹⁶ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, párr.97; CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 diciembre 2011. También, véase, Organización de las Naciones Unidas, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/13/34, párr. 43.

recurso. Además de brindar la posibilidad de presentar recursos y las garantías procesales correspondientes, el Estado debe garantizar que haya un recurso efectivo cuando se concluya que la decisión relativa a la nacionalidad es ilícita o arbitraria. Este recurso debe incluir la posibilidad de restablecer la nacionalidad³⁹⁷. Asimismo, el Estado deben ofrecer las reparaciones adecuadas por todas las violaciones conexas de los derechos de la persona en cuestión³⁹⁸.

425. La Comisión considera que los procedimientos establecidos por la Circular 17 y la Resolución 12 de la JCE han implicado la vulneración de múltiples garantías mínimas de debido proceso reconocidas en la Convención Americana respecto de las personas afectadas por los mismos. El hecho de que estos procedimientos se iniciasen de forma unilateral, sin que a las personas afectadas se les notificase oral o por escrito de la suspensión de sus documentos y que los mismos se encontraban bajo investigación ante la JCE evidencia que las personas afectadas no tenían conocimiento de la suspensión o cancelación de sus documentos sino hasta el momento en que se presentaban a una oficialía del registro civil para requerir un extracto o duplicado del acta de nacimiento para cualquier fin, o cualquier trámite relativo a su cédula de identidad y electoral. La aplicación de la Circular 17 resultó en la suspensión y/o cancelación retroactiva de documentos de identidad de personas dominicanas de ascendencia haitiana, cuya nacionalidad dominicana nunca antes había sido cuestionada por el Estado dominicano.

i. La notificación previa sobre la existencia del proceso y el derecho a la representación legal

426. Durante la visita, la CIDH recibió abundante información respecto a que el procedimiento establecido por la Circular 17 para investigar los documentos de identidad por parte de la JCE no era informado de forma clara a los afectados. La información recibida por la Comisión indica que las personas afectadas no tienen participación en el proceso de investigación, a pesar de que solicitan expresamente su participación ante oficiales del Registro Civil. Asimismo, se señala que la decisión final de la JCE se basa en evidencia emitida y presentada por la misma JCE, careciendo dicho procedimiento administrativo de competencia, imparcialidad, independencia e igualdad de armas.³⁹⁹

³⁹⁷ Véanse, Organización de las Naciones Unidas, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*. A/HRC/13/34, párr. 46, y Convención sobre los Derechos del Niño, art. 8. Obsérvese que, si las personas a cargo de otra también se ven afectadas por la pérdida o la privación de la nacionalidad, se les debe hacer extensible igualmente el restablecimiento de su nacionalidad.

³⁹⁸ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, comunicaciones N^{os} 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 a 196/97 y 210/98, *Malawi African Association and Others v. Mauritania*, 11 de mayo de 2000, recomendación 2 sobre los documentos nacionales de identidad; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Serie C, Caso N^o 130, *Niñas Yean y Bosico c. la República Dominicana*, 8 de septiembre de 2005; también el sistema de indemnización para los "borrados" de Eslovenia tras la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; y el Consejo de Europa, Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, "Access to nationality and the effective implementation of the European Convention on Nationality", 1 de octubre de 2013.

³⁹⁹ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

427. En este mismo orden, dado que la JCE no estableció un límite temporal para el proceso de investigación, esto se tradujo en que las personas afectadas fueron privadas de su derecho a la nacionalidad de forma arbitraria e indefinida, quedando muchas de ellas en situación de apátridas. Además, las personas afectadas no tenían la posibilidad de impugnar dichas acciones administrativas hasta que la investigación no fuese concluida por la JCE⁴⁰⁰. Al respecto, el Magistrado Eddy Olivares, miembro titular de la Junta Central Electoral, mediante instancia depositada por ante el Pleno de la JCE, a la vez que solicitaba dejar sin efecto la Circular 17, expresó que:

acoger como buena y válida la Circular No. 017 sería dejar en manos de una de nuestras cámaras el poder de despojar a cualquier ciudadano de su nacionalidad mediante la anulación arbitraria de su registro de nacimiento, ignorando la prescripción y la irretroactividad, que son dos de las principales instituciones jurídicas.⁴⁰¹

428. Estas problemáticas también fueron constatadas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, quien luego de una visita en 2007 a la República Dominicana concluyó que:

El Gobierno debería adoptar medidas eficaces para acabar con las prácticas discriminatorias vinculadas con el otorgamiento de la nacionalidad y la inscripción del estado civil, incluidos los certificados de nacimiento y las cédulas, así como para que los procedimientos administrativos respectivos sean conformes con las garantías procesales. En particular se debería aumentar en gran medida la supervisión de las oficinas locales del registro civil; retirar la circular 017 de la Junta Central Electoral y sustituirla por otra que aliente una actitud oficial de facilitación y confianza; comunicar a los funcionarios que todo acto de discriminación racial en el ejercicio de sus funciones oficiales será severamente castigado; realizar por escrito toda denegación de una petición de documentos e incluir en ella una explicación detallada del motivo; adoptar medidas para que toda denegación de documentación u orden de deportación pueda recurrirse ante los tribunales generales de justicia⁴⁰².

429. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2007, el Pleno de la Junta Central Electoral dictó la Resolución No. 12/2007, la cual establece el procedimiento para suspender provisionalmente la expedición de actas del estado civil viciadas o instrumentadas de manera irregular. Esta resolución también autoriza a todo funcionario a suspender provisionalmente la expedición de actas de estado civil viciadas o

⁴⁰⁰ Open Society Justice Initiative, *Ilegalidad permanente: discriminación contra los dominicanos de ascendencia haitiana en el acceso a la nacionalidad*, 2008, pág. 13.

⁴⁰¹ *Diario Libre*. 25 de junio de 2008. *Juez JCE dice es ilegal circular norma actos de oficiales civiles*.

⁴⁰² 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. A/HRC/7/19/Add.5 A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párr. 129.

irregulares y que solamente sean emitidas para fines estrictamente judiciales en los procesos de nulidad contra dichas actas.⁴⁰³

430. La Comisión nota que al igual que al Circular 17, la Resolución 12 autoriza a los oficiales del Registro Civil a suspender las actas de oficio sin notificar a las personas afectadas de las mismas. Es importante destacar que la Resolución 12 permite a los interesados “levantar el sello de suspensión provisional de la expedición de las actas del estado civil”, para lo cual deben acudir a la Dirección Nacional de Registro Civil de la JCE, que se encuentra en la capital del país, para presentar los documentos justificativos que les sean requeridos, sin señalar o enumerar taxativamente los mismos, e invirtiendo la carga de la prueba. Igualmente, la Resolución 12 no indica cuál es el procedimiento, el plazo de duración, o la naturaleza de la decisión que se tomará sobre la solicitud de levantamiento del sello de suspensión provisional.⁴⁰⁴
431. Respecto a la Resolución 12, la Comisión toma nota de lo expresado por la Magistrada Aura Celeste Fernández, miembro titular de la Junta Central Electoral, mediante instancia depositada ante el Pleno de la JCE, solicitando la revocación de la Resolución 12, y señalando que “no existe ninguna disposición expresa de la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil que le confiera a la JCE la facultad de ordenar a los Oficiales del Estado Civil la retención de Actos del Estado Civil”⁴⁰⁵. Asimismo, la Magistrada Fernández indicó que la retención de un Acta del Estado Civil por la vía administrativa viola el legítimo derecho de defensa y la presunción de inocencia, establecidos la Constitución.⁴⁰⁶
432. Según la información recibida por la CIDH, solo en casos excepcionales los funcionarios de la JCE explican el proceso de investigación a las personas cuyos documentos se consideran “viciados” o “irregulares”. En general los oficiales del registro civil le indican a las personas afectadas 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 en la capital del país. La aplicación de la Resolución 12 ha generado que muchas personas de las que van a solicitar sus actas de nacimiento se retiren de la oficialía dando por perdida la posibilidad de obtenerla.⁴⁰⁷
433. La falta de una notificación por escrito sobre el proceso, la ausencia de información sobre los recursos disponibles contra estas medidas, en combinación con el costo inherente a un proceso, lleva a que los dominicanos de ascendencia haitiana que se

⁴⁰³ Resolución No. 12/2007 del 10 de diciembre de 2007, dictada por el Pleno de la JCE. Art. 1.

⁴⁰⁴ Información proporcionada en la Audiencia Temática: *Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. Celebrada en la sede el 24 de Octubre de 2011, en el 143° período ordinario de sesiones de la CIDH.

⁴⁰⁵ Hoy. 29 de junio de 2008. JCE suplanta a la justicia.

⁴⁰⁶ Hoy. 29 de junio de 2008. JCE suplanta a la justicia.

⁴⁰⁷ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

ven afectados les sea muy difícil cuestionar legalmente las medidas adoptadas por el Registro Civil.⁴⁰⁸

434. La CIDH fue informada reiteradamente que las Oficialías del Estado Civil no ofrecen información a las personas afectadas, por lo cual éstas deben trasladarse en múltiples ocasiones desde los lugares más lejanos del país hacia la capital para requerir información sobre la negativa de entrega de su documento de identidad, información que tampoco es proporcionada en la Dirección Nacional de Registro Civil de la JCE. A lo anterior se agrega que la mayor parte de los afectados viven en lugares apartados, como bateyes, y son personas de escasos recursos económicos. Asimismo, la Comisión recibió denuncias de que los documentos que son presentados por las personas afectadas como prueba para la solicitud de levantamiento del sello de suspensión provisional de las actas, en ocasiones también son retenidos o destruidos por los funcionarios estatales.⁴⁰⁹
435. Sobre esta situación, la CIDH estima importante destacar la importancia que posee la notificación previa sobre la existencia misma del proceso para el resguardo del debido proceso legal, la cual representa un componente esencial de la garantía del debido proceso. En el caso *Ivcher Bronstein* la Comisión alegó que la privación del título de nacionalidad del señor Ivcher se efectuó en forma arbitraria pues “*para la emisión de la resolución que dejó sin efecto dicho título no se citó en ninguna oportunidad al señor Ivcher, éste no recibió comunicación previa y detallada del asunto sujeto al conocimiento de la autoridad, con información de los cargos correspondientes, no se le hizo conocer que el expediente de nacionalización se había perdido, ni se le requirió que presentara copias con el fin de reconstruirlo; tampoco se le permitió presentar testigos que acreditaran su posición; en suma, no se le permitió ejercer su derecho de defensa*”⁴¹⁰. Por lo que la Comisión determinó que la privación del título de nacionalidad del señor Bronstein se había dado de forma arbitraria, y que en el caso se había configurado la violación al artículo 8 de la Convención Americana.
436. En vista de lo anterior, la Comisión ha establecido que los Estados deben respetar el derecho de defensa durante el procedimiento administrativo, lo cual también es una garantía desde el punto de vista de la tutela judicial efectiva. La CIDH ha entendido que la ausencia de un abogado ante ciertos procedimientos administrativos resulta relevante al analizar la protección judicial, pues tal profesional puede asesorar a sus representados respecto al derecho que les asisten de interponer acciones judiciales inmediatamente a fin de evitar la consumación de

⁴⁰⁸ Información proporcionada en la Audiencia Temática: *Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. Celebrada en la sede el 24 de octubre de 2011, en el 143° período ordinario de sesiones de la CIDH.

⁴⁰⁹ Información proporcionada en la Audiencia Temática: *Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. Celebrada en la sede el 24 de octubre de 2011, en el 143° período ordinario de sesiones de la CIDH.

⁴¹⁰ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 98.

las violaciones que podrían derivarse de la actuación administrativa.⁴¹¹ Por ende, se impone a los Estados la obligación de respeto a la prerrogativa de las personas afectadas de nombrar un representante legal en el curso de procedimientos administrativos.

ii. El derecho al plazo razonable del proceso administrativo

437. Otro elemento al que la Comisión le ha conferido un papel relevante en relación con la garantía del debido proceso legal en sede administrativa, es el derecho al plazo razonable del proceso administrativo. En este sentido, es de destacar que existen circunstancias propias del diseño y el funcionamiento de los mecanismos de determinación de derechos, que tienen efecto directo sobre el goce de dichos derechos. Así, resulta relevante la garantía de "tiempo razonable" aplicada a los procesos en los que se determinan obligaciones en materia de derechos fundamentales, pues es obvio que la duración excesiva de los procesos puede causar un daño irreparable para el ejercicio de estos derechos.⁴¹² La Corte ha establecido que una demora prolongada en un procedimiento administrativo, configura, en principio, una vulneración del artículo 8 de la CADH y que para desvirtuar tal conclusión, el Estado debe demostrar debidamente que la lentitud del proceso tuvo origen en la complejidad del caso o en la conducta de las partes en el mismo.⁴¹³

438. En octubre de 2011, la Directora Nacional del Registro del Estado Civil emitió la Circular 32-2011 que instruía a los oficiales del estado civil a expedir las actas de nacimiento correspondientes a hijos de presuntos ciudadanos extranjeros que se encontrasen en estado de investigación hasta tanto el Pleno de la Junta Central Electoral determinara si las mismas son válidas o no, conforme a la investigación correspondiente, y procediera a suspenderla provisionalmente, a demandar su nulidad ante un Tribunal o a reconocer su regularidad.

439. La Comisión recibió testimonios que indican que en ejecución de la Resolución 12 y las Circulares 17 y 32-2011, la Junta Central Electoral ha definido lo que llama un proceso administrativo sobre la suspensión y entrega de actas de nacimiento de personas dominicanas de ascendencia haitiana, resaltando que dicho proceso administrativo ofrece respuestas diferentes a las personas afectadas por situaciones similares. Es así que cuando las personas afectadas se presentan a las oficialías del estado civil, bien puede el oficial del estado civil discrecionalmente: 1) despachar a la persona diciéndole que su acta de nacimiento está afectada por la Resolución 12 sin hacer ningún trámite y sin ofrecerle ninguna información adicional; 2) informarle que su acta está suspendida, entregarle un oficio, y remitirlo a la oficina central de registro civil para que solicite el levantamiento de

⁴¹¹ CIDH, Informe Nº 49/99, Caso 11.610 *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz*, México, 13 de abril de 1999, párrs. 74, 75 y 123.

⁴¹² CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 156.

⁴¹³ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 66, 71, 86, y 88.

la suspensión; o 3) entregarle una copia del acta de nacimiento suspendida mientras se tramita la demanda de nulidad contra dicha acta, esto último luego de 2011.⁴¹⁴

440. De acuerdo con ACNUR, la pérdida y la privación de la nacionalidad sólo puede llevarse a cabo de conformidad con un procedimiento establecido por ley y acompañado de las garantías procesales correspondientes, incluyendo el derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez, tribunal o cualquier organismo competente, independiente e imparcial. Asimismo, ha entendido que la persona afectada por la privación de la nacionalidad tiene derecho a que la decisión le sea notificada por escrito, incluyendo los motivos para la privación de la nacionalidad. Aclarando que las decisiones que privan de nacionalidad sólo entran en vigor una vez se hayan agotado todos los recursos judiciales.⁴¹⁵
441. En ocasión a la discrecionalidad y arbitrariedad de la JCE en la retención, suspensión o emisión de las actas de nacimiento de personas dominicanas de ascendencia haitiana o percibidas como tales, distintas organizaciones asumieron la representación de las víctimas e interpusieron acciones de amparo ante los tribunales dominicanos, a fin de que estos ordenaran a la JCE la entrega de los documentos de identidad a sus titulares. El Movimiento por un Registro Civil Libre de Discriminación presentó seis casos de acciones de amparo que fueron acogidos por los tribunales ordenando que se entreguen las actas de nacimiento. En ocasión a las órdenes de los tribunales de amparo a la JCE de entregar las actas de nacimiento a las personas afectadas, la JCE recurrió 5 de las 6 sentencias, y a pesar de que dicho recurso no era suspensivo, en 4 de los casos desató las sentencias y se negó a la entrega de las actas.⁴¹⁶
442. Por su parte, a partir del 2010 una coalición de organizaciones de la sociedad civil⁴¹⁷, interpuso alrededor de 300 acciones de amparo con el mismo objeto de que los tribunales ordenaran a la JCE la entrega de los documentos de identidad a sus titulares.⁴¹⁸ Las organizaciones informaron a la Comisión que en aquellas sentencias favorables el juez de amparo fijó un “astreinte”⁴¹⁹ para conminar a la JCE al cumplimiento de la decisión en el menor plazo posible. En la mayoría de los

⁴¹⁴ Información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴¹⁵ UNHCR, *Expert Meeting Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality*. Geneva, 2013, párr. 26.

⁴¹⁶ Información proporcionada en la Audiencia Temática: *Respuesta judicial en casos de desnacionalización en República Dominicana*. Celebrada en la sede el 24 de octubre de 2011, en el 143° período ordinario de sesiones de la CIDH.

⁴¹⁷ Entre las que se destacan la Fundación Étnica Integral, Inc. (LA FEI), el Movimiento de Mujeres Domínico-Haitiano, Inc. (MUDHA), Alas de Igualdad, Inc. (ALAS), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Centro Cultural Domínico-Haitiano (CCDH), el Movimiento Social Cultural de Trabajadores Haitianos, Inc. (MOSCTHA), el Comité Dominicano de Derechos Humanos (CDDH), la Colectiva Mujer y Salud, Inc. (COLECTIVA), y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de la Mujer (CLADEM).

⁴¹⁸ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴¹⁹ Sanción civil valuada en dinero, que el juez impone para conminar el cumplimiento de una orden judicial.

casos se fijó una multa de mil pesos dominicanos por cada día de incumplimiento, en otros hasta 10 mil pesos dominicanos.

443. A pesar de la orden expresa del tribunal y del astreinte fijado, la JCE se negó a entregar las actas de nacimiento de las personas afectadas alegando que habían recurrido la decisión. Ante esta situación, las organizaciones representantes solicitaron a los jueces de amparo que emitieron dichas sentencias, liquidar o cuantificar la suma adeudada por la JCE como consecuencia del desacato de la orden judicial durante más de un año. A pesar de la solicitud los tribunales guardaron silencio y no ordenaron a la JCE pagar por el retraso en el cumplimiento de la decisión. “Nos preocupa la actitud que ha tomado el Poder Judicial alrededor de hacer valer sus decisiones”⁴²⁰, expresaron las organizaciones a la CIDH.
444. Es importante destacar que la mayoría de las decisiones de amparo recurridas, ya fuese ante la Suprema Corte de Justicia, en virtud de la Ley de Amparo No. 491-08, o ante el Tribunal Constitucional bajo la Ley No. 137-11, han estado pendiente decisión desde 2010, obteniendo algunas sentencias definitivas en 2013 y 2014. Más aun, las organizaciones representantes indican a la Comisión que muchos de estos recursos contra las decisiones de amparo todavía no tienen sentencia definitiva.⁴²¹
445. Igualmente, la Comisión recibió información de que no existe uniformidad en el sistema de administración de justicia en el procedimiento para el amparo ni en las sentencias emitidas, a pesar de que el procedimiento se encuentra indicado en la Ley. Esto se le atribuye al hecho de que no existen tribunales especializados para conocer los asuntos de violaciones a derechos humanos, sino que los amparos son conocidos por jueces de la jurisdicción ordinaria, quienes en ocasiones actúan bajo el mismo esquema del procedimiento ordinario y no aquel diseñado para la acción de amparo.⁴²²
446. Los órganos del SIDH han precisado que la etapa de ejecución de las sentencias debe ser considerada parte integrante del proceso y que, en consecuencia, debe ser contemplada a la hora de examinar la razonabilidad del plazo de un proceso. Ello es porque el derecho de acceder a la justicia exige que la solución final de toda controversia tenga lugar en un plazo razonable.
447. En cuanto a los alcances del artículo 25, la Convención Americana postula la responsabilidad del Estado de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales.⁴²³ Ahora bien, la CIDH ha establecido que esta

⁴²⁰ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

⁴²¹ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

⁴²² Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴²³ Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrafo 237.

obligación no culmina con la gestación de un recurso efectivo que redunde en el desarrollo de un proceso con las debidas garantías, sino que incluye el deber de diseñar e implementar mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado.⁴²⁴

448. La CIDH también ha destacado las particularidades de un proceso de ejecución de sentencia cuando quien debe acatarla no es otro que el mismo Estado. Así, remarcó que la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales adquiere singular relevancia cuando quien debe cumplir la sentencia es un órgano estatal, sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar, pues tales órganos forman también parte del Estado y suelen tener privilegios procesales, como por ejemplo la inembargabilidad de sus bienes. La CIDH ha visto casos en los cuales dichos órganos pueden usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos.⁴²⁵
449. En este sentido, de acuerdo con la Comisión, “cuando un órgano del Estado no quiere cumplir una manda judicial que le ha sido desfavorable puede tratar de desconocer el mandato judicial mediante su inobservancia pura y simple, u optar por métodos más o menos elaborados que conduzcan al mismo objetivo de incumplir la sentencia, pero tratando de darle cierta apariencia de validez formal a su proceder”⁴²⁶. Así, la CIDH destaca que:

El derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana, y concretamente, la obligación a que se refiere el inciso 2.c) de dicho artículo, respecto a la obligación de los Estados de “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”, implica que los Estados deben hacer cumplir tales decisiones de buena fe y de manera inmediata, sin dar lugar a que los afectados tengan que intentar acciones adicionales de cumplimiento, de responsabilidad penal, administrativa o de otra índole, ni ningunas otras acciones similares que, en definitiva, denotan dilaciones en el cumplimiento inmediato de la sentencia favorable a derechos fundamentales.⁴²⁷

450. En definitiva, la ejecución de la sentencia también forma parte del debido proceso legal y, por ello, los Estados deben garantizar que dicha ejecución tenga lugar en un plazo razonable. De esta manera, el derecho de acceder a la justicia determina que

⁴²⁴ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 296.

⁴²⁵ Véase, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. *Supra* nota XX, párr. 300.

⁴²⁶ CIDH, Informe N° 110/00, Caso 11.800, *César Cabrejos Bernuy*, Perú, 4 de diciembre de 2000, párrs. 31 y 33.

⁴²⁷ Demanda de la CIDH ante la Corte IDH en el caso 12.034 “Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Reymert Bartra Vásquez y Maximiliano Gamarra Ferreyra”, contra la República del Perú, párr. 99.

la solución final de la controversia deba tener lugar en un plazo razonable. Preocupa a la CIDH las informaciones recibidas durante su visita respecto del incumplimiento por parte de la JCE de todas las decisiones favorables a los afectados, a través de la retención de sus documentos de identidad bajo la excusa de haber recurrido las sentencias, a pesar de que dichas decisiones serían de cumplimiento inmediato no obstante recursos en su contra.

iii. La obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita

451. Asimismo, se señala que la gratuidad de la acción de amparo establecida por Ley es una ficción, pues las acciones de amparo solo han sido posibles por procesos de litigación estratégica que se han llevado a cabo por las organizaciones de la sociedad civil. Esto se adiciona a un reportado exceso de formalismos y rigores innecesarios que afectan la tutela judicial efectiva, pues es de gran dificultad que una persona pueda interponer una acción de amparo sin la asistencia de un abogado.⁴²⁸
452. Tanto la Corte como la CIDH se han referido al deber estatal de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita. Al respecto, la CIDH ha sostenido que de acuerdo con la Convención Americana el Estado está obligado a proporcionar acceso efectivo a acciones constitucionales, lo que incluye el suministro de asistencia jurídica gratuita cuando las personas carecen de recursos para promoverlas por sus propios medios.⁴²⁹ Así, la Comisión Interamericana ha entendido que la complejidad técnica de las acciones constitucionales, establece la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita para su efectiva promoción.⁴³⁰
453. Por su parte, en la Opinión Consultiva 18/03, la Corte Interamericana estableció que la negativa a prestar un servicio público gratuito de defensa legal a las personas sin recursos, constituye una vulneración del debido proceso y del derecho a la protección judicial efectiva. En ese documento, la Corte fijó el estándar referido en los siguientes términos: “[s]e vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio”⁴³¹.

⁴²⁸ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴²⁹ CIDH, Informe Nº 41/04, Caso 12.189, Fondo, *Whitley Myrie*, Jamaica, 12 de octubre de 2004. A su vez, ver a este respecto, CIDH, Informe Nº 55/02, Caso 11.765, Fondo, *Paul Lallion*, Grenada, 21 de octubre de 2002, párrafos 91-99; CIDH, Informe Nº 56/02, Caso 12.158, Fondo, *Benedict Jacob*, Grenada, octubre 21, 2002, párrafos 99 a 107; CIDH, Informe Nº 49/01, Casos 11.826 (*Leroy Lamey*) 11.843 (*Kevin Mykoo*), 11.846 (*Milton Montique*), 11.847 (*Dalton Daley*), Jamaica, 4 de abril de 2001, entre otros.

⁴³⁰ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 91.

⁴³¹ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 126.

454. En general, las organizaciones de la sociedad civil denunciaron a la CIDH que luego de la interposición de las acciones de amparo para lograr la entrega de sus actas de nacimiento, la JCE ha interpuesto demandas en nulidad de las actas de nacimiento en contra de la mayor parte de los accionantes en amparo que solicitan la restitución de su derecho a la nacionalidad, haciendo uso de los datos suministrados por ellos en sus procesos de amparo. Reiterando que la mayor parte de los afectados viven en bateyes en zonas rurales, por lo que no tienen conocimiento de las demandas en nulidad fijadas ante los tribunales ordinarios en su contra.⁴³²
455. La CIDH igualmente ha resaltado otro obstáculo económico de gran relevancia en materia de acceso a la justicia: la localización de las instancias administrativas y los tribunales. En este sentido, otro aspecto de preocupación para la Comisión que una insuficiente presencia de instancias judiciales y acompañamiento estatal disponible a las víctimas a lo largo del territorio nacional, implica que las víctimas tengan que emplear significativos recursos económicos y logísticos propios para poder interponer una denuncia y para participar posteriormente en el procedimiento judicial.⁴³³
456. La Comisión nota que la sentencia TC/0168/13 establece que el tribunal competente para conocer las acciones de amparo contra las actuaciones de la JCE es el Tribunal Contencioso Administrativo.⁴³⁴ Si bien este tribunal es aquel afín con la materia, el mismo tiene sede única en la capital de la República Dominicana, lo cual limita el acceso a la justicia para la mayor parte de los afectados que viven en zonas rurales lejanas, como bateyes, y son personas de escasos recursos.

iv. Límites a la discrecionalidad estatal

457. Más aun, luego de la promulgación de la Ley 169-14, la cual ordena expresamente a la JCE la entrega de las actas de nacimiento y cédulas de todas aquellas personas que estuviesen registradas en el Registro Civil y acreditar su nacionalidad dominicana, la Comisión ha continuado recibiendo denuncias sobre la discrecionalidad en la emisión de actas de nacimiento, cédulas y pasaportes, y en la renovación de los mismos a favor de dominicanos de ascendencia haitiana. La JCE continúa negando las actas de nacimiento a los beneficiarios del régimen especial, estableciendo requisitos y procedimientos que violan de forma arbitraria las disposiciones dispuestas en Ley 169-14.⁴³⁵

⁴³² Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴³³ CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 78

⁴³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0168/13 de 23 de septiembre de 2013, pág. 18.

⁴³⁵ Centro Bonó, 2 de octubre de 2014. Comité de Solidaridad con las Personas Desnacionalizadas: objetivos de Ley 169-14 están lejos de alcanzarse.

458. Al respecto, la CIDH fue informada de que la JCE está creando una duplicidad de registros de actas de nacimientos expidiendo actas en un nuevo libro que ha creado llamado “Libro de Transcripciones”, en el cual transcribe de manera general y de oficio, todas las actas de nacimiento de personas dominicanas de ascendencia haitiana que habían sido inscritas en el libro ordinario de nacimiento del registro civil, con una numeración de folio, libro y acta distintos a los registros de nacimientos originales. Según se indica, este nuevo libro de transcripciones no se encuentra contemplado en la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil, por lo que existe incertidumbre en cuanto al reconocimiento de validez que hagan los demás poderes del Estado respecto a las actas que emanen del libro de transcripción por este no constituir un asentamiento originario del nacimiento de una persona. Así, por ejemplo, la Dirección General de Pasaportes no acepta como válidas las actas que provienen del libro de transcripción para emitir un pasaporte, bajo el alegato que no es un acta de nacimiento.⁴³⁶
459. Bajo la excusa de la duplicidad de registros de las actas de nacimiento de personas dominicanas de ascendencia haitiana, la JCE ha interpuesto demandas en nulidad de dichas actas ante los tribunales, a pesar de ser quien origina la duplicidad con el traslado de las actas del libro ordinario de nacimiento del registro civil al “Libro de Transcripciones”. Se advierte preocupación debido a que en el caso en que los tribunales acojan las demandas en nulidad de las actas de nacimientos del libro ordinario de nacimiento del registro civil, los documentos de identidad actual que poseen estas personas (cédula, licencia de conducir, pasaporte, seguro médico, entre otros) quedarían sin sustento por haber sido anulado el registro original de nacimiento en el que se respaldan.
460. Adicionalmente, aún persisten casos de personas que acuden a las oficialías de sus localidades y descubren que sus documentos están cancelados en virtud de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en la Ley 169-14.⁴³⁷ Persisten también casos de personas cuyas actas han sido entregadas en virtud de la Ley 169-14, pero que no han podido declarar a sus hijos pues cuando acuden a las Oficialías del Registro Civil, los oficiales les indican que no pueden registrar a sus hijos porque son de ascendencia haitiana. Finalmente, aún existe un grupo de personas que poseían su registro original de nacimiento en el libro ordinario del registro civil, pero a quienes no se le ha entregado ningún tipo de documento de identidad, ya sea acta de nacimiento o cédula de identidad, en desconocimiento de lo establecido por la Ley 169-14.
461. La CIDH toma nota de la información hecha pública por el Estado, según la cual en aplicación de la Ley 169-14, las 55.000 personas del Grupo A “han visto reconocida su documentación por la Junta Central Electoral y con ella, su ciudadanía

⁴³⁶ CIDH, 154º período ordinario de sesiones, Reunión de trabajo 21 de marzo de 2015. MC 279/12 - *Luisa Fransua, Rafael Touissaint y otros*, Republica Dominicana.

⁴³⁷ Centro Bonó, 21 de octubre de 2014. Reconoci.do denuncia JCE actúa al margen Ley 169-14.

dominicana”⁴³⁸. La CIDH reitera que si bien el sustento de la Ley 169-14, no satisface plenamente los estándares internacionales sobre el derecho a la nacionalidad de todos los nacidos en territorio dominicano por considerar que estos fueron inscritos en los libros del Registro Civil en base a documentos no reconocidos por las normas vigentes para esos fines al momento de la inscripción, en contrariedad con lo dispuesto por los órganos del SIDH; la CIDH valora la medida como medio de restitución del derecho a la nacionalidad de las personas pertenecientes al Grupo A, lamentando a la vez que disposiciones similares no se hayan adoptado para los que pertenecen al Grupo B.

462. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha pronunciado a favor de la necesidad de limitar y condicionar la llamada discrecionalidad estatal. La Corte Interamericana ha sido enfática al sostener que:

En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados.⁴³⁹

463. A su vez, el Caso Yean y Bosico resultó un claro exponente de la necesidad de establecer límites y reglas por las que la Administración debe regirse. Tanto la CIDH en su demanda, como la Corte en su sentencia, determinaron que la restricción de los márgenes de discrecionalidad de las autoridades estatales se impuso en el caso en virtud de las prácticas discriminatorias a las que la Administración dominicana sometía a los hijos de haitianos nacidos en aquel país, al momento de intentar la inscripción tardía de su nacimiento. En este sentido, la Corte Interamericana sostuvo que:

[E]l principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos (...) La Corte considera que al haber aplicado a las niñas, para obtener la nacionalidad, otros requisitos distintos a los exigidos para los menores de 13 años de edad, el Estado actuó de forma arbitraria, sin criterios razonables u objetivos, y de forma contraria al interés superior del niño, lo que constituyó un tratamiento discriminatorio en perjuicio de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico. Esa condición determinó que ellas estuviesen al margen del ordenamiento jurídico del Estado y fuesen mantenidas como apátridas, lo que las colocó en una situación de extrema vulnerabilidad, en cuanto al ejercicio y goce de sus derechos (...) De acuerdo con la obligación derivada del artículo 2

⁴³⁸ República Dominicana, *Discurso del excelentísimo señor presidente Danilo Medina en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del SICA*, Guatemala, 26 Junio 2015; Periódico Hoy. 25 de junio de 2015, *Comité de Solidaridad celebra devolución de documentos a 55 mil personas desnacionalizadas*.

⁴³⁹ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 126.

de la Convención Americana, la Corte considera que los requisitos para obtener la nacionalidad deben ser establecidos con anterioridad, de forma objetiva y clara por la autoridad competente. En el mismo sentido, la ley no debe otorgar una discrecionalidad amplia al funcionario del Estado que los aplica, porque de ser así se crearía un espacio para la aparición de actos discriminatorios.⁴⁴⁰

464. La ausencia de un mecanismo o procedimiento para apelar una decisión del Registro Civil ante la justicia, así como las acciones discriminatorias de los oficiales del Registro Civil que no permitieron a las niñas obtener sus actas de nacimiento, llevaron a la CIDH y a la Corte IDH a remarcar que el proceso administrativo debe necesariamente desenvolverse sobre la base de normas claras y objetivas tendientes a ceñir toda esfera de discrecionalidad y evitar, así, la vulneración de la prohibición de discriminación.
465. La Comisión observó durante y con posterioridad a su visita que las discrecionalidades, arbitrariedades y acciones discriminatorias aún se encuentran presente en las oficinas del Registro Civil, y su manifestación se ha agravado a partir de la sentencia TC/0168/13 y la Ley 169-14, toda vez que sustentados en este marco legal, los oficiales del registro civil cuentan con amplios márgenes de discrecionalidad que dan paso a la restricción del derecho a la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana. Esto a su vez dificulta la interposición de recursos administrativos o judiciales contra dichas actuaciones de facto para remediar la vulneración de derechos fundamentales.

2. Acceso a la justicia y protección judicial de las personas dominicanas de ascendencia haitiana frente a diversas formas de discriminación en las diferentes esferas de su vida

466. La Comisión Interamericana también está preocupada por la situación de desprotección en la que se encuentran los dominicanos de ascendencia haitiana para acceder a la justicia en otros procesos no relativos a la entrega de sus documentos de identidad, pero que a la vez se ven impedidos de ejercer los mismos por la carencia de sus actas de nacimiento, cédulas de identidad, o en general por la discriminación que enfrentan basadas en raza, etnia, idioma y fenotipo, entre otras características. Estas prácticas se traducen en una desprotección judicial y la falta de garantías de debido proceso de las personas dominicanas de ascendencia haitiana en las diferentes esferas de su vida como seguridad ciudadana, trabajo, educación, entre otros.

440

Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párrs. 165, 166, 190, y 191.

El 17 de noviembre de 2013 hubo una señora que me estaba amenazando que me iba a golpear. Fui a la fiscalía de Neyba a depositar una denuncia. Cuando llegué a la fiscalía me preguntaron si tenía la cédula y yo dije que no. La persona que estaba tomando la denuncia me dijo que no podía interponer la denuncia si no tenía la cédula, que buscara un abogado para que me hiciera la demanda. Como el tribunal está cerca de la fiscalía yo me encontré con un abogado ahí y le pregunté si podía hacerme la denuncia y le expliqué la situación. Él me pidió la cédula, y por no tener la cédula no pude poner la demanda.⁴⁴¹

467. La información recibida por la Comisión indica que si bien el Código Procesal Penal dominicano solo requiere que se soliciten los datos generales de identidad del denunciante o querellante, lo anterior es interpretado de forma discrecional por los operadores del sistema de justicia penal en casos de personas dominicanas de ascendencia haitiana o personas percibidas como tales. A pesar de esto, en el marco de la visita de la CIDH, el Procurador General de la República, Francisco Domínguez Brito, expresó que en el área penal no se necesita ningún tipo de documento para acceder al sistema.⁴⁴²
468. Asimismo, la Comisión recibió con preocupación la información suministrada por la Oficina Nacional de Defensa Pública (en adelante la “ONDP”) de la República Dominicana respecto a la “altamente preocupa[n]te” situación que ha generado la Sentencia 168-2013, dictada por el Tribunal Constitucional, específicamente en lo referente a las consecuencias que pudieran ser derivadas en contra de nuestros usuarios, que en su mayoría son sometidas a un proceso penal, a los cuales la situación de indocumentados con estatus migratorio o de ciudadanía se encuentra sin una solución concreta en estos momentos, llevándolos en gran medida a la marginación, la delincuencia y la exclusión social”⁴⁴³.
469. En mayor detalle, la ONDP destacó que “la situación de amenaza para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa y acceso a la justicia de nuestros usuarios y todos aquellos extranjeros y con mayor vulnerabilidad los dominico-haitianos, descendientes de haitianos o haitianas”, se da como consecuencia de aspectos fundamentales. Por un lado, el hecho de que haya personas dominico-haitianas que no cuentan con documentos de identidad y personas haitianas que no tienen regularizada su situación migratoria conlleva a que estas personas estén “expensas de las garras de la delincuencia, debido a que no pueden acceder al mercado laboral y mucho menos alcanzar algún nivel de estudios que les permita llevar una vida digna y con ello la posibilidad que ofrece la seguridad social y/o cualquier

⁴⁴¹ Testimonio de mujer ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁴² Información proporcionada por el Procurador General de la República, Francisco Domínguez Brito, en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁴³ República Dominicana, Oficina Nacional de Defensa Pública, Comunicación ONDP/437/2013. Santo Domingo, 9 de diciembre de 2013, ppág. 1-2. [Documento en archivo de la Comisión].

otro plan asistencial estatal. En segundo lugar, que personas que han delinquido por la falta de documentación, no puede[n] disfrutar de las prerrogativas de medidas de coerción distintas a la prisión que la norma procesal pone a su disposición. Y peor aún, al momento de obtener la libertad por cumplimiento o producto de las acciones recursivas correspondientes, se les impide el ejercicio de la misma, por carecer de un documento que les identifique”⁴⁴⁴.

470. La CIDH ha observado que la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia afectan en forma diferenciada a las mujeres afrodescendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa no solamente de racismo, sino también por género. Asimismo, ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a procedimientos administrativos o recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica.⁴⁴⁵
471. Por su parte, la Comisión observa que la jurisdicción laboral ha sido flexible en la práctica, permitiendo la interposición de demandas con diversos documentos de identidad, a pesar de que el Código de Trabajo en los artículos 509 y 513 requiere que tanto el escrito de demanda como el escrito de defensa se indiquen los nombres, los apellidos y la cédula de identidad de las partes.⁴⁴⁶ Sin embargo, preocupa a la CIDH que debido a la retención de sus documentos de identidad por parte de la JCE, los dominicanos de ascendencia haitiana no pueden ser inscritos en el sistema de seguridad social. En consecuencia no disfrutan de los beneficios de la seguridad social, al tiempo de que se ven impedidos de reclamarlos judicialmente.
472. La Comisión toma nota de la Sentencia TC/0123/13, la cual fue dictada en ocasión a la acción de amparo contra la Circular No. 007475 del 25 de mayo de 2012, dirigida por el señor José Ricardo Taveras Blanco, Director General de la Dirección General de Migración del Ministerio de Interior y Policía, a la Licda. Josefina Pimentel, Ministra de Educación, mediante la cual se ordenaba a los centros de educación no admitir a los estudiantes hijos de extranjeros que no tengan regularizado su estatus en el país.⁴⁴⁷ Dicho proceso fue impulsado por siete organizaciones de la sociedad civil en reclamación de los derechos a la educación, igualdad, nacionalidad, entre otros, de 54 mil niños y niñas que serían afectados por la Comunicación No. 007475 por impedirseles acceso al centro educativo por la falta de acta de nacimiento.

⁴⁴⁴ República Dominicana, Oficina Nacional de Defensa Pública, Comunicación ONDP/437/2013. Santo Domingo, 9 de diciembre de 2013, pág. 2. [Documento en archivo de la Comisión].

⁴⁴⁵ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007, párr. 195.

⁴⁴⁶ Información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁴⁷ Acento. 13 de junio de 2012. La circular 7475 de la Dirección General de Migración y los derechos adquiridos; Hoy. 11 de junio de 2012. Educación tratará circular de indocumentados.

473. Si bien la circular en cuestión habría sido dejada sin efecto por mutuo acuerdo entre la Dirección General de Migración y el Ministerio de Educación, el Tribunal Constitucional entendió en dicho caso que “el derecho fundamental que se violaría, en la eventualidad de que el Ministerio de Educación implementare la referida circular, es el de la educación, un derecho que es, al mismo tiempo, individual y de segunda generación. Dada la naturaleza del indicado derecho fundamental, su protección, en caso de violación, solo puede ser reclamada por su titular”.⁴⁴⁸ Llama la atención a la CIDH que la referida circular no ha sido derogada formalmente y podría ser puesta en vigencia nueva vez, afectando el derecho a la educación de niños dominicanos que carecen de documentos de identidad para probar su nacionalidad, y que a la vez podrían verse imposibilitados de acceder a la justicia para impugnar tal circular, por la misma falta de documentos de identidad.⁴⁴⁹
474. En este orden de ideas, según el Tribunal Constitucional las entidades originalmente accionantes carecían de legitimidad para invocar las violaciones a las cuales se refiere la acción de amparo.⁴⁵⁰ En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró inadmisibile la acción bajo el supuesto de que dichas entidades carecían de legitimación para interponer la misma. Preocupa a la CIDH que dicha sentencia restrinja la búsqueda de protección judicial de los dominicanos de ascendencia haitiana, que se ven imposibilitados de ejercer acciones judiciales por sí mismos para la protección de sus derechos fundamentales.⁴⁵¹
475. Asimismo, la Comisión Interamericana recibió información de personas dominicanas de ascendencia haitiana, o percibidas como tales, quienes fueron amenazadas o fueron víctimas de procedimientos sumarios que conllevarían a su expulsión hacia la República de Haití. La CIDH también fue informada de otras limitaciones al derecho de libertad de circulación y residencia de los dominicanos de ascendencia haitiana quienes se han visto impedidos de circular libremente por el territorio debido a los prejuicios asociados con su situación migratoria.

Yo no he podido viajar libremente. El 2 de noviembre de 2013 yo iba a tomar un autobús para venir a Santo Domingo. En la parada del autobús el chofer no esperó que yo me montara en el vehículo para pedirme mi cédula. Yo le dije que no tenía cédula y él me dijo “yo no voy a montar haitianos en la guagua”. Le dije que tenía mi acta de nacimiento y que aunque no tenga la cédula puedo viajar con el acta. Él me dijo que no. Eran las 5 de la mañana y yo parada ahí. Todo el mundo se montaba en la guagua, todo el mundo preguntaba y decía “pero ¿por qué no la montan?”. Y él decía “no voy a montar haitianos y ella no tiene la cédula”.

⁴⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0123/13 de 4 de julio de 2013, págs. 12, 16 y 17.

⁴⁴⁹ Diario Libre. 14 de junio de 2012. Escuelas aceptarán estudiantes extranjeros indocumentados

⁴⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0123/13 de 4 de julio de 2013, págs. 16 y 17.

⁴⁵¹ Información proporcionada en reunión de organizaciones de la sociedad civil con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

Yo le enseñaba a la gente el acta de nacimiento y les decía: “pero yo tengo el acta de nacimiento”. La gente le decía que me montara, pero él decía que no.⁴⁵²

476. La información proporcionada indica que las personas dominicanas de ascendencia haitiana o personas percibidas como tales son detenidas por los oficiales migratorios en base a perfiles raciales o étnicos, idioma y fenotipo, entre otras características, con fines de deportación hacia Haití.⁴⁵³ En vista de que en muchos casos las personas dominicanas de ascendencia haitiana o percibidas como tales, tienen sus documentos suspendidos en virtud de la Circular 17, la Resolución 12, o la sentencia TC/0168/13, estos se ven imposibilitados de producir una cédula de identidad para presentar a los oficiales de migración quienes, aún en los casos en que se presentan documentos de identidad válidos, proceden con la detención y posterior deportación sumaria de nacionales dominicanos de su propio territorio.⁴⁵⁴
477. Según se explicó a la CIDH, estas detenciones son llevadas a cabo por las autoridades migratorias dominicanas de manera arbitraria y sumaria, sin la notificación o provisión de los derechos a la persona detenida. Lo sumario de este procedimiento, en el cual en muchos casos no se emite una orden de deportación por escrito y se lleva a cabo en cuestión de horas, veda de toda oportunidad a las personas dominicanas que son sujetas a procedimientos de expulsión de que ejerzan su derecho de defensa, o recurran a cualquier mecanismo de defensa judicial o asistencia legal para impedir la deportación de la cual serán sujetos. Lo anterior ocurre sin que las autoridades que llevan a cabo la detención se preocupen por hacer una distinción de trato entre adultos, y niños y niñas.⁴⁵⁵
478. Adicionalmente, se reportó que las deportaciones se realizan de manera masiva, sistemática y generalizada, es decir, grupos de personas dominicanas de ascendencia haitiana o personas percibidas como tales, son detenidos por agentes migratorios mediante redadas por “parecer haitianos”, esto impide una adecuada individualización de cada persona deportada.⁴⁵⁶ Debido a lo anterior, la CIDH nota con preocupación el riesgo de los dominicanos de ascendencia haitiana de ser deportados de su propio territorio, en contravención a la prohibición de deportación de nacionales contenida en el artículo 22.5 de la Convención

⁴⁵² Testimonio de mujer de ascendencia haitiana nacida en la República Dominicana ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, 3 de diciembre de 2013.

⁴⁵³ Acento. 18 de febrero de 2015. *Dominicohaitiano fue testigo y casi víctima de deportación arbitraria*. Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁵⁴ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁴⁵⁶ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

Americana, máxime cuando no pueden presentar la documentación necesaria para probar su nacionalidad por actuaciones realizadas por el mismo Estado.

479. La Comisión recuerda que ya en 1999 habría solicitado al Estado la adopción de medidas cautelares a efectos de que a la familia dominicano-haitiana compuesta por Eddy Martínez, su esposa Germania Pierre (María) y sus dos hijas menores de edad, Olga y Teresa que se les permitiese regresar al territorio dominicano y se procediese a la devolución de los documentos personales indebidamente requisados. Según la información recibida, inspectores de Migración de la República Dominicana habían expulsado a Haití en forma violenta, ilegal y arbitraria a la familia de Eddy Martínez, de origen dominicano, por haberlos confundido con haitianos.⁴⁵⁷
480. La Comisión nota que en el caso de deportaciones de personas nacidas en territorio dominicano de ascendencia haitiana existen importantes obstáculos de acceso a la justicia vinculados con la inmediatez de las expulsiones, la imposibilidad geográfica de acceder ante cualquier juez y la posibilidad de los afectados de acreditar su identidad por la retención de sus documentos por autoridades estatales, o la negativa de expedir los mismos. Esto evidencia que los nacionales dominicanos expulsados de su propio Estado no cuentan con garantías de un recurso judicial efectivo que les permita combatir la decisión de las autoridades dominicanas de expulsión.
481. El derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, como lo son las órdenes de expulsión, es un elemento de la garantía del debido proceso legal administrativo que ha tenido recepción y desarrollo en el marco del SIDH. En este sentido, debe destacarse que la ausencia de mecanismos judiciales adecuados para efectuar una revisión amplia de las decisiones administrativas también tiene efectos directos sobre la vigencia de derechos humanos, desde que muchos de estos derechos dependen de la adopción de decisiones administrativas. En este punto, la CIDH ha determinado que toda norma o medida que obstaculice el acceso a los tribunales, y que no esté debidamente justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al artículo 8.1 de la Convención Americana.⁴⁵⁸
482. La Comisión toma nota de la promulgación de la Ley No. 107-13 sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Administración Pública, la cual tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, los principios que sirven de sustento a esas relaciones y las normas de procedimiento administrativo que rigen a la actividad administrativa. Esta ley rige por igual a los órganos y entes administrativos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y a los órganos y entes de rango

⁴⁵⁷ MC 89/99 – Eddy Martínez Olga y Teresa Germania Pierre (María) y sus dos hijas, República Dominicana.
⁴⁵⁸ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 septiembre 2007, párrs. 164 y 176.

constitucional que ejercen función o actividad de naturaleza administrativa.⁴⁵⁹ Mediante el artículo 4 de dicha Ley, se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en 32 derechos subjetivos de orden administrativo.

483. Si bien la Ley No. 107-13 consagra un amplio catálogo de derechos a todas las personas sujetas a procedimientos administrativos, la Comisión no tuvo la oportunidad de apreciar la ejecución de dicha Ley toda vez que su entrada en vigencia fue pautada para febrero de 2015. No obstante lo anterior, la Comisión resalta que la República Dominicana está obligada a reconocer, respetar y garantizar, los derechos relacionados al debido proceso en sede administrativas, como los son los relativos al reconocimiento de la nacionalidad y los procesos migratorios, a todos los administrados por su pertenencia al SIDH.

D. Conclusiones y recomendaciones

484. Las principales preocupaciones de la Comisión Interamericana en relación a los obstáculos que enfrentan las personas dominicanas de ascendencia haitiana para acceder a procedimientos administrativos o recursos judiciales, giran en torno a la discrecionalidad administrativa, la falta de acceso a la protección judicial, así como la ineficiencia de la misma, derivados del contexto discriminatorio que afecta a dichas personas en diversas esferas de sus vidas, y que se han visto agravados luego de la sentencia TC/0168/13. La Comisión pone de presente que la falta de acceso a la justicia y desprotección judicial son obstáculos fundamentales para obtener una protección efectiva a las violaciones de derechos humanos en la jurisdicción interna.
485. La Comisión tiene presente que los Estados son soberanos para determinar sus procedimientos internos en materia administrativa, sin embargo dichos procedimientos deben procurar cumplir con las garantías mínimas del debido proceso. Asimismo, los costos del proceso -sea éste judicial o administrativo- y la localización de los tribunales son factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales. Recordando a la vez que el derecho de acceder a la justicia exige que la solución final de toda controversia tenga lugar en un plazo razonable.
486. La Comisión observa con preocupación que de forma general la problemática de acceso a la justicia y respeto al debido proceso, se genera específicamente en los procesos llevados dentro de la JCE o con relación a esta institución en sede judicial. La Comisión nota un patrón de desacato por parte de la JCE a mandatos judiciales, en ocasión a acciones de amparo, mandatos legales, en ocasión a la Ley 169-14, e incluso mandatos convencionales, en ocasión a los parámetros fijados desde 2005

⁴⁵⁹

República Dominicana, Ley No. 107-13 sobre Derechos y Deberes Personas en Relación con la Administración Pública, art. 1.

por la Corte Interamericana en relación a los procedimientos administrativos relativos al registro de nacimiento dominicanos de ascendencia haitiana. Se remarca que la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales, normas internas y compromisos internacionales adquiere singular relevancia cuando quien debe cumplir es un órgano estatal.

487. La CIDH ha constatado una serie de problemas estructurales que redundan en obstáculos en el acceso a la justicia. Así, la Comisión se refiere a lo siguiente: a) márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa que fomentan prácticas arbitrarias; b) falta de notificación previa y por escrito sobre la existencia de los procedimientos administrativos e información sobre las etapas del mismo; c) desconocimiento del derecho de defensa y representación de los afectados en los procedimientos administrativos; d) ausencia de imparcialidad e independencia en los procesos administrativos de investigación de las actas “irregulares”; e) duración excesiva e indeterminada de los procedimientos administrativos relativos a la nacionalidad; f) falta de motivación en las resoluciones administrativas; g) trabas en la interposición de recursos contra las decisiones de denegación de documentación u orden de deportación, ante los tribunales generales de justicia; h) incumplimiento injustificado por parte de las autoridades administrativas de órdenes judiciales ejecutorias; i) carácter ilusorio de los recursos judiciales; j) retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos; k) la ausencia de instancias de la administración de la justicia en zonas rurales, pobres y marginadas; l) la falta de patrocinio jurídico gratuito de oficio para aquellas víctimas que carecen de recursos económicos; m) los costos de los procesos judiciales de amparo; entre otros
488. Con base en las conclusiones anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:
1. Crear las condiciones necesarias para que las personas dominicanas de ascendencia haitiana puedan acceder y utilizar los sistemas de justicia en igualdad de condiciones, para remediar los actos de afectaciones a su derecho a la nacionalidad u otros derivados de dicha situación, y puedan recibir un trato digno por parte de los funcionarios públicos.
 2. Crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica, con el objeto de garantizar que todas las personas dominicanas de ascendencia haitiana tengan un acceso pleno a una tutela judicial efectiva ante actos de desconocimientos de sus derechos humanos.
 3. Establecer procedimientos eficaces, tanto a nivel administrativo, como a nivel civil, penal, laboral, entre otros, para garantizar las personas dominicanas de ascendencia haitiana el acceso a la justicia cuando vean vulnerado su derecho a la nacionalidad, personalidad jurídica, identidad, igualdad, trabajo, seguridad ciudadana, salud, entre otros.

4. El desarrollo de políticas y programas de inclusión diseñados para que estos grupos puedan acceder a garantías y protecciones judiciales efectivas y para que las autoridades judiciales respeten sus derechos.
5. Sistematizar las decisiones de los organismos regionales e internacionales sobre el derecho a la nacionalidad, identidad e igualdad y no discriminación, de los dominicanos de origen haitiano, y hacer esta información accesible a operadores públicos a nivel nacional y local.
6. Difundir a nivel nacional información sobre los recursos judiciales existentes para personas sujetas a deportaciones sumarias, tomando en consideración la diversidad del público objetivo en función de sus distintas razas e idiomas.
7. Implementar mecanismos de supervisión y rendición de cuentas para asegurar que los oficiales administrativos y los operadores de justicia cumplan con la ley, sus responsabilidades y los estándares internacionales en la materia sin discrecionalidad y discriminación.

CAPÍTULO 5

INTOLERANCIA, AMENAZAS E INCITACIÓN A LA VIOLENCIA EN CONTRA DE PERSONAS QUE DEFIENDEN EL DERECHO A LA NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA Y LA NO DISCRIMINACIÓN

INTOLERANCIA, AMENAZAS E INCITACIÓN A LA VIOLENCIA EN CONTRA DE PERSONAS QUE DEFIENDEN EL DERECHO A LA NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS DOMINICANAS DE ASCENDENCIA HAITIANA Y LA NO DISCRIMINACIÓN

A. Consideraciones generales

489. La sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional generó en el país reacciones de apoyo y de rechazo, incrementando la polarización entre diversos sectores de la sociedad dominicana. Durante su visita *in loco*, y a través de sus funciones de monitoreo, la Comisión Interamericana ha observado con preocupación el clima de intolerancia y hostilidad existente en el país en contra de aquellas personas, incluidas periodistas y defensores de derechos humanos, que han criticado la sentencia y han defendido públicamente el derecho a la nacionalidad dominicana de las personas que resultarían afectadas por ésta.⁴⁶⁰

460

Según información recibida por la Comisión Interamericana, con posterioridad a la emisión de la sentencia TC/0168/13, diversos sectores y organizaciones de la sociedad civil se pronunciaron en contra de lo resuelto por el Tribunal Constitucional. New York Times (Randal C. Archibold), *Dominicans of Haitian descent cast into legal limbo by Court*, 24 de octubre de 2013, pág. A1; Los Angeles Times (Mark Kurlansky, Julia Alvarez, Edwidge Danticat y Junot Díaz), *In the Dominican Republic, suddenly stateless*, 10 de noviembre de 2013; New York Times (Mark Kurlansky, Junot Díaz, Edwidge Danticat y Julia Alvarez), *Two versions of a Dominican tale*, 1 de noviembre de 2013, pág. A30; ACNUR, 2 de octubre de 2013. *ACNUR preocupado por impacto de la decisión del Tribunal Constitucional en RD sobre personas de ascendencia haitiana*; UNICEF, 9 de octubre de 2013. *Declaración de UNICEF sobre la decisión del Tribunal Constitucional sobre las personas de origen haitiano nacidas en la República Dominicana*; Movimientos, 1 de octubre de 2013. *Organizaciones de DDHH rechazan sentencia TC y llaman a la solidaridad*; 7 días, 26 de septiembre de 2013. *Sentencia sobre nacionalidad viola al menos cuatro artículos de la Constitución*; Acento, 11 de noviembre de 2013. *ONG feminista dominicana rechaza la sentencia del Tribunal Constitucional*; Listín Diario, 24 de octubre de 2013. *Evangélicos deploran la decisión del TC*; Listín Diario, 22 de octubre de 2013. *Sacerdotes y consagrados de la Iglesia Católica respaldan afectados por sentencia del TC*. Asimismo, según la información disponible, en sentido similar, el 5 de noviembre de 2013, se conformó el Comité de Solidaridad con las Personas Desnacionalizadas, integrado por doscientos setenta intelectuales, comunicadores, artistas y religiosos del país, quienes proclamaron que “estamos ante un despojo masivo de la nacionalidad sin precedentes en ninguna nación democrática”. 7 días, 5 de noviembre de 2013. *Constituyen Comité de Solidaridad en apoyo a*

490. La Comisión observa con preocupación que las expresiones contra periodistas, intelectuales, defensores de derechos humanos y figuras públicas que han criticado dicha decisión han adquirido niveles alarmantes de agresividad, incrementando el racismo y xenofobia. Estas personas han sido calificadas como “traidores a la patria” y en algunas manifestaciones sociales se ha utilizado la consigna “muerte a los traidores”. Este discurso tendría lugar en ausencia de un claro rechazo por parte de las autoridades del país.
491. En el transcurso de su visita la CIDH recibió denuncias de varios hechos de intolerancia, amenazas e incitación a la violencia en contra de personas que defienden el derecho a la nacionalidad de las personas dominicanas de ascendencia haitiana. Así, se reporta que el 4 de noviembre de 2013, en el Parque Independencia de Santo Domingo tuvo lugar una manifestación en apoyo a la sentencia TC/0168/13, en la que habrían participado funcionarios públicos, periodistas y actores de la política nacional, quienes habrían acusado de actitudes “antinacionalistas” a organizaciones de la sociedad civil, periodistas, abogados, jueces, políticos, y personas críticas de la decisión del tribunal. La actividad habría sido convocada por la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía.⁴⁶¹
492. Según reportes de prensa, durante la manifestación se habrían vociferado consignas como: “Ellos allá y nosotros acá” y “Muerte a los traidores, Duarte⁴⁶² lo dijo”. Los participantes habrían llevado pancartas con las frases: “No ilegales en nuestro país”, “Los haitianos ilegales fuera de RD”, “Con RD\$350 en Caribe Tours pones un haitiano en Juana Méndez, limpiemos el país”.⁴⁶³ La información recibida indica que, durante la manifestación también se habrían emitido exclamaciones condenatorias respecto de las magistradas del Tribunal Constitucional Isabel Bonilla Hernández y Katia Miguelina Jiménez Martínez, quienes habrían declarado su desacuerdo con la decisión en sendos votos disidentes a la sentencia del Tribunal. En este sentido, las magistradas habrían sido referidas como “traidoras de la obra de Duarte”.
493. Asimismo, según la información recibida en la visita, durante esta protesta, al tiempo que se gritaba la consigna “¡muerte a los traidores, Duarte lo dijo!”, los manifestantes habrían circulado un panfleto titulado “El Álbum de la Traición”, en el que aparecían los nombres y fotografías de los alegados “traidores”. El libelo, cuya copia fue entregada a la CIDH durante la visita, señalaría como “principal conspirador” y “mayor TRAIDOR” al periodista Juan Bolívar Díaz, director de noticias del canal de televisión *Teleantillas*, a quien acusaba de dirigir una campaña mediática de descrédito contra la República Dominicana “con la que pretenden [que] el país sea sancionado por la comunidad internacional”.

los desnacionalizados por el TC; Acento. 5 de noviembre de 2013. *Crean Comité de Solidaridad con los desnacionalizados con la TC-168*.

⁴⁶¹ El Día. 4 de noviembre de 2013. *Dominicanos respaldan sentencia del Tribunal Constitucional*; Tribuna Dominicana. 5 de noviembre de 2013. *En RD cientos defienden Sentencia 168-13*; Acento. 5 de noviembre de 2013. *“¡Muerte a los traidores!”, gritan nacionalistas en mitin de defensa a la TC-168*.

⁴⁶² Refiriéndose a Juan Pablo Duarte, Padre de la Patria dominicano.

⁴⁶³ Al Momento. 4 de noviembre de 2013. *Cientos respaldan en SD sentencia del TC*; Últimas Noticias. 4 de noviembre de 2013. *Miles de dominicanos se manifestaron este lunes en apoyo a sentencia del TC*.

494. Según el folleto “la siniestra conducta asumida por estos personajes, encabezados por el funesto Juan Bolívar Díaz, y su séquito de la proclamada sociedad civil, algunos profesionales, politiqueros oportunistas y pretendidos defensores de derechos humanos, constituye un verdadero acto de traición a la Patria”. Asimismo, el folleto hacía referencia a los periodistas, Rosario Adames, director del periódico digital *Acento*; Ramón Emilio Colombo, del periódico *El Caribe*; y Javier Cabreja, comentarista del programa *El Día* y ex director ejecutivo de la organización Participación Ciudadana, entre otras personalidades, a todos los cuales calificaba como “Traidores”⁴⁶⁴.
495. Tras las manifestaciones, el periodista Huchi Lora habría expresado su preocupación respecto de la repetida consigna de “¡Muerte a los traidores!” durante la manifestación junto al surgimiento del pasquín que nombraba a varios periodistas como supuestos traidores.⁴⁶⁵ Asimismo, habría denunciado que lo que se persigue con las amenazas y descalificaciones es el silencio, a la vez que destacó que “taparle la boca a la prensa es taparle los oídos a la gente, no dejar que la gente se entere de argumentos e informaciones”.

Se hizo una manifestación en el Parque Independencia en la cual repartieron un álbum de los traidores de la patria. Los traidores de la patria somos varios de los periodistas que estamos aquí, y en la misma se gritaba el eslogan una y otra vez “muerte a los traidores” y se iban mencionando los nombres “Fulano de tal, muerte a los traidores”.⁴⁶⁶

496. El 13 de noviembre de 2013, en el marco de una nueva manifestación de apoyo a la sentencia, convocada por grupos que se autodenominaban como “nacionalistas”, habría resurgido la consigna de “¡Muerte a los traidores, Duarte lo dijo!”. En esta ocasión, un grupo de organizaciones comunitarias de la zona de Santiago habría realizado un acto simbólico en el que habrían quemado la novela “La Fiesta del Chivo” de Mario Vargas Llosa, relativa a la historia de la dictadura de Rafael

⁴⁶⁴ El Álbum de la Traición. Panfleto del Comité Por la Defensa de la Nacionalidad. Noviembre de 2013. Entregado a la CIDH durante la visita in loco a República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013; *Acento*. 5 de noviembre de 2013. “¡Muerte a los traidores!”, gritan nacionalistas en mitin de defensa a la TC-168; 7 Días. 6 de noviembre de 2013. Neonacionalistas no solo piden matar a los traidores, también editan álbum para identificarlos; *Acento*. 7 de noviembre de 2013. Cuidado con esas amenazas de los nacionalistas; *Diario Libre*. 4 de noviembre de 2013. Cientos se manifiestan a favor de la sentencia del Tribunal Constitucional; *El Día*. 4 de noviembre de 2013. Dominicanos respaldan sentencia del Tribunal Constitucional; *Dajabón Digital*. 5 de noviembre de 2013. Centenarios de personas se congrean en el Parque Independencia en defensa sentencia Tribunal Constitucional.

⁴⁶⁵ La información recibida indica que, el 15 de noviembre de 2013, los periodistas Huchi Lora y Juan Bolívar Díaz interpusieron una denuncia ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional, en la que solicitaron iniciar una investigación por estos hechos. *Diario Digital RD*. 6 de noviembre de 2013. Preocupa a Huchi Lora sindiquen de “traidores” y amenacen a ciudadanos.

⁴⁶⁶ Testimonio de Huchi Lora, periodista amenazado, ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

Leónidas Trujillo en la República Dominicana, y habrían declarado como “persona *non grata*” a su hijo, Gonzalo Vargas Llosa, representante del ACNUR en República Dominicana, así como al excónsul haitiano Edwin Paraison y a la ONG Red Fronteriza Jano Siksé (RFJS).⁴⁶⁷

497. Según la información recibida, el 20 de noviembre de 2013, directores de la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía habrían reconocido haber preparado el panfleto “Álbum de la traición”, y alegaron estar “defendiendo a la Patria, nuestra soberanía y al pueblo”.⁴⁶⁸ Asimismo, habrían interpuesto una denuncia ante la Procuradora Fiscal del Distrito Nacional solicitándole que investigase a los periodistas Huchi Lora y Juan Bolívar Díaz, así como a los representantes de la organización Participación Ciudadana, Roberto Álvarez y Rosalía Sosa, por “traición a la Patria e incitar al desacato de la sentencia del Tribunal Constitucional”. Igualmente, la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía habría indicado que solicitaba la investigación de los comunicadores “por su deshonesto e indecorosa actuación en contra de la Patria”, a la vez que habría advertido que “éstos serán los primeros denunciados, pero vendrán otros más”.⁴⁶⁹
498. En esta tesitura, la CIDH recibió información según la cual algunos defensores habrían sido objeto de actos de intimidación y estigmatización por el ejercicio de su labor. Así por ejemplo, un defensor indicó a la Comisión: “A los defensores nos acusan de que somos traidores, antipatriotas, que lucramos con los haitianos [...] es un acoso continuo”⁴⁷⁰. Otra de las defensoras indicó a la CIDH que quienes habrían acudido a la Corte Interamericana en el caso *Benito Tidé y otros contra República Dominicana*, habrían sido tildados de “traidores a la patria”⁴⁷¹.
499. El abogado de Juliana Deguis Pierre indicó a la CIDH que habría recibido insultos y amenazas que podrían estar vinculadas con su actividad como defensor de Deguis. Según la información recibida, el abogado habría sido víctima de insultos como “maldito negro, vete para Haití”. Los agresores lo habrían amenazado con “partirle la cabeza” por ser “defensor de haitianos”. El abogado también ha constatado que

⁴⁶⁷ Acento/EFE. 13 de noviembre de 2013. *Fanáticos nacionalistas queman libro de Mario Vargas Llosa y rechazan a su hijo Gonzalo*; El País. 14 de noviembre de 2013. *Países del Caribe piden sanciones ante la discriminación en República Dominicana*; 7 Días. 13 de noviembre de 2013. *Queman "La Fiesta del Chivo", piden muerte de "traidores" y declaran no grato a jefe de ACNUR*; Diario Libre. 13 de noviembre de 2013. *Declaran en Santiago persona "non grata" a hijo de Vargas Llosa*.

⁴⁶⁸ 7 Días. 20 de noviembre de 2013. *Neonacionalistas denuncian ante Fiscalía a Díaz y Lora, anuncian que vendrán más*; El Nuevo Diario. 20 de noviembre de 2013. *Defensores de sentencia TC denuncian ante Fiscalía a Huchi, Juan Bolívar y a Álvarez de PC*.

⁴⁶⁹ 7 Días. 20 de noviembre de 2013. *Neonacionalistas denuncian ante Fiscalía a Díaz y Lora, anuncian que vendrán más*; Acento. 19 de noviembre de 2013. *Nacionalistas se querellarán contra Huchi y Juan Bolívar porque no apoyan la TC 168*; El Nuevo Diario. 20 de noviembre de 2013. *Defensores de sentencia TC denuncian ante Fiscalía a Huchi, Juan Bolívar y a Álvarez de PC*; Diario Digital RD. 20 de noviembre de 2013. *Red pide fiscalía prohíba a Huchi y Juan Bolívar disentir de sentencia 168-13*; Listín Diario. 20 de noviembre de 2013. *Denuncian ante Fiscalía a Huchi, Juan Bolívar y PC por supuesta campaña contra sentencia TC*.

⁴⁷⁰ Testimonio de un defensor de derechos humanos dominicano a la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

⁴⁷¹ Testimonio de una defensora de derechos humanos dominicano a la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

su oficina de trabajo es objeto de vigilancia, por lo cual la mantiene cerrada y ha debido tomar precauciones de seguridad.⁴⁷²

500. El 14 de noviembre de 2013, la Comisión recibió una solicitud de medidas cautelares a favor de los integrantes del Movimiento “Reconocido”, organización de República Dominicana que busca que se “reconozcan y garanticen los derechos de los dominicanos y dominicanas afectados por la política de desnacionalización que ejecuta el Estado dominicano”, cuyos integrantes se encontrarían siendo objeto de amenazas contra su vida e integridad personal, como resultado de la crítica y protesta ejercida por dichos defensores contra la sentencia 168/13. El 30 de enero de 2014, la CIDH solicitó la adopción de medidas cautelares a favor de los integrantes del Movimiento “Reconocido”, requiriendo a República Dominicana que adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los integrantes del Movimiento.⁴⁷³
501. La información suministrada durante la visita indica también que la diputada Guadalupe Valdez, quien habría criticado la sentencia del Tribunal, habría sido acusada de “traidora”, habría sido citada al Consejo de Disciplina de la Cámara de Diputados por supuestamente haber participado en una manifestación en contra de la sentencia, en el marco de un acto donde participaba el presidente.⁴⁷⁴
502. Según la información disponible, el 2 de febrero de 2015, los periodistas Juan Bolívar Díaz, Huchi Lora, Amelia Dechamps y Roberto Cavada, denunciaron en una rueda de prensa que continuaban siendo amenazados por desconocidos quienes los acusan de ser “traidores a la patria”. Los periodistas indicaron que una persona expresó en la manifestación nacionalista realizada el 26 de enero de 2015⁴⁷⁵ que: “Estamos llamando a que los traidores antidominicanos merecen la muerte, los Juan Bolívar Díaz, los Huchi Lora, los Cavada merecen la muerte porque traicionan la patria dominicana”.
503. Asimismo, informaron que el sábado 10 de enero a las 9:30 am, el periodista Roberto Cavada fue increpado por un sujeto quien le habría expresado: “Les vamos a dar muerte a los traidores y los primeros muertos serán los periodistas”. Igualmente, indicaron que el viernes 16 de enero al mediodía, un hombre desconocido le habría gritado a la periodista Amelia Deschamps: “¡A ti es a la primera que hay que darle para abajo, traidora! ¡Y después a Huchi y a Juan Bolívar! ¡Son todos unos traidores a la Patria!”.⁴⁷⁶ La Comisión toma nota que la

⁴⁷² Testimonio de un defensor de derechos humanos dominicano a la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

⁴⁷³ CIDH, MC 408/13 - *Integrantes del Movimiento “Reconocido”*, República Dominicana. 30 de enero de 2014.

⁴⁷⁴ El Caribe. 17 de octubre de 2013. *Investigarán a Juan Hubieres y Guadalupe Valdez por incidentes*.

⁴⁷⁵ El 26 de enero se celebra el natalicio de Juan Pablo Duarte, Padre de la Patria dominicano.

⁴⁷⁶ Periódico Hoy. 2 de febrero de 2015. *Comunicadores denuncian reciben amenazas de muerte de “nacionalistas”*; Acento. 2 de febrero de 2015. *“Patriotas” gritan a comunicadores: “Les vamos a dar muerte a los traidores y los primeros serán los periodistas”*.

Fiscalía de la ciudad de Santiago abrió una investigación sobre los hechos y habría llamado a algunas personas a rendir declaración.⁴⁷⁷

504. El 27 de febrero de 2015⁴⁷⁸, en el marco de conmemoración del 171 aniversario de la independencia de la República Dominicana, habría tenido lugar en el Parque Independencia de Santo Domingo una manifestación, organizada nuevamente por el Movimiento Patriótico Independiente, donde exhibieron pancartas con la fotografía del presidente Danilo Medina y los periodistas Huchi Lora, Marino Zapete y Juan Bolívar Díaz, acusándolos de “traidores a la patria” y calificándolos de “pro haitianos”, al tiempo que pedían su muerte.
505. Según reportes de prensa, durante la manifestación se habrían reiterado las consignas como: “Duarte lo dijo, muerte a los traidores”, “fuera los haitianos de Dominicana”, “al Presidente de la República le exijo que se ponga los pantalones de Duarte, de los trinitarios, y defienda la patria”, “estamos defendiendo la dominicanidad”. Los participantes habrían llevado pancartas con las frases: “no soy racista pero no quiero haitianos en mi país”, “no premiar el fraude al registro civil”, “exigimos deportación masiva de haitianos”, y “fuera los haitianos de nuestro territorio”.⁴⁷⁹

B. Marco constitucional y legal en materia de libertad de expresión

506. La Constitución de la República Dominicana reconoce la obligación del Estado de proteger y garantizar el derecho a la libertad de expresión e información y sus límites, señalando, entre otras cosas, que “[t]oda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa (...) El disfrute de estas libertades se ejercerá respetando el derecho al honor, a la intimidad, así como a la dignidad y la moral de las personas, en especial la protección de la juventud y de la infancia, de conformidad con la ley y el orden público”⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ El Día. 6 de febrero de 2015. *Fiscal deja en libertad médico amenazó de muerte a periodistas*; Periódico Hoy. 5 de febrero de 2015. *Fiscalía investiga origen de amenazas de muerte contra periodistas*; El Sol de Santiago. 3 de febrero de 2015. *Fiscal Luisa Liranzo Investiga Denuncia Periodistas*.

⁴⁷⁸ La República Dominicana se independizó de Haití el 27 de febrero de 1844, tras 22 años de ocupación haitiana.

⁴⁷⁹ Acento. 27 de febrero de 2015. *Nacionalistas piden muerte de Danilo Medina acusándolo de “traidor a la patria”*; Poder Latino. 27 de febrero de 2015. *Nacionalistas piden muerte de Danilo Medina acusándolo de “traidor a la patria”*.

⁴⁸⁰ Constitución de República Dominicana de 26 de enero de 2010, artículo 39.

507. La Comisión observa que la Ley No. 6132, de Expresión y difusión del Pensamiento, establece en sus artículos 23 y 24 las sanciones para aquellos discursos que inciten a la violencia o actos similares. El artículo 23 establece:

Artículo 23.- Las personas que hubieren incitado directamente al autor o los autores de un acto calificado crimen o delito, en caso de que la incitación fuere seguida de efecto o comisión del crimen o delito, serán castigados como cómplices del mismo. Para que este artículo pueda ser aplicado, la incitación debe ser realizada: a) Por medio de discursos, alocuciones, gritos o amenazas proferidos en sitios públicos, ya sea directamente o por medio de altoparlantes, discos, cintas magnetofónicas o cualquier otro vehículo de reproducción de la voz; b) Por medio de escritos o impresos, vendidos, distribuidos, puestos en venta o expuestos en sitios o reuniones públicas. c) Por medio de carteles, edictos, pancartas o cualquier otro medio de propaganda visual o escrita; d) Por medio de cintas cinematográficas. La presente disposición será asimismo aplicable cuando la incitación sólo fuere seguida de una tentativa de crimen prevista por el artículo 2 del Código Penal.

C. Principales preocupaciones y estándares en torno a periodistas, abogados, defensores de derechos humanos y otras figuras públicas que han expresado opiniones contrarias a la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional

508. El derecho a la libertad de expresión se encuentra establecido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁸¹. El derecho a la libertad de

481

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo al Derecho a la Libertad de Expresión y Pensamiento, establece que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier

expresión protege el derecho de todas las personas y grupos de la sociedad a expresar opiniones que se diferencien, incluso radicalmente, de aquellas mantenidas por las mayorías, siempre y cuando no transgredan las restricciones legítimas a la libertad de expresión, entre ellas, las que prohíben las amenazas a la vida y la integridad personal, y la “incitación a la violencia”, entendida como la clara incitación a la comisión de crímenes, en los términos del derecho internacional de derechos humanos.⁴⁸²

509. A la luz de lo anterior, la Comisión Interamericana observa que en un contexto de alta polarización social, intolerancia y violencia racial en contra de personas de ascendencia haitiana, el álbum de los traidores y la consigna de “muerte a los traidores” podrían entenderse como un llamado colectivo al asesinato de personas claramente identificables e identificadas, entre ellas periodistas. En este sentido, dado el contexto en el cual fueron difundidas, la Comisión Interamericana pone de presente que este tipo de expresiones podrían llegar a alcanzar el umbral de incitación a la violencia de conformidad en lo establecido en el artículo 13.5 de la Convención Americana.
510. No obstante, la penalización de este tipo de expresiones debe ser evaluada con extrema cautela. Al respecto, siguiendo la doctrina y jurisprudencia internacional en la materia, la CIDH ha indicado que la imposición de sanciones por el abuso de la libertad de expresión bajo el cargo de incitación a la violencia, entendida como la incitación a la comisión de crímenes, a la ruptura del orden público o de la seguridad nacional, debe tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión -por dura, injusta o perturbadora que ésta sea-, sino que tenía la clara intención de incitar a la comisión de un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos.⁴⁸³
511. Entender esta restricción de otro modo, ha dicho la CIDH, sería admitir la posibilidad de sancionar opiniones, y todos los Estados estarían habilitados para suprimir cualquier pensamiento o expresión crítica.⁴⁸⁴ En estos términos, la incitación a cometer crímenes, con la intención y la capacidad de generar violencia inminente, puede estar prohibida por la ley.⁴⁸⁵ Cuando la prohibición está

persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

⁴⁸² Al respecto, ver los siguientes casos del Tribunal Europeo: *Karatas v. Turquía* [GC], no. 23168/94. ECHR 1999-IV; *Gerger v. Turquía* [GC], no. 24919/94, 8 de julio de 1999; *Okçuoglu v. Turquía* [GC], no. 24246/94, 8 de julio de 1999; *Arslan v. Turquía* [GC], no. 23462/94, 8 de julio de 1999, *Erdogdu v. Turquía*, no. 25723/94, § 69, ECHR 2000 – VI. Asimismo: Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

⁴⁸³ CIDH. *Informe Anual 2009*. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión), párr. 59.

⁴⁸⁴ CIDH. *Informe Anual 2009*. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión), párr. 59.

⁴⁸⁵ De manera similar, la Corte Europea sostuvo que “[l]a imposición de una pena de prisión por una ofensa difundida en la prensa será compatible con la libertad de expresión de los periodistas tal como está garantizada en el artículo 10 de la Convención sólo en circunstancias excepcionales, especialmente cuando

impuesta por normas penales, la Comisión y la Corte Interamericana han señalado que se deben satisfacer adicionalmente las exigencias propias del principio de estricta legalidad.⁴⁸⁶

512. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH advierte, en cambio, que algunos periodistas y defensores de derechos humanos han sido directamente objeto de amenazas y actos de intimidación por su defensa del derecho a la nacionalidad de los dominicanos de ascendencia haitiana, lo que representa un grave riesgo a su vida e integridad personal, por el contexto en el que fueron realizadas dichas amenazas.
513. Preocupa particularmente a la CIDH que estas expresiones habrían tenido lugar en ausencia de un claro rechazo por parte de las autoridades del país. La CIDH ha observado que la libertad de expresión sólo puede ejercerse libremente cuando las personas no son víctimas de amenazas ni de otros actos de hostigamiento. La Comisión reitera que dichas acciones vulneran la libertad de pensamiento y expresión en sus dos dimensiones: afectan el derecho de la persona afectada a expresar e impartir ideas, opiniones e información, generando autocensura y además atentan contra los derechos de los miembros de la sociedad en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo.
514. En tal sentido, en casos de riesgo especial, las autoridades tienen el deber de proteger a las personas que están expuestas a dicho riesgo y tomar medidas para asegurar, entre otros, su derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión. La obligación de adoptar medidas concretas de protección está supeditada al conocimiento de que existe una situación de riesgo real e inminente para un individuo o grupo de individuos determinado, y la posibilidad razonable de prevenir o evitar ese daño.⁴⁸⁷ En este sentido, la obligación de protección de periodistas o defensores de derechos humanos en riesgo puede satisfacerse mediante la aplicación individual de las medidas necesarias para asegurar, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad personal, y a la libertad de expresión de los beneficiarios.⁴⁸⁸

otros derechos fundamentales han sido seriamente afectados, como, por ejemplo, en los casos de discurso del odio o de incitación a la violencia". Véase, ECHR. *Case Cumpăna and Mazare v. Romania* [GC], no. 33348/96, § 115, ECHR 2004-XI.

⁴⁸⁶ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

⁴⁸⁷ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140. Párr. 123; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. Párr. 155; Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. Párr. 78; Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párr. 280. Ver también,

⁴⁸⁸ CIDH, *Seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 42. CIDH, *Informe Anual 2013*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149 Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr. 62; Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 194.

515. La Comisión Interamericana recuerda que la diversidad, el pluralismo, y el respeto por la difusión de todas las ideas y opiniones, son condiciones fundamentales en cualquier sociedad democrática. Contextos de alta polarización, discriminación y violencia generan un clima que impide una deliberación razonable y plural sobre los asuntos públicos.
516. Aun cuando las posiciones de estos periodistas y defensores fuesen minoritarias en el actual contexto dominicano, la Comisión Interamericana reitera que en principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuenten. Esta presunción general de cobertura de todo discurso expresivo se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado ante los contenidos y, como consecuencia, por la necesidad de garantizar que no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público.
517. De particular importancia es la regla según la cual la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática. En este sentido, se ha señalado la especial importancia que tiene proteger la libertad de expresión “en lo que se refiere a las opiniones minoritarias, incluyendo aquéllas que ofenden, resultan chocantes o perturban a la mayoría”.
518. A este respecto, la CIDH ha recordado, entre otras cosas, que una medida de protección simple pero sumamente eficaz consiste en que las más altas autoridades del Estado reconozcan de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de defensa de derechos humanos y de la labor periodística. Asimismo, es fundamental que las autoridades condenen enérgicamente las agresiones y amenazas contra personas que contribuyen al discurso público a través de la expresión y la diseminación de sus pensamientos, y alienten a las autoridades competentes a actuar con la debida diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos.⁴⁸⁹
519. En tal razón, las autoridades están llamadas a realizar investigaciones efectivas que puedan esclarecer el origen de las amenazas y actos de intimidación denunciados y según corresponda, iniciar procedimientos judiciales independientes, rápidos y efectivos. Para garantizar la efectividad de estas investigaciones y su compatibilidad con los estándares internacionales, los Estados deben formular e implementar pautas y manuales de actuación para funcionarios encargados de aplicar la ley que intervengan en casos de delitos contra la libertad de expresión.

⁴⁸⁹

CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 713.

520. La Comisión recuerda que los funcionarios públicos deben abstenerse de patrocinar de cualquier manera los discursos que generan discriminación cultural, intolerancia, o incitación a la violencia. Asimismo, los funcionarios públicos tienen el deber de asegurarse que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, tales como periodistas, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos, y deben atender al contexto en el cual se expresan para asegurarse que sus expresiones no constituyan, en palabras de la Corte, “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”⁴⁹⁰.
521. Asimismo, la Comisión insiste que la intolerancia y el discurso racista promueven el aumento de la vulnerabilidad frente a la discriminación y la violencia de las personas de ascendencia haitiana. En tal sentido, reitera su llamado a las autoridades dominicanas a contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto de la dignidad humana de todas las personas.⁴⁹¹
522. En tal sentido, la CIDH estima que los Estados deben adoptar medidas para fortalecer el rol de los medios públicos de radiodifusión para responder a las necesidades de información y expresión de distintos individuos y grupos de la sociedad, así como promover el entendimiento y la tolerancia en la sociedad. Particularmente, la televisión de servicio público, por su mandato y finalidad, debe contribuir al fortalecimiento de la democracia, la construcción de ciudadanía, el fomento del pluralismo y la igualdad, así como al suministro de información confiable, pluralista y equilibrada.⁴⁹²

D. Conclusiones y recomendaciones

523. Durante su visita la Comisión pudo constatar cómo la publicación de la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional creó un ambiente de hostilidad contra quienes han criticado la sentencia y han defendido el derecho a la nacionalidad dominicana de las personas dominicanas de ascendencia haitiana. La Comisión observa con preocupación que las expresiones contra periodistas, intelectuales, abogados, políticos, defensores de derechos humanos, y figuras públicas que han criticado dicha decisión han adquirido niveles alarmantes de agresividad.

⁴⁹⁰ Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, Párr. 139.

⁴⁹¹ CIDH. *Comunicado de Prensa No. 97/13. CIDH culmina visita a República Dominicana*. 6 de diciembre de 2013.

⁴⁹² CIDH. *Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo VI (Libertad de expresión y radiodifusión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 83; Parliamentary Assembly of the Council of Europe. *Recommendation 1641 (2004)1. Public Service Broadcasting*. 27 de enero de 2004. Recomendación No. 2.

524. La Comisión Interamericana manifiesta su preocupación por las amenazas y descalificaciones que han recibido las personas que se han pronunciado de forma crítica sobre la sentencia, y exhorta a las autoridades a contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas puedan expresar su pensamiento y opiniones sin miedo a ser agredidas, sancionadas o estigmatizadas por ello.
525. A la luz de las observaciones anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:
1. Adoptar e implementar todas las medidas apropiadas para combatir los prejuicios raciales en la sociedad y promover la comprensión y la tolerancia entre las personas y los grupos que tengan características diferentes, ya sea por su raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico; incluyendo, pero no limitado a programas de capacitación y campañas educativas de carácter continuo y permanente dirigidas promover la igualdad y no discriminación.
 2. Adoptar medidas destinadas a prevenir la violencia contra periodistas y defensores de derechos humanos, y otras personas que han manifestado su oposición a la sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, incluida la condena pública a todo acto de amenazas e intimidación.
 3. Exhortar a las autoridades a abstenerse de hacer declaraciones públicas o hacer campañas públicas que puedan incentivar la violencia contra las personas por razón de sus opiniones. En particular, evitar las declaraciones que puedan estigmatizar o elevar el riesgo a periodistas, medios de comunicación, defensores de derechos humanos y personas en situación de vulnerabilidad.
 4. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de quienes se encuentran sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, independientemente que las amenazas provengan de agentes estatales o de particulares.
 5. Investigar las denuncias sobre amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas, defensores de derechos humanos, y personas en situación de vulnerabilidad, de conformidad con los estándares internacionales sobre la materia.
 6. Incentivar el debate democrático a través de declaraciones, prácticas y políticas públicas que promuevan la tolerancia y el respeto a todas las personas, incluyendo el fortalecimiento del rol de los medios públicos en la promoción del entendimiento y la tolerancia en la sociedad.

CAPÍTULO 6

MIGRANTES HATIANOS, OPERATIVOS MIGRATORIOS Y DEBIDO PROCESO

MIGRANTES HAITIANOS, OPERATIVOS MIGRATORIOS Y DEBIDO PROCESO

A. *Consideraciones generales del fenómeno migratorio en República Dominicana*

526. Durante su visita, la Comisión pudo observar que en la República Dominicana la discriminación en contra de los migrantes, específicamente aquellos de nacionalidad haitiana, se manifiesta tanto de *jure* como de *facto*. La situación de vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos ha sido ampliamente reconocida a nivel internacional, ciertamente el hecho de no ser nacionales del país en el que se encuentran o el ser de origen extranjero conlleva a que los migrantes sean víctimas de diversas violaciones a sus derechos humanos, delitos, malos tratos y actos de discriminación, racismo y xenofobia.⁴⁹³
527. La Comisión nota que la sentencia TC/0168/13 ha traído consigo la desnacionalización de personas que anteriormente contaban con nacionalidad dominicana, y como consecuencia los convierte en extranjeros dentro de su propio territorio al convertirlos en apátridas. Como ya ha sido abordado, las personas dominicanas de ascendencia haitiana han sido discriminadas en el acceso a la nacionalidad por el estatus migratorio de sus padres y el origen de estos; al respecto la CIDH recibió información preocupante durante la visita que evidencia

⁴⁹³

Véase, entre otros, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución sobre “Protección de los migrantes”, A/RES/66/172, 19 de diciembre de 2011; Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Resolución sobre “Los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migratorios y sus familiares”, AG/RES. 2729 (XLII-O/12), aprobada en Cochabamba (Bolivia), en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2012; CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 80; Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párrs. 112-114; y Corte IDH, Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 98.

el efecto estigmatizante que ha tenido la sentencia TC/0168/13 en perjuicio de los migrantes haitianos en territorio dominicano.

528. A manera de consideración preliminar, la Comisión estima necesario recordar que si bien los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión⁴⁹⁴ de los extranjeros de su territorio y, en general, de establecer sus políticas en materia de migración, el ejercicio de esta prerrogativa impone la obligación a los Estados de que las políticas, leyes y prácticas que implementen en materia migratoria respeten y garanticen los derechos humanos de todas las personas migrantes, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana y que han sido reconocidos por los Estados a raíz de los tratados de derechos humanos que han suscrito.⁴⁹⁵
529. Es importante resaltar que la República Dominicana es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. De acuerdo con cifras de 2012, el número de personas que habían salido del país era mayor que el número de las que habían ingresado, calculándose que 1,346,693 personas dominicanas habían emigrado del país. Las cifras señalan que la mayoría de los migrantes dominicanos serían migrantes económicos, quienes a su vez, en ocasiones, son discriminados racialmente y viven en situación de pobreza, debido a la falta de oportunidades.⁴⁹⁶
530. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI)⁴⁹⁷, se estima que para 2012 la población migrante en la República Dominicana ascendía a 524.632 personas, equivalente al 5,4% de la población del país. Del total estimado por la ENI, 458.233 personas, es decir el 87,3%, de la población inmigrante procede de Haití, mientras que el resto son personas originarias de más de 60 países. La ENI también estimó el número de descendientes de migrantes nacidos en territorio

⁴⁹⁴ Para fines del presente reporte, los términos expulsión, deportación y repatriación serán usados de manera indistinta para referirse a la expulsión de un extranjero del territorio nacional.

⁴⁹⁵ En general, véase, CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 327; CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párr. 260; CIDH, *Informe Anual 1991, Capítulo V, Situación de los Haitianos en República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992; CIDH, *Situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc.40 rev., 28 de febrero de 2000, párr. 166; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. OEA/Ser.L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2000, párr. 6; CIDH, *Terrorismo y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 377; CIDH, *Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, párr. 32; CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso No. 12.688, Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana)*. 11 de febrero de 2011, párr. 208. En este mismo sentido, véase, Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrs. 97 y 169.

⁴⁹⁶ OBMICA. Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2012. República Dominicana, Julio 2013.

⁴⁹⁷ La Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana, publicada en abril de 2013, fue realizada por la Oficina Nacional de Estadística, con la asistencia técnica y financiera de la Unión Europea y del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

dominicano en 244.151 personas, de las cuales 209.912 personas, equivalente al el 86%, eran descendientes de migrantes haitianos.⁴⁹⁸

531. Entre los múltiples desafíos que enfrentan los migrantes en República Dominicana, la principal preocupación de la Comisión Interamericana tiene que ver con la grave situación de discriminación que afecta a los migrantes haitianos en situación irregular y otras personas percibidas como tales, productos del racismo y el antihaitianismo presente en la sociedad dominicana, como explicado en los capítulos II y III del presente informe. Esta situación no es nueva ni desconocida para el Estado dominicano. Durante las últimas décadas, los migrantes han sido un grupo de población altamente vulnerable a diversas violaciones a sus derechos humanos en la República Dominicana.
532. En el transcurso de las últimas décadas diversos informes de organizaciones de la sociedad civil⁴⁹⁹ y de otros organismos internacionales, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁵⁰⁰, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁵⁰¹, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial⁵⁰², el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes⁵⁰³, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la

498 Oficina Nacional de Estadísticas República Dominicana (ONE). 2013. Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana. ENI-2012; OBMICA. Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2012. República Dominicana, Julio 2013, págs. 55-57.

499 Americas Watch, National Coalition for Haitian Refugees and Caribbean Rights, *Half Measures, Reform, Forced Labor and the Dominican Sugar Industry*, Washington, D.C., March 1991; Human Rights Watch, *Illegal People': Haitians and Dominicans in the Dominican Republic*. Volumen 14, Número 1 (B). Abril 2002; Amnistía Internacional, República Dominicana. *Vidas en tránsito: la difícil situación de la población migrante haitiana y de la población dominicana de ascendencia haitiana*, AI: AMR 27/001/2007, marzo de 2007; Lawyers Committee for Human Rights, *A Childhood Abducted: Children Cutting Sugar Cane in the Dominican Republic*, New York, May 1991.; Bridget Wooding y Richard Moseley-Williams, *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, 2004; World Bank, *Dominican Republic Poverty Assessment: Poverty in a High-Growth Economy (1986 – 2000)*, volumen I, 2001; Marco Scuriatti, *Background Papers – A review of the Haitian Immigrant Population in the Dominican Republic*, in: World Bank, *Dominican Republic Poverty Assessment: Poverty in a High-Growth Economy (1986 – 2000)*, volumen II, 2001.

500 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992. Capítulo V: Situación de los haitianos en República Dominicana; CIDH, *Situación de los derechos humanos en República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.104 Doc. 49 rev. 1 7 octubre 1999. Capítulo IX: Situación de los trabajadores haitianos y sus familias en la República Dominicana.

501 OIT, *Informe de la Comisión de Encuesta designada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia de ciertos convenios internacionales del trabajo por la República Dominicana y Haití con respecto al empleo de trabajadores haitianos en los ingenios de la República Dominicana*. Volumen LXVI, Serie B, 1983.

502 Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Observaciones Finales, República Dominicana, CERD/C/DOM/CO/12, del 16 de mayo de 2008.

503 Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante”; presentada ante la Comisión de Derechos Humanos en el 62º período de sesiones en el 27 de marzo de 2006, UN Doc. E/CN.4/2006/73/Add.1; Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2000/48 de la Comisión de Derechos Humanos” del 9 de enero de 2001, ante la Comisión de Derechos Humanos en el 57º período de sesiones, DOC. UN. E/CN.4/2001/83.

ONU⁵⁰⁴, entre otros, han venido evidenciando las graves violaciones a los derechos humanos a los que se encuentran expuestos los migrantes haitianos tanto en situación regular como irregular en República Dominicana. Ya en 1983, una Comisión designada por la OIT para examinar la situación respecto al empleo de trabajadores migrantes haitianos en los ingenios de la República Dominicana indicaba que:

La práctica adoptada por las autoridades dominicanas de aceptar tácitamente la presencia durante largo tiempo de trabajadores haitianos en los ingenios, en razón de que su trabajo es necesario en ellos, pero reservándose la posibilidad de invocar su condición de inmigrantes ilegales cuando abandonan los ingenios y de hacerlos retornar a los mismos bajo la amenaza de deportación, tiene por efecto ligar los trabajadores a la tierra y hacerles efectuar, bajo la amenaza de una sanción, un trabajo para el cual no se han ofrecido libremente. Esta situación es, por tanto, incompatible con las obligaciones de la República Dominicana derivadas del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).⁵⁰⁵

533. Desde 1991, la CIDH advertía acerca de las graves violaciones a los derechos humanos que enfrentan los migrantes haitianos en territorio dominicano. En ocasión de las denuncias de las violaciones de derechos humanos que sufrían los cortadores de caña haitianos empleados en la República Dominicana en las plantaciones del Consejo Estatal del Azúcar, el Presidente Balaguer emitió el Decreto 233, el 13 de junio de 1991, mediante el cual se repatriaría a los haitianos indocumentados mayores de 16 años y menores de 60 años que se encontrasen en la República Dominicana. A raíz de las denuncias recibidas por la Comisión sobre las expulsiones masivas de haitianos o de personas consideradas como tales, aunque hubieran nacido en territorio dominicano, la CIDH solicitó, el 26 de junio de 1991, al Gobierno de la República Dominicana que tomara las medidas cautelares necesarias para evitar que se consumaran daños irreparables a las personas que estuviesen en vísperas de ser deportadas.⁵⁰⁶
534. Seguido de esto, la visita de observación de la CIDH a la República Dominicana tuvo lugar del 12 al 14 de agosto de 1991. Hace ya 23 años, en el informe sobre la Situación de los Haitianos en la República Dominicana publicado tras la visita, la CIDH sostuvo, entre otras cosas, que “sería necesario derogar toda medida legislativa o administrativa que tienda a menoscabar los derechos de los extranjeros

⁵⁰⁴ Informe sobre la misión de asistencia técnica a la República Dominicana del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Doc. E/C.12/1997/9, 27 de enero de 1998.

⁵⁰⁵ OIT, *Informe de la Comisión de Encuesta designada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia de ciertos convenios internacionales del trabajo por la República Dominicana y Haití con respecto al empleo de trabajadores haitianos en los ingenios de la República Dominicana*. Volumen LXVI, Serie B, 1983, párr. 461.

⁵⁰⁶ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992. Capítulo V: Situación de los haitianos en República Dominicana.

o dominicanos de origen haitiano y suspender en forma definitiva las expulsiones colectivas de los nacionales haitianos”⁵⁰⁷.

535. En la visita que la CIDH hizo a la República Dominicana en 1997, nuevamente destacó que la situación de violaciones a los derechos humanos en contra de las personas migrantes haitianas se habían mantenido, específicamente en el marco de las expulsiones masivas de haitianos y dominico-haitianos. En su informe, la CIDH sostuvo que:

La Comisión también manifiesta su preocupación por las expulsiones masivas de trabajadores haitianos. Las expulsiones colectivas son una violación flagrante del derecho internacional que afecta la conciencia de toda la humanidad. En los casos individuales que esto procede, debe efectuarse de acuerdo con procedimientos que brinden un medio de defensa que se ajuste a reglas mínimas de justicia y eviten equivocaciones y abusos.⁵⁰⁸

536. Por su parte, la Corte Interamericana en 2005 en el Caso de las Niñas Yean y Bosico estableció que “la República Dominicana ha efectuado deportaciones de haitianos y de dominicanos de ascendencia haitiana independientemente del estatus migratorio de esas personas en el país. En estos casos las decisiones se han tomado sin un procedimiento de averiguación previo”⁵⁰⁹. De forma similar, la Corte reiteró lo anterior en 2014 mediante el Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, donde advierte “la existencia en República Dominicana (...) de un patrón sistemático de expulsiones, inclusive mediante actos colectivos o procedimientos que no implicaban un análisis individualizado, de haitianos y personas de ascendencia haitiana, que obedece a una concepción discriminatoria”⁵¹⁰.
537. Por igual, la Comisión ha monitoreado la situación de los migrantes haitianos en República Dominicana a través de audiencias temáticas celebradas durante los Períodos Ordinarios de Sesiones, celebrando hasta el momento 6 audiencias sobre el tema. La primera audiencia al respecto en 1998 y la más reciente en 2014.⁵¹¹ Asimismo, a lo largo de su visita a la República Dominicana en diciembre de 2013,

⁵⁰⁷ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992. Capítulo V: Situación de los haitianos en República Dominicana.

⁵⁰⁸ CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.104 Doc. 49 rev. 1 7 octubre 1999, párr. 366.

⁵⁰⁹ Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 109.10.

⁵¹⁰ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 171.

⁵¹¹ A saber: “Situación de derechos humanos de los trabajadores migratorios en República Dominicana”, 100 período de sesiones, 7 de octubre de 1998; “Situación de las comunidades haitianas y dominico-haitianas en República Dominicana”, 123 período de sesiones, 21 de octubre de 2005; “Situación creada por la Ley General de Migración de la República Dominicana”, 124 período de sesiones, 3 de marzo de 2006; “Discriminación racial en República Dominicana”, 127 período de sesiones, 2 de marzo de 2007; “Aplicación de la ley de Migración de 2004 en República Dominicana (Audiencia Privada)”, 131 período de sesiones, 10 de marzo de 2008; “Situación de derechos humanos de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana”, 150º período ordinario de sesiones, 24 de marzo de 2014.

el Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH y su delegación recibieron múltiples testimonios de migrantes haitianos que señalaban haber sido víctimas de detenciones arbitrarias y violaciones a sus derechos humanos por parte de agentes estatales.

538. Según señala el Estado, el Decreto Presidencial No.327-13 estableció que no podrían ser deportadas las personas que se acogiesen al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación Migratoria Irregular, hasta que no concluyese el mismo; por lo que las deportaciones hacia Haití habrían sido suspendidas hasta el 17 de junio de 2015. Igualmente, el Estado destacó que no importa la condición migratoria de la persona al momento de exigir sus derechos laborales, a la salud, a la educación o acceso a los tribunales, entre otros, en territorio dominicano.⁵¹²
539. La Comisión remarca que la vulnerabilidad de los migrantes también se produce como consecuencia de las dificultades que tienen estas personas para comunicarse en el idioma del país en el que se encuentran; el desconocimiento de la cultura y las costumbres locales; la falta de representación política; las dificultades que enfrentan para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales –en particular el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a la salud–; los obstáculos que enfrentan para obtener documentos de identidad; y los obstáculos para acceder a recursos judiciales efectivos en casos de violaciones a sus derechos humanos o en la reparación de estas.⁵¹³
540. La situación de vulnerabilidad de los migrantes se agrava cuando se trata de migrantes en situación irregular. A criterio de la Comisión, los migrantes en situación irregular enfrentan una condición de vulnerabilidad estructural, en la cual es común que los migrantes sean víctimas de arrestos arbitrarios y ausencia de debido proceso; de expulsiones colectivas; de discriminación en el acceso a servicios públicos y sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley; condiciones de detención inhumanas; de apremios ilegítimos por parte de autoridades de migración y policías; de obstáculos en el acceso y procuración de justicia de los delitos de los que son víctimas y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos.⁵¹⁴
541. La Comisión ha podido constatar cómo la situación de vulnerabilidad estructural de los migrantes se agrava cuando además de ser migrantes convergen otros factores de vulnerabilidad, tales como la discriminación con base en la raza, color,

⁵¹² Información proporcionada por el Estado en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

⁵¹³ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 80.

⁵¹⁴ En este sentido véase CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 82; CIDH, *Informe Anual de la CIDH*, 2000, Capítulo V. Estudios especiales. Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, párr. 64.

origen nacional o social, idioma, nacimiento, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, posición económica, religión o cualquier otra condición, las cuales al presentarse en un mismo tiempo conllevan a que los migrantes sean víctimas de discriminación intersectorial.⁵¹⁵

542. Si bien la Comisión reconoce los serios desafíos que enfrenta el Estado dominicano y los esfuerzos que ha hecho para documentar y regularizar el estatus migratorio de los migrantes haitianos en su territorio, así como darles acceso a los servicios básicos, está profundamente preocupada por la información recibida de forma reiterada que señala que los migrantes haitianos, en situación regular e irregular, son víctimas de continuos actos de violencia y discriminación en diversos aspectos de su vida, singularmente en operativos migratorios, en la detención migratoria de forma generalizada, y las expulsiones colectivas hacia Haití, por parte de miembros de la Dirección General de Migración, el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT), otros agentes estatales, y terceros particulares.

B. Marco constitucional y legal en materia de migración

543. La Constitución de la República Dominicana reconoce la obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos envueltos en casos de detención y posterior deportación de migrantes en territorio dominicano, a saber: derecho a la dignidad humana (art. 38), derecho a la igualdad (art. 39), derecho a la libertad y la seguridad personal (art. 40), derecho a la integridad personal (art. 42), libertad de tránsito (art. 46), derecho a la propiedad (art. 51), derechos de la familia (art. 55), protección de las personas menores de edad (art. 56), garantía de los derechos fundamentales (art. 68), y tutela judicial efectiva y debido proceso (art. 69). El numeral 10 de este último artículo, extiende el debido proceso de ley, a todas las actuaciones judiciales y administrativas.
544. En 2004, se promulgó la Ley General de Migración No. 285-04, cuyo objeto es ordenar y regular los flujos migratorios en el territorio nacional, tanto en lo referente a la entrada, la permanencia y la salida, como a la inmigración, la emigración y el retorno de los nacionales. Su reglamento de aplicación, fue dictado siete años después por el Decreto no. 631-2011 del 19 de octubre del año 2011.
545. Según la Ley 285-04 “[l]a deportación o expulsión dispuesta por la Dirección General de Migración deberá ser motivada y la misma deber informar a los extranjeros de los recursos legales con los que cuenta. La decisión de la autoridad migratoria esté obligada a preservar los principios de legalidad de un debido proceso”⁵¹⁶. Conforme al Reglamento 631-11, la deportación es un acto

⁵¹⁵ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 83.

⁵¹⁶ República Dominicana, Ley General de Migración, No. 285-04, de 15 de agosto del 2004, Gaceta Oficial No. 10291, de 27 de agosto del 2004, artículo 137.

administrativo por el cual el gobierno dominicano expulsa del territorio nacional a un Extranjero por una violación a la Ley.⁵¹⁷

546. Por su parte, la Comisión remarca y valora positivamente que la detención migratoria se encuentra regulada por el Reglamento 631-11 de la Ley General de Migración, en los siguientes términos:

Artículo 134.- La detención se refiere a la privación de libertad y a la custodia del Extranjero por parte de la autoridad migratoria. Se inicia con la expedición de una orden de detención por parte del Director General de Migración, o bien como un paso posterior a la verificación de la condición migratoria ilegal de una persona.

Párrafo.- La detención será el último recurso, de modo que la autoridad migratoria sólo la utilizará en caso que se estimen insuficientes los demás recursos descritos de este Reglamento. La detención nunca será utilizada en los casos de menores de edad, mujeres embarazadas o lactantes, envejecientes y solicitantes de asilo.

Artículo 135.- La detención tiene su fundamento en la violación de normas migratorias de carácter administrativo, por lo tanto no es una privación de libertad que responda a un carácter punitivo, en consecuencia, las personas migrantes que se encuentre detenidas deberán estar separadas físicamente de las personas que se encuentren bajo detención penal o que hayan sido condenadas como resultado de un proceso penal.

547. En lo concerniente a medidas alternativas a la detención, si bien la Ley de General Migración ni su Reglamento de aplicación hacen mención expresa a estas, la Comisión valora la concepción normativa de que la privación de la libertad debe ser una medida excepcional en el contexto de infracciones migratorias, y que la misma nunca será utilizada en los casos de menores de edad, mujeres embarazadas o lactantes, envejecientes y solicitantes de asilo.
548. Adicionalmente, de acuerdo con el “Protocolo de Entendimiento entre la República Dominicana y la República de Haití sobre los Mecanismos de Repatriación” del año 1999, las autoridades dominicanas se comprometieron frente a las autoridades haitianas a lo siguiente:

a) no realizar las repatriaciones durante horas de la noche, es decir, entre 6.00 p.m. y 8:00 a.m., igualmente no realizar repatriaciones durante los domingos y días feriados de los dos países, excepto entre las 8:00 a.m. – 12:00 p.m., b) evitar la separación de familias nucleadas (padres e hijos menores) en los procesos de repatriación, c) realizar las repatriaciones exclusivamente a través de los puestos fronterizos de Jimani/Malpassee, Dajabon/Ouanaminthe, Elías Piña/Belladere y Pedernales/ Anse-à-Pietre, d) adoptar medidas concretas para hacer acompañar a los repatriados de sus efectos personales,

⁵¹⁷

Reglamento No. 631-11 para la Aplicación de la Ley General de Migración No. 285-04, 19 de octubre de 2011, artículo 129.

así como a no retener los documentos personales de los repatriados, salvo que evidencien, a juicio de las autoridades dominicanas, vicios de legalidad, en cuyos casos serán retenidos y posteriormente enviados a la misión diplomática haitiana en la República Dominicana, e) entregar a cada repatriado una copia del formulario individual que contiene la orden de repatriación, f) comunicar previamente dentro de un plazo razonable a las autoridades diplomáticas o consulares haitianas acreditadas en República Dominicana las listas de personas en proceso de repatriación, permitiéndosele a dichas autoridades ejercer su función de asistencia consular.

549. En cuanto a las autoridades encargadas de conducir los operativos de control migratorio, según señala el Reglamento 631-11 “el Ministerio de Interior y Policía y la Dirección General de Migración son las instituciones del Estado encargadas de las ejecuciones de los procedimientos de las deportaciones y expulsiones de los extranjeros que sean objeto de tales medidas”⁵¹⁸. A pesar de esto, durante las reuniones sostenidas con el Estado, el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT) indicó a la CIDH que en los dos puntos de control que posee en la frontera, proceden a revisar la documentación migratoria de todas las personas que crucen por dichos puertos.
550. La Comisión observa que el CESFRONT fue creado en 2006 mediante el Decreto 325-06, como órgano dependiente del Ministerio de las Fuerzas Armadas, con la misión especial de “establecer un dispositivo de seguridad y control permanente en los puntos de entradas y salidas a lo largo de la frontera terrestre dominicana”⁵¹⁹. Preocupa a la Comisión que los militares de CESFRONT no son Inspectores de Control Migratorio, en los términos exigidos por el Reglamento 631-11, para llevar a cabo las ejecuciones de los procedimientos de las deportaciones y expulsiones de los extranjeros que sean objeto de tales medidas. En tal respecto, la Corte IDH ya ha indicado que frente a infracciones administrativas, como las migratorias, el Estado debe asegurar una capacitación acorde para enfrentar la calidad de la infracción y la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes.⁵²⁰
551. Asimismo, la Comisión resalta nueva vez la promulgación de la Ley No. 107-13 sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Administración Pública, cuya entrada en vigencia fue pautada para febrero de 2015, la cual tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, los principios que sirven de sustento a esas relaciones y las normas de procedimiento administrativo que rigen a la actividad administrativa. Esta ley rige por igual a los órganos y entes administrativos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y a los órganos y entes de rango

⁵¹⁸ Reglamento No. 631-11 para la Aplicación de la Ley General de Migración No. 285-04, 19 de octubre de 2011, artículo 9.

⁵¹⁹ Decreto No. 325-06, de fecha 8 de agosto de 2006, artículo 1.

⁵²⁰ Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 81.

constitucional que ejercen función o actividad de naturaleza administrativa, como lo son las funciones en materia de control migratorio⁵²¹. Asimismo, mediante su artículo 4 reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en 32 derechos subjetivos de orden administrativo.

552. En relación a los obstáculos que enfrenta la población migrante haitiana en el acceso a sus documentos de identidad y la regularización de su estatus migratorio en territorio dominicano, la Comisión valora positivamente la implementación del Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular en la República Dominicana, mediante el Decreto No. 327-13, de fecha 29 de noviembre del 2013, el cual fue ordenado en 2004 por el artículo 151 de la Ley General de Migración No. 285-04.

C. Principales preocupaciones en torno al goce efectivo de los derechos humanos de los migrantes

553. Durante su visita, la Comisión pudo recabar informaciones y testimonios sobre el tratamiento a las personas migrantes haitianas en la República Dominicana. La Comisión manifiesta su preocupación por las declaraciones que reportan alegados actos de violencia, intimidaciones, detenciones arbitrarias en calles o en lugares de trabajo, detenciones arbitrarias, violaciones de residencias, repatriaciones colectivas, separaciones de familias, obstrucción en el acceso a la justicia, prohibición de la recuperación de bienes, sueldos o efectos personales, explotación laboral, trata y tráfico de personas, todo en perjuicio de nacionales haitianos o personas percibidas como tales aunque hayan nacido en territorio dominicano. Se reporta que estas conductas se fundamentan en perfiles raciales relacionados con una aparente pertenencia al grupo de personas haitianas o dominicanas de ascendencia haitiana.
554. Asimismo, la CIDH visitó varios bateyes en diversos puntos del país y constató las condiciones de pobreza, exclusión y discriminación bajo las cuales viven sus habitantes, quienes son en su mayoría migrantes haitianos.
555. De forma general, la Comisión expresa su preocupación sobre dos ejes fundamentales en relación a los migrantes haitianos radicados en República Dominicana y la sentencia TC/0168/13. El primero relativo a la estigmatización que la sentencia produce en perjuicio del goce efectivo de los derechos humanos de la población migrante dentro de un marco de discriminación estructural; el segundo eje en torno a los operativos migratorios sumarios con miras a la expulsión de migrantes haitianos o percibidos como tales, que pueden producirse a raíz del Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular ordenado por la sentencia TC/0168/13.

⁵²¹ Ley No. 107-13 sobre Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Administración Pública, art. 1.

1. Situación general de derechos humanos de los migrantes haitianos

556. Respecto al goce efectivo de los derechos humanos de los migrantes en territorio dominicano, la información recabada por la Comisión evidencia que estos suelen estar en una situación de mayor vulnerabilidad respecto de sus pares dominicanos, situación que afecta de forma desproporcionada a las personas de ascendencia haitiana, quienes son también personas afrodescendientes y frecuentemente identificados sobre la base del color de su piel.

557. Al respecto, la Experta Independiente en derechos de las minorías de la ONU concluyó que:

los haitianos que residen en comunidades asentadas y los dominicanos de ascendencia haitiana viven y trabajaban con temor y en condiciones de vulnerabilidad, extrema pobreza y superexplotación laboral. Administrativamente se les niega la documentación, y todos sus demás derechos están sujetos al rechazo y el abuso arbitrarios de funcionarios de bajo grado, agentes de policía y miembros de las fuerzas armadas que tienen poder, no reciben muchas instrucciones y apenas deben rendir cuentas.⁵²²

558. En otros aspectos, la Comisión fue informada que de forma general la población haitiana goza en República Dominicana de su propia vida cultural, del ejercicio de la libertad religiosa, o del acceso a bienes provistos por el Estado o entidades públicas, tales como atención médica, educación, o servicios de justicia, entre otros. Asimismo, el Estado permite que, por ejemplo, distintas estaciones de radios transmitan en el idioma creole y francés, hay celebraciones religiosas de orígenes no cristianos, aunque sí sincréticos, es decir ritos de gagá y vudú, en las que participan indiscriminadamente haitianos y dominicanos, no hay ninguna prohibición cultural ni mucho menos estatal para que las personas hablen creole haitiano, y no existe una ley que en su aplicación diferencia entre dominicanos por sus rasgos raciales.⁵²³

559. La Comisión recuerda que el artículo 1.1 de la Convención Americana establece que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar todos los derechos y libertades reconocidas sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, tal como podría ser la situación migratoria de una persona. A su vez, el principio de no discriminación se encuentra reforzado por el artículo 24 de la Convención Americana, que reconoce el derecho a la igual protección de y ante la ley. Por ende,

⁵²² ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diene y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougal, Adición, Misión a la República Dominicana, A/HRC/7/19/Add.5, A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párr. 112.

⁵²³ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 161.

todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado tienen derecho a la protección de sus derechos humanos sin discriminación.

560. La Comisión ha sostenido que en el contexto de la aplicación de leyes migratorias, el derecho fundamental a la igual protección ante la ley y la no discriminación obliga a los Estados a que sus políticas y prácticas de aplicación de la ley no estén dirigidas de forma injustificada a ciertos individuos con base únicamente en sus características étnicas o raciales, tales como el color de la piel, el acento, la etnia, o el área de residencia que se conozca por tener una población étnica particular.⁵²⁴ Por tanto, el derecho internacional de los derechos humanos no solo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra cierta categoría de personas, aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria.⁵²⁵
561. Por otro lado, al igual que los derechos civiles y políticos, el principio de universalidad de los derechos económicos, sociales y culturales aplica para todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados, sin que sean permisibles distinciones en razón de su nacionalidad, situación migratoria, apatridia o cualquier otra condición social. En el caso de los trabajadores migrantes, según ha notado la Corte, sus derechos “no han sido debidamente reconocidos en todas partes.”⁵²⁶
562. La Comisión ha señalado que independientemente de la nacionalidad o de la situación migratoria de las personas, de conformidad con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁵²⁷ los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias tanto en el orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su nivel de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.⁵²⁸

⁵²⁴ CIDH, *Inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 95.

⁵²⁵ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 358.

⁵²⁶ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 132.

⁵²⁷ República Dominicana firmó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 17 de noviembre de 1988, en el decimotavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

⁵²⁸ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 582.

563. La Comisión comparte lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al sostener que:

[n]o se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad, por ejemplo, todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible. Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean⁵²⁹.

564. Si bien la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador reconocen el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de forma inmediata, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en el Protocolo. De lo anterior se desprende la prohibición de los Estados de adoptar medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales.⁵³⁰

a) Discriminación en el ámbito laboral y seguridad social

565. La CIDH recabó información durante su visita que indica que los trabajadores migrantes haitianos suelen estar en una situación de mayor vulnerabilidad respecto de sus pares dominicanos en lo que concierne al respeto y garantía de sus derechos laborales. La información presentada por organizaciones de la sociedad civil e incluso el Estado, señala que algunos migrantes declaran recibir menos de lo que se les pagan a los dominicanos por día trabajado, que a veces no se les paga lo prometido o simplemente no se les paga, utilizando los empleadores la maniobra de llamar a la Dirección General de Migración los días de pago para que los trabajadores migrantes haitianos sean deportados.⁵³¹
566. Un aspecto de mayor preocupación es la falta de documentación del trabajador migrante haitiano. Se indica que los requisitos y costos administrativos para obtener el visado correspondiente son tan altos y complejos que incentiva a la irregularidad migratoria; además esto eleva el costo de los empleadores quienes compiten en el mercado con otros que adquieren mano de obra barata

⁵²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E.C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 30. Citando la Observación general n°30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

⁵³⁰ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 586.

⁵³¹ Información proporcionada por el Estado en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

indocumentada.⁵³² Esta situación conlleva a que el trabajador migrante indocumentado se vea impedido de ejercer efectivamente otros derechos como su derecho a la salud, o acceso a la justicia, entre otros.

567. Otro aspecto de preocupación para la CIDH, tiene que ver con la seguridad social de los trabajadores migrantes en situación irregular. Durante la visita, la quinta situación sobre la recibió más testimonios e información tenía que ver con la imposibilidad de migrantes adultos mayores, principalmente cañeros haitianos, para acceder a la seguridad social y obtener la pensión para la cual cotizaron por décadas. La Comisión recibió 280 denuncias sobre esta situación. Cañeros de más de ochenta años de edad, algunos con discapacidades como consecuencia de los trabajos que realizaron, manifestaron que llevaban reclamando su pensión desde la década del noventa del siglo pasado.

Llegué en el [19]64 de Haití con un contrato entre los dos gobiernos para trabajadores de la caña. Trabajé en el Ingenio Haina, que era un ingenio del Estado. Ahí me enferme de un apretamiento en el pecho por picar caña de noche. Enfermedad por el trabajo. Aquí tengo la copia de la solicitud de la pensión. Llevo pidiendo la pensión desde 2011 y [me] dicen que venga hoy, venga mañana y nunca salió. Nos quitaron plata toda la vida del sueldo para guardarlo para la pensión. Cuando fuimos a pedir la pensión ante la Caja de Pensiones no nos la dan. Todavía trabajo de chilito, chapiando la hierba. La gente de buena fe me ayuda y me da de comer. No he denunciado porque [en los juzgados] no nos toman las denuncias.⁵³³

568. De acuerdo a las declaraciones de la Ministra de Trabajo de la República Dominicana, Maritza Hernández, aquellos que carecen de documentos no pueden formar parte del Sistema Dominicano de Seguridad Social, aspecto que se propone ser regulado entre el Ministerio de Trabajo y el Consejo Nacional de la Seguridad Social.⁵³⁴
569. Asimismo, información obtenida durante la visita apunta a que ciertos tipos de trabajos en zonas azucareras, agrícolas, y de construcción, son efectuados mayoritariamente por trabajadores migrantes haitianos, por una concepción discriminatoria de capacidad laboral sobre la base del color de su piel y su nacionalidad. Según informaciones de los empleadores en las zonas agrícolas y de construcción, les es difícil encontrar mano de obra dominicana pagándoles por encima del salario legal mínimo, lo que incentiva a la contratación de la mano de

⁵³² Informe presentado por la Coalición por los Derechos de las personas Migrantes (CDPM) en ocasión del examen Periódico Universal (EPU). Derechos de las Personas Migrantes en República Dominicana. Junio 2013.

⁵³³ Testimonio de migrante haitiano de avanzada edad ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, 5 de diciembre de 2013.

⁵³⁴ Información proporcionada por el Estado en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 2 de diciembre de 2013.

obra haitiana indocumentada. En este orden, también se señala que es común la práctica de los empleadores de no colaborar en la documentación y residencia de sus trabajadores migrantes, especialmente haitianos, lo cual aumenta su condición de vulnerabilidad, permaneciendo indocumentados.⁵³⁵

570. En su visita a varios bateyes en diversos puntos del país la Comisión pudo observar las condiciones precarias e insalubres en las que viven los trabajadores en los bateyes. Se considera que los bateyes han albergado históricamente al segmento poblacional con los mayores índices de pobreza en todo el país. La pobreza se refleja en la precariedad del acceso a servicios básicos y las condiciones de viviendas. Existe dificultad en el acceso a agua y los sistemas de eliminación de excretas, así como un fuerte aislamiento respecto a las otras comunidades del país que obstaculiza el acceso a los servicios de educación y salud para los trabajadores migrantes y sus familias.⁵³⁶
571. En otro orden, la Comisión Interamericana recibió información tanto por parte del Estado como por parte de las organizaciones de la sociedad civil, sobre diversos casos llevados a la justicia por discriminación laboral en perjuicio de trabajadores haitianos. Entre las causas principales por: ausencia de pago de prestaciones laborales en perjuicio de 500 migrantes haitianos de la zona azucarera;⁵³⁷ la trata de personas de más de 100 trabajadores “Los Coqueros”, en una finca de cocos, llevados desde Haití siendo menores de edad donde trabajaron más de 10 años en condiciones de explotación laboral sin el pago de los salarios y prestaciones laborales.⁵³⁸ Asimismo, el Estado informó que en 2010 se procesaron más de 2.570 casos laborales relacionados al reclamo de derechos laborales de migrantes haitianos.⁵³⁹
572. La Comisión observa con preocupación también que por las labores que realizan los migrantes están especialmente expuestos a enfermedades derivadas de condiciones de explotación laboral, accidentes del trabajo y condiciones de hacinamiento.
573. Con relación a los derechos laborales de los trabajadores migrantes, la Comisión estima importante recordar lo dispuesto por la Corte Interamericana en su

⁵³⁵ Informe presentado por la Coalición por los Derechos de las personas Migrantes (CDPM) en ocasión del examen Periódico Universal (EPU). Derechos de las Personas Migrantes en República Dominicana. Junio 2013.

⁵³⁶ Observatorio Migrantes del Caribe. Estado de la cuestión de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación. Capítulo 4: Condición socioeconómica y situación general de derechos humanos en los bateyes. República Dominicana, enero 2014.

⁵³⁷ República Dominicana. *Comentarios Iniciales del Gobierno de la República Dominicana en respuesta a las observaciones preliminares de la visita in loco de la CIDH a la República Dominicana*. Nota MP-RD-OEA 0877-14, recibida el 22 de agosto de 2014.

⁵³⁸ Informe presentado por la Coalición por los Derechos de las personas Migrantes (CDPM) en ocasión del examen Periódico Universal (EPU). Derechos de las Personas Migrantes en República Dominicana. Junio 2013.

⁵³⁹ República Dominicana. *Comentarios Iniciales del Gobierno de la República Dominicana en respuesta a las observaciones preliminares de la visita in loco de la CIDH a la República Dominicana*. Nota MP-RD-OEA 0877-14, recibida el 22 de agosto de 2014.

Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica de los Trabajadores Migrantes Indocumentados, al sostener que los derechos laborales de las personas migrantes, cualquiera sea su situación migratoria, se derivan de su relación laboral, toda vez que ellos surgen de su condición de trabajadores y no de su situación migratoria.⁵⁴⁰

574. Estos casos ponen de manifiesto a la CIDH las situaciones que suelen enfrentar los trabajadores haitianos en territorio dominicano, quienes a menudo son víctimas de explotación laboral, y la consecuente privación de los derechos asociados al trabajo. La Comisión observa que el cúmulo de estas situaciones conlleva a que en el contexto de los trabajadores migrantes haitianos exista una normalización del abuso y de la explotación. Si bien el principio de no discriminación e igualdad ante la ley obliga a que los Estados garanticen el respeto de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, en la práctica el hecho de ser migrantes conlleva a que estas personas no sean consideradas como sujetos de derecho, y esta situación es mucho más gravosa para aquellos que se encuentran en situación migratoria irregular.

b) Acceso a la educación

575. Con base en la información recabada en el marco de la visita, la Comisión observa con preocupación que los niños migrantes, específicamente los hijos de migrantes haitianos en situación irregular, enfrentan diversas dificultades para acceder a la educación. En primer lugar, se exige que cuenten con documentación migratoria vigente. Lo anterior representa un obstáculo para muchas familias migrantes, quienes por encontrarse en una situación de pobreza no pueden solventar el pago de tales documentos. La falta de documentación representa un obstáculo para la permanencia de las niñas y niños de origen haitiano en la escuela después del octavo grado. En este sentido, la CIDH hace eco de la preocupación expresada por el Comité sobre los Derechos del Niño respecto al “hecho de que no se permita a los niños sin acta de nacimiento y a los niños de ascendencia haitiana que no tienen un documento oficial presentarse a los exámenes nacionales necesarios para graduarse de la educación primaria y secundaria”⁵⁴¹.
576. Asimismo, la Comisión nota con gran preocupación la emisión de la Circular No. 007475 del 25 de mayo de 2012, dirigida por José Ricardo Taveras Blanco, quien en aquel momento era el Director General de la Dirección General de Migración del Ministerio de Interior y Policía, a la Licda. Josefina Pimentel, entonces Ministra de Educación, mediante la cual se ordenaba a los centros de educación no admitir a los estudiantes hijos de extranjeros que no tengan regularizado su estatus en el país.⁵⁴² Si bien según la información proporcionada, el Ministerio de Educación y la

⁵⁴⁰ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

⁵⁴¹ Comité sobre los Derechos del Niño, *Observaciones Finales sobre los Informes Periódicos Tercero a Quinto Combinados de la República Dominicana*. 6 de marzo de 2015, párr. 57.a.

⁵⁴² Acento. 13 de junio de 2012. La circular 7475 de la Dirección General de Migración y los derechos adquiridos; Hoy. 11 de junio de 2012. Educación tratará circular de indocumentados.

Dirección General de Migración acordaron continuar aceptando en los centros educativos a los estudiantes extranjeros indocumentados por un tiempo indefinido, la circular no ha sido derogada y podría ser puesta en vigencia nueva vez.⁵⁴³

577. Al respecto, el Estado indicó que al amparo de la legislación dominicana, toda persona tiene derecho una educación básica gratuita, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio. Específicamente, el Estado informó que para el período 2012-2013, el Ministerio de Educación tenía registrado 67,550 estudiantes inmigrantes inscritos en entidades educativas dominicanas, de los cuales el 65%, es decir 44,310 estudiantes, serían inmigrantes de nacionalidad haitiana.⁵⁴⁴

Mi hija este año no puede acceder a las pruebas nacionales porque no tiene papeles y no me la reciben en la escuela.⁵⁴⁵

578. En cuanto a educación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que:

no se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵⁴⁶] por razones de nacionalidad, por ejemplo, todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible. Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean.⁵⁴⁷

579. La CIDH nota que las situaciones precedentemente descritas, reflejan los impedimentos *de jure* y *de facto* para aquellos niños que carecen de documentación accedan a la educación en las mismas condiciones que aquellos con documentación. Como se ha visto, los hijos de migrantes haitianos se encuentran en una situación de discriminación estructural, pobreza extrema y vulnerabilidad, lo cual dificulta su acceso a documentos de identidad, lo cual tiene un impacto directo en su derecho a la educación.

⁵⁴³ Diario Libre. 14 de junio de 2012. *Escuelas aceptarán estudiantes extranjeros indocumentados*.

⁵⁴⁴ República Dominicana. *Datos de estudiantes inmigrantes en escuelas dominicanas*. Nota MP-RD-OEA 0952-14, recibida el 17 de septiembre de 2014.

⁵⁴⁵ Testimonio de migrante haitiano ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁵⁴⁶ República Dominicana ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de enero de 1978.

⁵⁴⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E.C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 30. Citando la Observación general n°30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

c) Acceso a la salud

580. La Comisión toma nota de la información suministrada por el Estado donde indica que la atención médica básica es gratuita para todas las personas en los hospitales públicos, independientemente de su ciudadanía o estatus migratorio. Así, señala el Estado que la República Dominicana invierte aproximadamente el 18% de su presupuesto de salud para dar servicio a la población inmigrante. Aclara que si se niega a los no ciudadanos el acceso a los servicios públicos básicos el funcionario “está actuando en su propio nombre” y no de conformidad con las leyes dominicanas.⁵⁴⁸
581. No obstante la información proporcionada por el Estado, la Comisión fue informada que el derecho de los migrantes a recibir atención médica no se traduce en que efectivamente puedan acceder a ella. En efecto, los migrantes en situación migratoria irregular no pueden beneficiarse de los esquemas de salud pública y por su condición económica no pueden costear los servicios de salud privada. Migrantes haitianos informaron a la CIDH sobre situaciones en las que no asistieron a centros de salud por temor a ser rechazados por su nacionalidad, así como de situaciones en las que se les denegaba atención médica por falta de documentos.

Esta problemática a mí me duele mucho, cuando yo estoy con mi niña de 9 meses porque ahora mismo si ella se enferma no tiene un seguro médico, y no sé qué hacer.⁵⁴⁹

582. A juicio de la Comisión, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Tal como fuese señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Comisión reafirma la obligación de los Estados de respetar el derecho de los no ciudadanos, migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo y refugiados a un grado adecuado de salud física y mental, lo cual incluye, entre otras cosas, abstenerse de negar o limitar su acceso a servicios de salud preventiva, curativa y paliativa.⁵⁵⁰
583. Asimismo, la Comisión recuerda que de conformidad con el derecho internacional, el principio de la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos implica que el Estado es responsable por los actos y omisiones que sus

⁵⁴⁸ República Dominicana. *Documento en relación a las Observaciones Preliminares de la visita de la CIDH a la República Dominicana, presentadas al Consejo Permanente el 19 de febrero de 2014*. Nota MP-RD-OEA 0742-14, recibida el 22 de julio de 2014.

⁵⁴⁹ Testimonio de madre haitiana ante la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013.

⁵⁵⁰ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12). E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 34; CERD, Recomendación general sobre la discriminación contra los no ciudadanos. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. II), 1 de octubre de 2004, párr. 36.

agentes hayan realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia.⁵⁵¹ En este sentido, las actuaciones de agentes estatales que discriminen a personas por su nacionalidad o condición migratoria en el acceso a servicios públicos, como es la salud, puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado.

d) Violencia y hostigamientos por parte de particulares en contra de migrantes haitianos

584. Durante su visita, la Comisión recabó información que señala que un gran número de los actos de violencia y discriminación en contra de los migrantes haitianos son perpetrados por terceros o particulares. La Comisión estima necesario recordar que la responsabilidad internacional del Estado también puede generarse por atribución a este de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos.⁵⁵² El Estado tiene la obligación de tener medidas razonables de prevención y protección cuando tiene o debería tener conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado.⁵⁵³
585. Se destacan los eventos del 15 de noviembre de 2013 en Loma de Cabrera, Dajabón, donde una multitud habría golpeado y destruido viviendas de personas haitianas, en supuesta represalia por el asesinato de un habitante de la zona. Asimismo, varios haitianos habrían denunciado ser perseguidos por las calles al grito de “muerte a los traidores” y “fuera, fuera, fuera”⁵⁵⁴.
586. Posteriormente, se reporta que el 22 de noviembre de 2013, un grupo de personas habría matado al señor Coito Pierre, de nacionalidad haitiana, en represalia por el asesinato de una pareja de dominicanos, en Neiba, provincia Bahoruco.⁵⁵⁵ Según la información recibida, tras el asesinato de la pareja de dominicanos se habría desatado en la zona una persecución en contra de las personas haitianas, por lo cual varios habrían pedido protección a las autoridades y buscado refugio en dependencias de la Policía.⁵⁵⁶ Como consecuencia de las represalias, muchos haitianos habrían abandonado la zona y cruzado la frontera hacia Haití. No

⁵⁵¹ Corte IDH. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, No. 134, párr. 108; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr.111; CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 333.

⁵⁵² CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 334.

⁵⁵³ CIDH, *Seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 42

⁵⁵⁴ Z Digital. 16 de noviembre de 2013. *Golpean haitianos y les rompen viviendas y ajueres para echarlos del país*; Nuevo País. 17 de noviembre de 2013. *Criollos se constituyen en turba para sacar haitianos de Loma de Cabrera*.

⁵⁵⁵ Listín Diario. 23 de noviembre de 2013. *Linchan a haitiano acusado de crimen*.

⁵⁵⁶ Al Momento. 24 de noviembre de 2013. *Linchan haitiano por asesinato pareja RD*.

obstante, las autoridades haitianas anunciaron que estarían investigando si tales deportaciones son efectivamente voluntarias.⁵⁵⁷

587. Sin embargo, representantes de la Organización Internacional para las Migraciones y de la Organización Jesuita para Refugiados y Migrantes de Haití, habrían denunciado que las deportaciones no son voluntarias y que muchas personas afirmaron haber sido amenazadas para abandonar el país. El número de personas deportadas durante esas semanas ascendería a 357, según diversos reportes de prensa⁵⁵⁸. Por su parte, la Dirección General de Migración habría emitido un comunicado aclarando que no se habrían producido deportaciones masivas de ciudadanos haitianos a raíz de los incidentes ocurridos en el municipio de Neiba, provincia Bahoruco. Según la institución, fueron 172 y no 347 los haitianos que solicitaron de manera voluntaria apoyo a las autoridades para retornar a Haití, luego del estallido de violencia ocurrido en la frontera.⁵⁵⁹
588. Asimismo, los medios de prensa reseñan que el 4 de diciembre de 2014, los moradores de la comunidad Boruco en la provincia Valverde habrían pedido la salida de los haitianos residentes en la comunidad, en represalia a un intento de atraco en contra de un comerciante dominicano quien resultó herido de gravedad, hecho que atribuían a un nacional haitiano. Los residentes de la comunidad habrían recorrido las residencias de personas de nacionalidad haitiana advirtiéndoles que no quieren a los inmigrantes ilegales allí. A la vez, solicitaron a las autoridades de Migración y del Ejército retornar a Haití los inmigrantes residentes en la zona.⁵⁶⁰
589. El 9 de abril de 2015, decenas de migrantes haitianos habrían sido agredidos y posteriormente expulsado de la comunidad de La Ortega, provincia Espaillat, respuesta al homicidio del joven dominicano Carlos José Núñez Gómez. La Comisión Interamericana tuvo acceso a videos publicados en medios de comunicación y redes sociales que evidencian el momento en que el grupo de dominicanos tumbaba a empujones a una mujer haitiana al suelo y arremetía a golpes contra ella mientras se encontraba inmóvil e indefensa. Asimismo, los videos muestran cómo un hombre haitiano fue insultado, acorralado y amarrado de manos, y luego jalado para cortar partes de su cabello con una navaja y un machete en frente de un grupo de personas. Las personas que llevaron a cabo estos hechos estaban armadas con machetes, bates, palos, correas y otros objetos similares. También se informó la destrucción de las pertenencias encontradas en

⁵⁵⁷ Hora Cero. 24 de noviembre de 2013. *Cónsul haitiano preocupado por linchamiento de haitiano en Neiba*;

Acento. 26 de noviembre de 2013. *Haití condena el asesinato de un haitiano en República Dominicana*

⁵⁵⁸ Hoy. 27 de noviembre de 2013. *Ya suman 357 haitianos repatriados por autoridades, según agencia internacional*; El Día. 27 de noviembre de 2013. *Dominicana repatria más haitianos; ya suman 357*

⁵⁵⁹ Hoy. 26 de noviembre de 2013. *Migración aclaró no se han producido deportaciones masivas de haitianos; lamentó incidente en Neiba*; Listín Diario. 26 de noviembre de 2013. *Dirección General de Migración dice haitianos de Neyba y Jimaní regresaron voluntariamente*; Dirección General de Migración/ Cuenta en la red social Facebook. 26 de noviembre de 2013. *Migración dice retorno de haitianos de Neiba fue voluntario*; Diario Dominicano. 26 de noviembre de 2013. *Haitianos regresan a su país por temor a represalias tras asesinato de pareja de esposos en Neiba, Migración niega repatriación*.

⁵⁶⁰ El Nacional, 6 de diciembre de 2014. *Piden sacar haitianos de comunidad por agresión a dominicano*.

las casas de las personas haitianas. De acuerdo con la información recibida, posteriormente la Policía Nacional habría detenido a once personas por haber ocasionado daños a las propiedades de las personas haitianas residentes en La Ortega.

590. La Comisión nota con preocupación que los hechos de violencia en La Ortega habrían ocurrido en un contexto de creciente hostilidad contra personas haitianas, dominicanos de ascendencia haitiana, o personas percibidas como tales, generado tras la publicación de la Sentencia TC/0168/13. Se destacan hechos como el ocurrido el 11 de febrero de 2015, donde un hombre haitiano fue encontrado colgado sin vida de un árbol en un parque público en Santiago, quien presuntamente fue víctima de un homicidio xenófobo.⁵⁶¹ Como consecuencia, a finales de febrero, se generaron protestas en Haití y la República Dominicana reclamando justicia por el linchamiento del nacional haitiano y denunciando el crecimiento de un sentimiento anti-haitiano en la República Dominicana.⁵⁶² Asimismo, a finales de marzo dos jóvenes dominicanos de ascendencia haitiana habrían sido agredidos físicamente por transportistas en Barahona por “ser haitianos”.⁵⁶³
591. De igual forma, para la Comisión resulta sumamente preocupante los recientes pronunciamientos de organizaciones civiles como “Antigua Orden Dominicana”, y “Movimiento Patriótico Independiente”, entre otras, quienes han hecho llamados para patrullar las comunidades en todo el país⁵⁶⁴, y han expresado consignas como “exigimos deportación masiva de haitianos”, “fuera los haitianos de nuestro territorio”⁵⁶⁵.
592. La CIDH recuerda lo expresado en su Comunicado de Prensa 42/14 del 29 de abril de 2015 en el sentido de que las autoridades dominicanas deben condenar públicamente los hechos de violencia y discriminación racial contra personas haitianas en la República Dominicana, a la vez de implementar medidas dirigidas a promover la convivencia pacífica con personas extranjeras, en particular aquellas de origen haitiano.⁵⁶⁶ Asimismo, la CIDH insta al Estado dominicano a adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, incluyendo personas migrantes sin distinción de origen nacional, en particular

⁵⁶¹ Listin Diario. 12 de febrero de 2015. *Matan a un haitiano y cuelgan su cadáver en un parque en Santiago*; Diario Libre. 11 de febrero de 2015. *Hallan haitiano colgado de un árbol en parque Ercilia Pepín de Santiago*; Noticias SIN. 11 de febrero de 2015. *Encuentran haitiano colgando en parque de Santiago; fue atado de pies y manos*.

⁵⁶² Listin Diario. 25 de febrero de 2015. *Marcharán hoy en Haití contra supuesto racismo*.

⁵⁶³ Acento. 24 de marzo de 2015. *Denuncian miembros de Sinchomiba agreden dominicanos por tener “tez oscura”*.

⁵⁶⁴ Antigua Orden Dominicana. 19 de enero de 2015. *Movimiento nacionalista recluta jóvenes para “defender soberanía” en República Dominicana*.

⁵⁶⁵ Acento. 27 de febrero de 2015. *Nacionalistas piden muerte de Danilo Medina acusándolo de “traidor a la patria”*; Poder Latino. 27 de febrero de 2015. *Nacionalistas piden muerte de Danilo Medina acusándolo de “traidor a la patria”*.

⁵⁶⁶ CIDH, Comunicado No. 42/15 - *CIDH expresa profunda preocupación por hechos de violencia en República Dominicana*. Washington, D.C., 29 de abril de 2015.

migrantes haitianos que puedan encontrarse en situación de riesgo por acciones de terceros o particulares.

2. Operativos migratorios y debido proceso: detención y deportación

593. La Comisión Interamericana no puede dejar de mencionar que durante su visita recibió información preocupante sobre la manera en que se llevan a cabo los operativos migratorios cuyo objetivo principal es la expulsión de personas haitianas y dominico-haitianas de territorio dominicano. Diferentes organismos internacionales⁵⁶⁷ y organizaciones de la sociedad civil⁵⁶⁸ han dado cuenta de la política de deportaciones de miles de personas haitianas, o percibidas como tales, que la República Dominicana ha implementado en diferentes períodos.⁵⁶⁹

Quando hay duda de una persona con tez oscura que se cree que es haitiano y posee una cédula dominicana, nosotros investigamos y depuramos si esa cédula es real o no.⁵⁷⁰

594. En el curso de los operativos migratorios, los agentes estatales detienen los autobuses en los que se trasladan en las provincias cercanas a la zona fronteriza, con el fin de detectar personas que se encuentren en situación migratoria irregular. La información proporcionada por la Dirección General de Migración en Jimaní y CESFRONT, señala que estos requisan la documentación de las personas

⁵⁶⁷ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diene y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougal, Adición, Misión a la República Dominicana, A/HRC/7/19/Add.5, A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, párr. 91.; UNHCR Y HUMAN RIGHTS WATCH. *Illegal people: Haitians and Dominico- Haitians in the Dominicanan Republic*. Abril (2002), pág. 12.; Amnistía Internacional. *República Dominicana Vidas en tránsito: la difícil situación de la población migrante haitiana y de la población dominicana de ascendencia haitiana*. Marzo (2007) Londres, pág. 15.; ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 72° período de sesiones. Informes presentados por los Estados Partes de acuerdo con el artículo 9 de la Convención. Observaciones Finales. República Dominicana, CERD/C/DOM/CO/12, 16 de May 2008, párr. 16.; ONU, Comisión de Derechos Humanos, 62° período de sesiones, Servicios de asesoramiento y cooperación técnica en materia de derechos humanos. Situación de los derechos humanos en Haití. Informe presentado por el Experto independiente, Sr. Louis Joinet, E/CN.4/2006/115, 26 de enero de 2006.

⁵⁶⁸ VOYNEAU, Sébastien. *République Dominicaine : le traitement infligé aux haïtiens et aux Dominicanains d'origine haïtienne, une discrimination institutionnalisée ?* OBSERVATOIRE DES AMÉRIQUES. Montréal, Canada. Octubre 2005 No.33. pág. 2.; FERGUSON, James. *Migration in the Caribbean: Haiti, the Dominicanan Republic and beyond*. Minority Rights Group International. London, United Kingdom, 2003, pág.17.; FERGUSON, James, *Migration in the Caribbean: Haiti, the Dominicanan Republic and Beyond*, Minority Rights Group International, July 2003.; Human Rights Watch: *Illegal People: Haitians and Dominico-Haitians in the Dominicanan Republic*, 4 de abril de 1992.; International Human Rights Law Clinic, Boalt Hall School of Law, University of California at Berkeley, *Huéspedes Mal Recibidos. Un estudio de las expulsiones de haitianos y dominicanos de origen haitiano de la República Dominicana a Haití*, 2002.

⁵⁶⁹ CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párr. 124.

⁵⁷⁰ Testimonio de militar de CESFRONT ante la CIDH en Jimaní, República Dominicana, 4 de diciembre de 2013.

en los autobuses para asegurar que tengan un visado legítimo, esto debido a una crecida en redes haitianas dedicadas a la falsificación de documentos para que nacionales haitianos ingresen a la República Dominicana sin agotar los procedimientos establecidos por ley.

595. El Estado indica asimismo, que aquellas personas que son identificadas por los controles migratorios como poseedoras de documentación irregular o falsificada, o carentes de documentación, son deportados de manera inmediata en un plazo “muy breve” que puede ser desde 15 minutos hasta media hora. Especifican que en los casos donde puedan evidenciarse indicios de tráfico o trata de personas, el CESFRONT da “unas horas” a la Dirección General de Migración para que investigue el documento antes de proceder con la expulsión del territorio dominicano.⁵⁷¹
596. Los puertos de entrada fronterizos formales cierran cada día a las 7:00 P.M., según indican las autoridades de CESFRONT. En los casos de que se identifiquen migrantes irregulares pasado dicha hora, esas personas son entregadas y detenidas en sus oficinas, para posteriormente ser entregados a las autoridades de la Dirección General de Migración de Jimaní o Dajabón para deportación en horas hábiles de operación de la frontera.
597. En cuanto a la labor realizada por CESFRONT en la frontera dominico-haitiana, la CIDH toma nota de los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), donde se establece la obligación de los Estados de proteger, respetar y hacer efectivos los derechos humanos de todos los migrantes en las fronteras internacionales.⁵⁷² En tal sentido, la Comisión estima que las autoridades de fronteras deben tener un adecuado conocimiento de las obligaciones pertinentes en virtud de la legislación en materia de derechos humanos, especialmente en lo relativo a la identificación y remisión rápida y precisa de los migrantes que puedan estar en situación de particular riesgo en las fronteras internacionales.
598. Por su parte, los testimonios recibidos y las informaciones proporcionadas por la sociedad civil han referido que el control de identidad que funda las deportaciones no se basa en documentos sino en el perfil racial, con base en un criterio fenotípico, “de parecer haitiano o haitiana”, por lo que los oficiales se limitan a observar la manera de caminar, de vivir y el color de piel de las personas para determinar si son haitianos o descendientes de haitianos.⁵⁷³

⁵⁷¹ Información proporcionada por agentes del Estado dominicano en reunión con la CIDH en Jimaní, República Dominicana, 4 de diciembre de 2013.

⁵⁷² ACNUDH, Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales del internacionales.

⁵⁷³ Información proporcionada por la Sociedad Civil en reunión con la CIDH en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 2013; VOYNEAU, Sébastien. *République Dominicaine : le traitement infligé aux haïtiens et aux Dominicains d'origine haïtienne, une discrimination institutionnalisée ?* OBSERVATOIRE DES AMÉRIQUES. Montréal, Canada. Octobre 2005 No.33, pág. 6.

599. Se reporta que los agentes estatales acuden a comunidades donde predominantemente habitan migrantes haitianos, y penetran en los domicilios sin autorización alguna ni previa notificación, en ejecución de operativos migratorios. Durante las redadas u operativos de deportación colectiva no se les permite la oportunidad de demostrar su identidad y estatus migratorio. Adicionalmente se reportan hechos de agresión física y psicológica.⁵⁷⁴
600. Así, por ejemplo, de acuerdo con información de público conocimiento, el 23 de mayo de 2013 un migrante haitiano habría fallecido como alegada consecuencia de los golpes recibidos por parte de agentes de la Dirección General de Migración y de policías, durante una redada de repatriación masiva llevada a cabo en el barrio El Tanque, Juan Dolio, provincia San Pedro de Macorís.⁵⁷⁵ Al respecto, la Comisión Interamericana reitera lo expresado en su Comunicado de Prensa 42/13 del 12 de junio de 2013 en el sentido de que en el marco de cualquier acción de control migratorio, los Estados tienen la obligación de garantizar que sus autoridades respeten los derechos a la vida y la integridad física y psicológica de todas las personas, indistintamente de cuál sea su situación migratoria.⁵⁷⁶
601. Sumado a lo anterior, con base en la información de que los operativos migratorios en territorio dominicano suelen basarse en la aplicación de perfiles raciales en contra de los migrantes, pues son detenidos con base en criterios subjetivos y discriminatorios, tales como el color de su piel, su aspecto físico o su condición social, la Comisión estima preciso resaltar que ha definido la aplicación de perfiles raciales (*racial profiling*) como una acción represora que se adopta por supuestas razones de seguridad o protección pública y está motivada en estereotipos de raza, color, etnicidad, idioma, descendencia, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento, o una combinación de estos factores, y no en sospechas objetivas.⁵⁷⁷ Cabe notar que puede ser una política o una práctica basada en discriminación y estereotipos. Por lo que la CIDH considera que dicha práctica viola el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana.⁵⁷⁸

⁵⁷⁴ Informe presentado por la Coalición por los Derechos de las personas Migrantes (CDPM) en ocasión del examen Periódico Universal (EPU). Derechos de las Personas Migrantes en República Dominicana. Junio 2013.

⁵⁷⁵ Amnistía Internacional 31 de mayo de 2013. Homicidio de un migrante haitiano durante expulsión debe alertar al gobierno dominicano a que finalmente respete sus obligaciones internacionales; Diario El Día, 29 de mayo 2013, Muere inmigrante haitiano golpeado por agentes de migración.

⁵⁷⁶ CIDH, CIDH condena muerte de migrante haitiano por parte de agentes del Estado de República Dominicana. 12 junio 2013.

⁵⁷⁷ CIDH, Informe N° 26/09 (Admisibilidad y Fondo), Caso 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), 20 de marzo de 2009, párr. 143.

⁵⁷⁸ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 485.

602. En mayor detalle, la Comisión ha sostenido, en los casos “Nadege Dorzema y otros”⁵⁷⁹ y “Personas dominicanas y haitianas expulsadas”⁵⁸⁰ ambos contra República Dominicana, que:

En el contexto de la aplicación de leyes migratorias, el derecho fundamental a la igual protección ante la ley y la no discriminación obligan a los Estados a que sus políticas y prácticas de aplicación de la ley no estén injustificadamente dirigidas a ciertos individuos con base únicamente en sus características étnicas o raciales, tales como el color de la piel, el acento, la etnia, o el área de residencia que se conozca por tener una población étnica particular.

603. A su turno, la Corte resolvió:

Es claro que la manera en que se realizó la privación de libertad de las presuntas víctimas por parte de los agentes estatales, indica que fue por perfiles raciales relacionados con su aparente pertenencia al grupo personas haitianas o dominicanas de origen o ascendencia haitiana, lo que resulta manifiestamente irrazonable y por tanto arbitrario.⁵⁸¹

604. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recomendado a los Estados Partes implementar las medidas necesarias para impedir la aplicación de perfiles raciales por parte de sus autoridades.⁵⁸² El Comité también ha expresado su preocupación por los operativos de controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios donde hay una alta concentración de extranjeros con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte. Por tal razón, el Comité ha instado a que los Estados que tomen medidas efectivas para erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales.⁵⁸³

605. En los casos en que las personas detenidas mediante los operativos migratorios no son expulsadas inmediatamente, estas son detenidas y llevadas en masa (juntos mujeres, niños y hombres) en un camión, al Centro de Detención Migratoria de Haina, provincia San Cristóbal, o a centros de detención penal de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas en zonas fronterizas, debido a la distancia a la

⁵⁷⁹ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso 12.688, *Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín* (República Dominicana). 11 de febrero de 2011, párr. 205.

⁵⁸⁰ CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párrs. 261-274.

⁵⁸¹ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 368.

⁵⁸² Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general Nº XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. A/60/18, 2005, párr. 20.

⁵⁸³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales: España. 78º período de sesiones, CERD/C/ESP/CO/18-2, 10 de marzo de 2011, párr. 11.

que se encuentra el centro de detención migratoria para todo el país en San Cristóbal.

606. La Comisión tuvo la oportunidad de visitar el Centro de Detención Migratoria de Haina, a pesar de no habían personas detenidas al momento de la visita, se pudo constatar las deplorables condiciones de higiene y salubridad del centro. Los migrantes haitianos detenidos han reportado el hacinamiento, la falta de alimentación y bebida, la duración indefinida de la detención, así como la imposibilidad de acceder a asistencia legal o consular, y a impugnar la legalidad de la detención ante un juez.
607. La CIDH fue informada que los migrantes haitianos que no cuentan con fondos propios para negociar su libertad o alguien que pague por ellos, son llevados en los autobuses con barrotes hasta la frontera dominico-haitiana donde son expulsados del país sin orden de expulsión, o un proceso. Los autobuses que trasladan a los migrantes a la frontera dominico-haitiana viajan repletos de personas, hacinados y con alto riesgos de seguridad. A las personas no se les proporciona comida ni agua, y no hay paradas para ir al baño durante el viaje que puede durar hasta 6 horas.⁵⁸⁴
608. Respecto al uso de la detención migratoria en República Dominicana, la Comisión considera que para satisfacer las garantías contenidas en el artículo 7 de la Convención Americana, los Estados Miembros deben establecer políticas, leyes, protocolos y prácticas migratorias que partan de una presunción de libertad – el derecho del migrante a permanecer en libertad mientras están pendientes los procedimientos migratorios – y no de una presunción de detención.⁵⁸⁵ Tal como ya lo sostuvo la Comisión, el estándar sobre la excepcionalidad de la privación de la libertad debe considerarse aún más elevado en el caso de la detención migratoria, debido a que las infracciones migratorias no deben tener un carácter penal.⁵⁸⁶
609. La Comisión coincide con lo señalado por el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas, al señalar que “la entrada o estancia irregular nunca deben ser consideradas como delitos: ellas no son *per se* crímenes en contra de personas, propiedad o la seguridad nacional”⁵⁸⁷. La Comisión considera que el hecho de que un migrante se encuentre en situación

⁵⁸⁴ Centro Bonó. ¿Qué es el Centro de Detención de Haina? Observatorio de Derechos Humanos. Enero-Septiembre 2013, Santo Domingo, República Dominicana; Amnistía Internacional, Vidas en tránsito: la difícil situación de la población migrante haitiana y de la población dominicana de ascendencia haitiana.

⁵⁸⁵ Véase CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo No. 51/01, Caso 9903, *Rafael Ferrer-Mazorra y otros* (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América). 4 de abril de 2001, párr. 219; CIDH, Resolución O3/08, *Derechos humanos de los migrantes, estándares internacionales y directiva europea sobre retorno*. 25 de julio de 2008, pág. 2; y CIDH, *Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 39.

⁵⁸⁶ CIDH, *Inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 38; CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 417.

⁵⁸⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas – Concejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, François Crépeau. 20ª Sesión, 2 de abril de 2012, párr. 13.

irregular en un país no representa una lesión a un bien jurídico fundamental que requiera ser protegido a través del poder punitivo del Estado.⁵⁸⁸

610. Por tal motivo, en el marco de las prácticas de las detenciones migratorias a migrantes haitianos en República Dominicana, la Comisión considera importante reiterar que “[l]as normas internacionales establecen que la detención debe aplicarse sólo de manera excepcional y luego de haber analizado en cada caso su necesidad. En todos los casos, los estados deben evitar la prolongación excesiva de la detención y deben asegurar que sea lo más breve posible”⁵⁸⁹. Las múltiples afectaciones que genera la privación de la libertad sobre los derechos de las personas justifican porque estas son medidas a las que los Estados solo pueden recurrir como una última ratio. En adición a las afectaciones que genera la detención migratoria sobre el derecho a la libertad personal, también es necesario tener en cuenta que en muchos casos la detención acarrea serias afectaciones sobre la integridad personal y la salud física y psicológica de los migrantes detenidos.⁵⁹⁰
611. La Comisión ha señalado que de conformidad con la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano sobre el derecho a la libertad personal, los siguientes estándares aplican en materia de detención migratoria: i) la detención migratoria debe ser la excepción y no la regla; ii) consecuentemente, el hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular no constituye per se razón suficiente para decretar la detención migratoria de una persona, bajo la presunción de que esta no cumplirá con los fines legítimos del proceso; iii) los fines legítimos y permisibles de la detención migratoria deben tener carácter procesal, tales como asegurar la comparecencia del migrante al procedimiento de determinación de su situación migratoria o para garantizar la aplicación de una orden de deportación; iv) aun existiendo fines procesales, se requiere que la detención migratoria sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; v) todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; vi) la detención migratoria debe decretarse por el menor tiempo que proceda para cumplir el fin procesal, lo que a su vez implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a la detención; y vii) el mantenimiento de la detención migratoria por un plazo irrazonable hace que la detención devenga en arbitraria.⁵⁹¹
612. También se denunció ante la CIDH, la separación forzada de familias, al no dar a los afectados la oportunidad de hacer arreglos para viajar con esposas o hijos, o de

⁵⁸⁸ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 427.

⁵⁸⁹ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes, estándares internacionales y directiva europea sobre retorno*. Resolución n° 03/08, 25 de julio de 2008, pág. 2.

⁵⁹⁰ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 428.

⁵⁹¹ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 458.

contarse con su familia en general. Asimismo, se denunció que no se les permitía, en algunos casos, reunir sus pertenencias mínimas para llevar a Haití, ya que debían obedecer la orden de mantenerse en el autobús, o "sufrir las consecuencias". En otros casos, la forma apresurada en que se llevaban a cabo las deportaciones impedía la obtención de salarios devengados y de otras prestaciones laborales.⁵⁹²

613. Los migrantes son abandonados en la frontera con la orden de cruzarla andando. Normalmente, llegan a Haití con poco o nada de dinero y sin otro equipaje que la ropa que visten y pueden verse obligados a mendigar para obtener comida y alojamiento.⁵⁹³ La Comisión observa que no existen reportes de otros grupos migrantes de otras nacionalidades indocumentados detenidos y expulsados de igual manera como los migrantes haitianos.
614. La CIDH destaca la gravedad de los efectos de un proceso de deportación sumario como ha sido descrito por el Estado y por la sociedad civil, especialmente cuando convergen otros factores de vulnerabilidad además de la nacionalidad, como es el género y la edad. En tal respecto, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, expresó su preocupación sobre el hecho de que 881 niños fueron deportados hacia Haití en 2013, sin proporcionar información sobre las condiciones y el debido proceso que deben seguir dichas expulsiones.⁵⁹⁴
615. En el contexto de la detención migratoria de niños y niñas migrantes, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, incluso la detención a corto plazo de los niños migrantes es una violación de la prohibición de la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes, la vulnerabilidad y el interés superior del niño superan el interés del Gobierno para detener la inmigración irregular⁵⁹⁵. Al respecto, el Relator de Naciones Unidas contra la Tortura, ha entendido que "es claro que la privación de libertad de los niños en función de su situación migratoria o de sus padres nunca es en el mejor interés del niño, excede el requisito de necesidad, se convierte en sumamente desproporcionada y puede constituir tratos crueles, inhumanos o degradantes de los niños migrantes"⁵⁹⁶.
616. En cuanto al trato de los niños y niñas no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, el Comité de los Derechos Niño ha expresado que para los casos que involucren niños migrantes, la determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de

⁵⁹² United Nations, Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Haiti: Forced returns of Haitians from third state, Michel Forst. Human Rights Council, Twentieth session, A/HRC/20/35/Add.1, 4 June 2012, para. 64; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1991*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992. Capítulo V: Situación de los haitianos en República Dominicana.

⁵⁹³ Human Rights Watch, *Personas Ilegales: Haitiano y Dominicano-Haitianos en la República Dominicana*.

⁵⁹⁴ United Nations, Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of Dominican Republic. Adopted by the Committee at its sixty-eighth session (12-30 January 2015). CRC/C/DOM/CO/3-5. 4 February 2015, para. 63.

⁵⁹⁵ TEDH, *Popov v. France*, judgement of 19 January 2012; *Rahimi v. Greece*, judgement of 5 April 2011; *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v Belgium*, judgement of 12 October 2006.

⁵⁹⁶ UN, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez. Human Rights Council, A/HRC/28/68, 5 March 2015, para 80.

su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección.⁵⁹⁷

617. La Comisión considera oportuno señalar que la información recibida y evidenciada durante su visita es coincidente respecto al *modus operandi* a través del cual las autoridades dominicanas han llevado a cabo las expulsiones colectivas de haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana hacia Haití durante las últimas décadas. En relación con lo anterior, se ha sostenido que las expulsiones se caracterizan por no garantizar un debido proceso ni acceso a supervisión judicial,⁵⁹⁸ impedimento de comunicación con familiares, malos tratos y abusos por parte de las autoridades - quienes confiscan o destruyen los documentos de identificación legal o simplemente ni siquiera solicitan que los presenten aunque puedan dar fe de su estatus legal en el territorio nacional como residentes, turistas, trabajadores temporales o familiares de ciudadanos dominicanos.⁵⁹⁹
618. Por su parte, la Corte Interamericana ha indicado que “[l]a República Dominicana ha efectuado deportaciones de haitianos y de dominicanos de ascendencia haitiana independientemente del estatus migratorio de esas personas en el país. En estos casos las decisiones se han tomado sin un procedimiento de averiguación previo. En algunos casos las deportaciones han alcanzado decenas de miles de personas como ocurrió en los años noventa”⁶⁰⁰.
619. El Comité contra la Tortura ha establecido que ningún Estado podrá exponer a las personas al peligro de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución.⁶⁰¹ Por tanto, los Estados deben garantizar que las personas que intervengan en los procedimientos migratorios tendientes a la deportación de una persona del territorio de un Estado, se encuentren debidamente capacitadas, tanto en lo personal como en lo profesional, de forma que puedan identificar las necesidades especiales de protección internacional que puedan tener personas los refugiados o

⁵⁹⁷ Observación General No. 6, Comité de los Derechos Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 39º período de sesiones (2005), U.N. Doc. CRC/GC/2005/6, 1º de septiembre de 2005, párr. 20

⁵⁹⁸ AMNISTIA INTERNACIONAL. República Dominicana Vidas en tránsito: la difícil situación de la población migrante haitiana y de la población dominicana de ascendencia haitiana. Marzo (2007) Londres, págs. 7-9, 11, 17.

⁵⁹⁹ VOYNEAU, Sébastien. *République Dominicaine : le traitement infligé aux haïtiens et aux Dominicains d'origine haïtienne, une discrimination institutionnalisée ?* OBSERVATOIRE DES AMÉRIQUES. Montréal, Canada. Octubre 2005 No.33, pág. 5. Véase también, ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diene y de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougal, Adición, Misión a la República Dominicana, A/HRC/7/19/Add.5, A/HRC/7/23/Add.3, 18 de marzo de 2008, pág. 24.; AMNISTIA INTERNACIONAL. *República Dominicana Vidas en tránsito: la difícil situación de la población migrante haitiana y de la población dominicana de ascendencia haitiana*. Marzo (2007) Londres, pág. 7-9.

⁶⁰⁰ Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 109.10.

⁶⁰¹ The Human Rights Committee, General Comment 20.

solicitantes de asilo, en aplicación del principio de no devolución (*non-refoulement*) reconocido en el artículo 22.8 de la Convención Americana.

620. En el marco del Examen Periódico Universal llevado a cabo en febrero de 2014, 19 Estados⁶⁰² manifestaron diversas preocupaciones respecto a la forma en la que la República Dominicana conduce su política migratoria en relación a los migrantes de nacionalidad haitiana. En sentido general, las recomendaciones solicitan al Estado dominicano adoptar políticas públicas para combatir la discriminación racial que enfrentan los migrantes haitianos, así como poner fin a las expulsiones masivas y arbitrarias de los trabajadores migrantes, y garantizar que se respeten sus derechos humanos en todos los procesos de deportación.⁶⁰³
621. La Comisión Interamericana expresa su preocupación por el alto número de migrantes haitianos sometidos al proceso de deportación expedita sin acceso, o con un acceso muy limitado, a representación legal o consular, y sin que se les garantice el derecho a ser oídos por un juez competente para presentar sus fundamentos legales o de otra índole para justificar su permanencia en la República Dominicana. Lo anterior realizado bajo un marco de discriminación basada en perfiles raciales que aumenta la vulnerabilidad bajo la cual se encuentran los migrantes haitianos en territorio dominicano.

3. Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular

622. Como parte de lo ordenado por la sentencia TC/0168/13, el Poder Ejecutivo promulgó mediante el Decreto No. 327-13, de fecha 29 de noviembre del 2013, el Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular en la República Dominicana (en adelante “Plan de Regularización”). De conformidad con el Plan de Regularización, las siguientes personas pueden aplicar al mismo:

Artículo 8. Sujetos a regularización. Puede acogerse al Plan aquel extranjero radicado en el país que:

1. Haya ingresado de manera irregular al territorio nacional, en violación de las normas establecidas en las leyes y reglamentos sobre migración de la República Dominicana y que haya permanecido en el país bajo los términos y condiciones previstos en este Plan;
2. Haya ingresado de manera regular a la República Dominicana conforme a los requerimientos migratorios establecidos por las leyes y reglamentos, y que su condición de irregularidad se origine por:

⁶⁰² Recomendaciones presentadas por: Marruecos, Paraguay, Eslovenia, España, Uruguay, Vietnam, Angola, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Ecuador, Egipto, Guatemala, Indonesia, México, Somalia y Colombia.

⁶⁰³ Organización de las Naciones Unidas, Examen Periódico Universal. 5 de febrero de 2014. *Recomendaciones recibidas por República Dominicana.*

a. Haber excedido el tiempo por el que fue autorizado a permanecer en el territorio nacional, bajo los términos y condiciones previstos en este Plan;

b. Haber violentado las condiciones que dieron origen a su admisión regular o a las condiciones de su permanencia, bajo los términos y condiciones previstos en este Plan.

Párrafo. Para los nacidos en territorio de la República Dominicana hijos de padres extranjeros en condición migratoria irregular a quienes no les correspondía la nacionalidad dominicana conforme a la normativa vigente, le asistirá la potestad de acogerse a un proceso especial para la naturalización de hijos de madres extranjeras no residentes, inscritos en el Registro Civil.

623. La Comisión reconoce y valora positivamente los esfuerzos realizados por el gobierno dominicano a fin de dotar de documentación y un estatus migratorio regular a aquellas personas extranjeras que se encuentren en su territorio en discordancia con sus normas. La Comisión toma nota de lo establecido en el Plan de Regularización y las declaraciones del, en aquel momento, Director General de Migración, José Ricardo Taveras, quien declaró que las repatriaciones o deportaciones de haitianos estarían suspendidas amparadas en el Decreto 327-13, hasta tanto se culmine con el proceso de Regularización de Extranjeros.⁶⁰⁴
624. Sin embargo, preocupa a la CIDH sucesos como los ocurridos el pasado 27 de enero de 2015, cuando habrían sido expulsadas a Haití 51 personas, entre ellas 28 niños y niñas presuntamente nacidos en la República Dominicana, 14 mujeres, entre ellas algunas madres de los niños, otros 14 migrantes haitianos y la señora Isabella Pomares, monja de origen español de 74 años. La información al alcance de la Comisión señala, que dichas personas se dirigían a la provincia de San Juan de la Maguana para registrarse de conformidad a los procedimientos establecidos por la Ley 169-14, y en el Plan de Regularización, según el caso.⁶⁰⁵
625. Se indica que el grupo fue detenido por un control militar a unos 20 kilómetros de la provincia de San Juan de la Maguana, próximo a las oficinas que gestionan las inscripciones de naturalización y regularización, y posteriormente dirigido a la Dirección General de Migración en la provincia de Elías Piña. En la Dirección General de Migración se alega que las autoridades habrían ordenado su expulsión inmediata a Haití sin un análisis adecuado e individualizado de sus casos. La información disponible sugiere que posteriormente habría sido permitido el reingreso del grupo a territorio dominicano el 28 de enero de 2015.⁶⁰⁶ La información al alcance de la Comisión indica que hechos similares se habrían

⁶⁰⁴ Diario Libre. 12 de diciembre de 2014. Migración dice que las deportaciones están suspendidas.

⁶⁰⁵ Amnistía Internacional. 28 enero 2015. Acción Urgente: deportación masiva en la República Dominicana; El día. 28 de enero 2015. Amnistía Internacional denuncia deportación de niños nacidos de madres haitianas en RD.

⁶⁰⁶ El Nacional. 29 de enero de 2015. Regresa RD un grupo deportado hacia Haití; El Nuevo Diario. 31 de enero de 2015. Migración explica las razones por las que devolvieron a niños y monjas a Haití.

producido en enero de 2015. Lo anterior, a pesar de que el Plan de Regularización estableció que no podrían ser deportadas las personas que se acogiesen al proceso de regularización hasta que no concluyese el mismo.⁶⁰⁷

626. Asimismo, la CIDH remarca las declaraciones del Presidente Danilo Medina, quien ha indicado que una vez vencido el plazo de inscripción en el Plan de Regularización, el 17 de junio de 2015, se reanudarán las deportaciones.⁶⁰⁸ Por su parte, el Director de Migración informó que la dependencia que dirige está lista para iniciar el proceso de deportación de los haitianos, vencido el plazo otorgado en el Plan de Regularización.⁶⁰⁹
627. Tras la finalización de plazo de inscripción en el Plan de Regularización, la Comisión valora los pronunciamientos públicos del Presidente Danilo Medina y del Canciller Andrés Navarro, quienes han afirmado que “las deportaciones que deban producirse se realizarán con “pleno respeto a los derechos humanos”, así como que el gobierno “no deportará a un solo dominicano” y “dará todas las garantías de respeto a los derechos humanos al momento de aplicar de forma ordinaria la Ley de Migración al repatriar a sus países de origen a todos aquellos que no se acojan al Plan”, respectivamente. Asimismo, la CIDH valora las acciones realizadas por el Estado dominicano a través del Plan de Regularización en el marco del cual se inscribieron 288,486 extranjeros a efectos de regularizar su situación migratoria en la República Dominicana, y para que la mayoría de estas personas obtengan prontamente un estatus migratorio regular y la documentación que así lo acredite.⁶¹⁰
628. Al respecto, en sus observaciones al presente informe, el Estado dominicano informó que al cierre del plazo de inscripción del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Condición Migratoria Irregular, 288,486 personas habían solicitado su regularización. Es decir, que se había inscrito el 69% de los extranjeros que residían en el país, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI), llevada a cabo en 2012. El Estado también informó a la Comisión que “más del 90% de los inscritos resultaron ser nacionales haitianos, y que una proporción significativa de ellos no contaban con pasaporte. Ante la realidad de que la falta de esta documentación a quien termina por afectar es a la persona que carece de ella, el Gobierno dominicano decidió que aún aquellos solicitantes sin pasaporte fueran dotados de un estatus temporal con vigencia de un año mientras logran obtener su documento de identidad nacional haitiano.”⁶¹¹

⁶⁰⁷ Acento. 15 de enero de 2015. *Denuncian haitianos son tirados a su suerte en la frontera en medio del Plan de Regularización.*

⁶⁰⁸ Diario Libre. 11 de abril de 2015. *Medina dice a Ban Ki-moon no habrá más prórroga del Plan de Regularización.*

⁶⁰⁹ El Nacional. 14 de abril de 2015. *Migración está lista para deportar haitianos.*

⁶¹⁰ República Dominicana, *Discurso del excelentísimo señor presidente Danilo Medina en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del SICA.* Guatemala, 26 junio 2015.

⁶¹¹ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”.* 21 de diciembre de 2015, pág. 13.

629. Según la información suministrada por el Estado, se había aceptado “la inscripción en su Plan de Regularización de aquellos registrados en el programa del gobierno haitiano conocido como PIDIH pendientes de entrega de pasaporte. Al iniciar el mes de diciembre del año 2015, 184,816 extranjeros habían recibido el documento o visado correspondiente a su solicitud de regularización.”⁶¹² Con estas medidas 239,956 de los 288,486 inscritos en el Plan de Regularización obtuvieron una respuesta positiva a su solicitud de regularización. La cantidad restante se corresponde con aquellas solicitudes que no se completaron con un documento de identidad del país de origen o luego de una exhaustiva comparación se determinó que eran duplicados.⁶¹³
630. El Estado también señaló que dado el esfuerzo que había representado el Plan Nacional de Regularización Migratoria, el cual “le costó millones de dólares al Estado y al pueblo dominicano, resulta verdaderamente sorprendente el carácter marginal que le ha dado a este hecho la CIDH en su informe. Si bien lo menciona y lo reconoce, cuando trata la problemática migratoria en República Dominicana su énfasis fue en aspectos superados, como la cuestión de las expulsiones colectivas, las cuales no se realizan en el país dado el avance que ha habido en esta materia para la individualización de los procesos de deportación, incluyendo la obtención de las huellas dactilares de las personas beneficiadas del Plan Nacional de Regularización, lo que impide que ellas sean repatriadas. En su informe la CIDH prefirió repetir viejas acusaciones en lugar de poner relieve, como un ejemplo en nuestra región para otros países del mundo, de lo que es capaz de lograr un país pequeño en torno a una problemática tan difícil como esta.”⁶¹⁴
631. A su vez, el Estado dominicano reiteró “su compromiso con el cumplimiento de las normas del debido proceso administrativo en las repatriaciones de extranjeros en condiciones de irregularidad en el país, según la Constitución y las leyes. De hecho, una gran variedad de organismos y entidades han podido comprobar la cuantiosa inversión de recursos por parte del Gobierno dominicano para mejorar los centros de detención y los medios de transporte, así como en el entrenamiento del personal encargado de esas tareas.”⁶¹⁵

⁶¹² República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 13.

⁶¹³ *Ibíd.*, pág. 13.

⁶¹⁴ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 14.

⁶¹⁵ República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015, pág. 14.

632. En cuanto a las expulsiones colectivas, la Comisión ha sostenido que estas son manifiestamente contrarias al derecho internacional.⁶¹⁶ Al respecto, la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes ha señalado que a pesar de que los instrumentos internacionales no contienen una definición expresa de lo que constituye una expulsión colectiva, éstas pueden ser definidas como aquellas que se efectúan sin hacer determinaciones individuales sino grupales, aunque en cada caso el grupo al que se aplican pueda no ser demasiado numeroso.⁶¹⁷ Por ello, en virtud de la prohibición establecida en el artículo 22.9 de la Convención Americana, los Estados tienen la obligación de analizar, fundamentar y decidir de forma individual cada una de las expulsiones o deportaciones que lleven a cabo.
633. La Comisión también ha establecido que las expulsiones colectivas generan múltiples violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes. La forma sumaria en la que se realizan este tipo de expulsiones conlleva a que en ocasiones también sean expulsados nacionales, residentes o personas en necesidad de protección internacional, muchos de los cuales suelen ser niñas y niños.⁶¹⁸
634. Por otro lado, la Comisión nota con preocupación lo relativo a las personas nacidas en territorio dominicano que carecen de acta de nacimiento, quienes en el marco de la Ley 169-14 debían primero inscribirse en un programa especial para obtener un permiso de residencia, para luego acceder a la adquisición de la nacionalidad por naturalización. Según informa el Estado, el plazo para inscribirse en dicho programa venció el 1 de febrero de 2015 habiéndose inscrito tan solo 8,755 personas, a pesar de las estimaciones de que entre 110 mil y 145.000 personas debían acceder al mismo.⁶¹⁹
635. Lo anterior significa que las personas que no hayan podido inscribirse en el sistema perderán la posibilidad de recibir alguna vez la nacionalidad dominicana. De igual forma, se verán imposibilitados de acceder al Plan de Regularización, toda vez que dichas personas no son extranjeros que han ingresado al territorio dominicano en los términos del precitado artículo 8 del Plan de Regularización.
636. La Comisión observa que el Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por las continuas informaciones respecto a las deportaciones masivas de personas de origen haitiano aun cuando se trate de nacionales dominicanos en la República Dominicana. Asimismo, el Comité consideró que la expulsión masiva de no nacionales es contraria al Pacto Internacional de Derechos

⁶¹⁶ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2000, párr. 97.5.

⁶¹⁷ CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párr. 253.

⁶¹⁸ CIDH, Informe de Fondo No. 64/12, Caso 12.271, *Benito Tide Méndez y otros* (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párr. 254.

⁶¹⁹ Listin Diario. 3 de febrero de 2015. *Suman 8,755 los extranjeros inscritos para naturalización*; Amnistía Internacional. 30 de enero de 2015. *República Dominicana: Decenas de miles de apátridas y en peligro de expulsión si expira el plazo para pedir la residencia*; Hoy. 30 de enero de 2015. *La reacción de Amnistía Internacional ante vencimiento plan naturalización*.

Civiles y Políticos, y que el Estado debía garantizar a todo ciudadano dominicano el derecho a no ser expulsado de su país, así como proporcionar a todas aquellas personas sujetas a un proceso de deportación las garantías establecidas en el Pacto.⁶²⁰

637. La CIDH reconoce los esfuerzos del Estado dominicano en difundir e incentivar el acceso al Plan de Regularización Migratoria, el cual representa una medida de importancia trascendental para subsanar la vulnerabilidad en la que por años han vivido migrantes en situación irregular y sus familias en la República Dominicana. Asimismo, reconoce como buenas prácticas los programas de orientación y las campañas publicitarias que se han realizado en la ejecución del Plan de Regularización.⁶²¹ No obstante, ante el anuncio de la reanudación de las deportaciones tras la finalización de los plazos establecidos por el Plan de Regularización Migratoria, la Comisión Interamericana insta al Estado dominicano a que se garantice un debido proceso migratorio a toda migrante que pueda estar inmersa en un proceso tendiente a su deportación. También reitera que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 22.9 de la Convención Americana, existe una prohibición absoluta respecto de expulsiones colectivas. Por último, en consonancia con sus obligaciones derivadas de la Convención Americana, llama al Estado a que adopte todas las medidas que sean necesarias para garantizar que ninguna persona nacida en territorio dominicano sea expulsada del mismo.

i) Trata de personas

638. Con relación a la trata de personas, la Comisión estima necesario reconocer la importancia de la creación de la Procuraduría Especializada contra el Tráfico de Migrantes y Trata de Personas en 2013.⁶²² expresa su preocupación con relación a la prevalencia de casos de trata con fines de trabajo forzoso de niños haitianos. En el mismo tenor que lo ha hecho el Comité sobre los Derechos del Niño, la Comisión expresa su preocupación respecto a la situación de niños y niñas haitianas de familias en situación de pobreza que son dados en adopción por sus padres a familias dominicanas y quienes luego terminan trabajando para esas familias en condiciones similares a la esclavitud, práctica que en Haití es conocida como “*restavek*”. Asimismo, resulta de suma preocupación para la Comisión la información relativa a la impunidad general vinculada a la trata de niños, la cual se evidencia en el bajo número de enjuiciamientos y sanciones por la comisión de

⁶²⁰ ONU, Comité de Derechos Humanos, Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/CO/87/DOM, 26 de abril de 2001, párr. 16.

⁶²¹ Diario Libre. 12 de febrero de 2015. *Inician un plan de orientación a haitianos indocumentados*; Presidencia de la República Dominicana: *Sin ninguna maldá. Video*; *Mwen byen nan peyi dominiken. Video*; *Me siente bien aquí. Video*; *El paí me ha pueto gente. Video*; *Yo nunca recibí maltrato. Video*; *Sin problème, sin bulla. Video*; *Ya tengo mis papeles. Video*; *El que no etá legal no puede tá en paí. Video*

⁶²² Procuraduría General de la República, Primera Resolución, Párrafo Tercero de la Tercera Sesión del Consejo Superior del Ministerio Público. 4 de febrero de 2013.

este grave delito. La Comisión también hace eco de la falta de programas de rehabilitación adecuados para los niños víctimas de la trata⁶²³.

639. La Convención Americana establece la prohibición absoluta e inderogable de la esclavitud, la servidumbre, la trata de mujeres y esclavos en todas sus formas. De conformidad con el artículo 6.2, nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En adición a lo anterior, el artículo 27.2 establece que la prohibición de la esclavitud, servidumbre y la trata de personas es uno de los derechos humanos fundamentales que no puede ser suspendido por los Estados en “caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte”⁶²⁴.
640. A efectos de establecer el alcance de la trata de personas en el marco del Sistema Interamericano, la Comisión entiende que lo dispuesto en el artículo 6 de la Convención Americana debe ser interpretado en relación con la definición de trata de personas, que se encuentra contenida en el artículo 3(a) del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños de 2000, también conocido como Protocolo de Palermo. La definición de trata de personas del Protocolo de Palermo comprende 3 elementos: 1) actos, 2) medios comisivos y 3) fines ulteriores. El Protocolo de Palermo define la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas (actos), recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra (medios comisivos), con fines de explotación (fines ulteriores), los cuales incluyen la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos⁶²⁵. República Dominicana ratificó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños el 5 de febrero de 2008.
641. Sumado a lo anterior, el Protocolo de Palermo establece que el consentimiento dado por la víctima de trata a cualquiera de las formas de explotación descritas en el artículo 3.a no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho artículo. En lo que respecta a la trata de niñas, niños y adolescentes, el Protocolo establece que la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de

⁶²³ Comité sobre los Derechos del Niño, *Observaciones Finales sobre los Informes Periódicos Tercero a Quinto Combinados de la República Dominicana*. 6 de marzo de 2015, párr. 69.

⁶²⁴ Véase, CIDH, Informe No. 169/11, Caso 12.066, Fondo, *Trabajadores de la Fazenda Brasil Verde*, Brasil, 3 de noviembre de 2011. párr. 123; también véase, CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 2013, párr. 344; y CIDH, *Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y Formas Contemporáneas de Esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009, párr. 55.

⁶²⁵ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3.a.

personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del artículo 3.

642. La trata de personas, la servidumbre y el trabajo forzoso suele conllevar violaciones de otros derechos humanos fundamentales bajo la Convención Americana, la Convención de Belém do Pará y otros instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, la prohibición contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la libertad y seguridad personales, la protección de la honra y de la dignidad, la libertad de expresión, los derechos del niño, los deberes derivados del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, a la propiedad privada, la igualdad ante la ley y al acceso y a la procuración de justicia⁶²⁶.
643. La trata de personas constituye una violación de múltiples derechos humanos, al tiempo que representa una ofensa a la dignidad e integridad de las personas. En consideración de lo anterior, la Comisión estima que mientras que la trata de personas representa una violación de carácter múltiple, continuado o permanente que lesiona diversos derechos protegidos por la Convención Americana. El carácter continuado de la trata de personas se mantiene hasta que la víctima se encuentre en libertad. Los medios a través de los cuales se perpetra la trata de personas sitúan a la víctima en un estado de completa indefensión, el cual conlleva a otras violaciones conexas. Lo anterior reviste particular gravedad cuando la trata de personas ocurre dentro de un patrón sistemático o es una práctica aplicada o tolerada por el Estado o sus agentes. En este sentido, el Protocolo de Palermo destaca la necesidad de un enfoque integral para combatir la trata de personas, que incluya medidas para prevenir la trata y proteger a víctimas y sobrevivientes, además de medidas para investigar, procesar y sancionar a los tratantes⁶²⁷.

D. Conclusiones y recomendaciones

644. La información recabada por la CIDH en el marco de la visita y con posterioridad a esta, evidencia una serie de contradicciones en el contenido de las normas en materia migratoria dominicana y la aplicación de las mismas por parte de los agentes estatales. En este contexto, los operativos migratorios basados en perfiles raciales y las expulsiones sumarias y masivas de migrantes haitianos, independientemente de su condición migratoria, son de las mayores preocupaciones para la Comisión.
645. La gravedad de los hechos que se abordan en este capítulo indica que, a margen de las acciones que viene desarrollando el Estado, la situación de violencia y

⁶²⁶ Véase, CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 2013, párr. 350; y CIDH, *Comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 2009, párr. 58.

⁶²⁷ Véase, CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 2013, párr. 351.

discriminación que enfrentan los migrantes haitianos en la República Dominicana es sumamente preocupante. La Comisión lamenta profundamente que el Estado no haya adoptado una política pública integral orientada a la prevención, protección, sanción y reparación de los actos de violencia y discriminación de los que son víctimas las personas migrantes, especialmente los nacionales haitianos, en la República Dominicana.

646. La complejidad de la situación de discriminación que afecta a los migrantes haitianos requiere de parte del Estado la adopción de respuestas integrales que vayan más allá de la participación tradicional de las áreas encargadas de la seguridad y las políticas migratorias, como son las fuerzas de la Dirección General de Migración y el CESFRONT. En este sentido, la Comisión considera que en el contexto actual resulta imperativo el involucramiento de todas las áreas del Estado, así como de la coordinación y cooperación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, para asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de cuál sea su situación migratoria.
647. Más allá de las cifras, que evidencian la gravedad del problema de las expulsiones colectivas de haitianos de territorio dominicano, los diversos informes que han sido publicados en los últimos años, así como los testimonios de las víctimas y sus familiares, evidencian una política estatal de deportar migrantes haitianos, o personas percibidas como tales, independientemente de su situación migratoria, práctica que se ha seguido agravando en los últimos años.
648. La CIDH reitera que, de conformidad a los estándares internacionales, los migrantes sujetos a procedimientos que puedan conllevar a su deportación a que en el marco de procedimientos individuales se les respeten garantías mínimas tales como: i) el derecho a ser escuchado por la autoridad competente en el marco del procedimiento tendiente a su deportación y a tener una oportunidad adecuada para ejercer su derecho de defensa; ii) a contar con interpretación y traducción; iii) a contar con representación legal iv) a la protección consular desde el momento de su detención; v) a recibir una notificación de la decisión que ordena su deportación; vi) a acceder a un recurso efectivo para impugnar la decisión de deportación; vii) a impugnar la decisión de deportación; y viii) el derecho a que los recursos interpuestos tengan efectos suspensivos sobre la decisión de deportación.
649. La Comisión manifiesta su profunda preocupación respecto a la manera en la que se impone la detención migratoria a los migrantes haitianos o percibidos como tales de manera discrecional y generalizada, sin límite de tiempo, sin la presentación ante un juez para determinar la legalidad de la detención, y en condiciones higiénicas y de salubridad deplorables. A pesar de los avances que fueron introducidos a partir del actual marco normativo en materia migratoria donde se reconoce la excepcionalidad de la detención migratoria, la aplicación de estas normas en la práctica difiere, de forma que la detención migratoria viene a ser la regla en la práctica. Estas prácticas no son consonas con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, de manera que efectivamente logre el objetivo de lograr que la detención sea una medida excepcional.

650. Asimismo, la Comisión estima que las situaciones precedentemente descritas en materia de derechos económicos, sociales y culturales impiden que los migrantes y sus hijos tengan protección y acceso a sus derechos laborales, educación y salud en las mismas condiciones que los nacionales dominicanos, contraviniendo las obligaciones dispuestas en la materia, donde la situación migratoria irregular es irrelevante para determinar la obligación del Estado de garantizar estos derechos.
651. Por último, la Comisión desea llamar la atención sobre la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la migración en la elaboración políticas y leyes en materia migratoria. Durante el proceso de elaboración del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular en la República Dominicana, la Comisión recibió múltiples quejas por parte de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan respecto a los obstáculos interpuestos por el Estado dominicano tendientes a limitar su participación en estos procesos.
652. Para la Comisión es de especial preocupación declaraciones como las hechas por la Coalición por los Derechos de las personas Migrantes de que el Plan de Regularización no fue objeto de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil que promueven y defienden los derechos de las personas migrantes.⁶²⁸ Por estas razones, la Comisión estima de suma importancia que el Estado establezca un mecanismo abierto, plural y con reglas claras de participación, retroalimentación y rendición de cuentas en la elaboración de las políticas, leyes y prácticas en materia migratoria.
653. Con base en las conclusiones anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:
1. Adoptar las medidas necesarias para impedir que las acciones de revisión, verificación y control migratorio, así como interrogatorios, detenciones y redadas estén basados de facto exclusivamente en el aspecto físico de la persona, su color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico o cualquier otra categorización.
 2. Adoptar las medidas necesarias para que la duración de la detención migratoria sea por el menor tiempo posible y con límites definidos sobre la duración de la detención migratoria, los cuales deben ser cumplidos estrictamente.
 3. Garantizar que la decisión sobre la detención migratoria se ejerza de acuerdo con las obligaciones convencionales, constitucionales y legales del Estado Dominicano, que no sea arbitraria y que esté sujeta a una revisión judicial periódica. Las personas detenidas deben tener el derecho a

628

Informe presentado por la Coalición por los Derechos de las personas Migrantes (CDPM) en ocasión del examen Periódico Universal (EPU). Derechos de las Personas Migrantes en República Dominicana. Junio 2013; El Nuevo Diario. 14 de mayo de 2013. *Instituciones de la sociedad civil firman compromiso social y político por un nuevo modelo de migraciones.*

mantener una comunicación expedita con sus familiares, abogados y/o tutores, a recurrir la legalidad de su detención, la cual debe incluir el derecho de asistencia legal, a solicitar asistencia consular, y el poder de un juez o tribunal de ordenar la liberación del detenido, la cual debe ser cumplida oportunamente por las autoridades de la Dirección General de Migración.

4. Garantizar que las condiciones de detención de las estaciones migratorias y las estancias provisionales cumplan con los estándares mínimos de derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y desarrollados en mayor detalle en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la CIDH.
5. Establecer por vía legal las medidas alternativas a la detención migratoria; la aplicación de estas medidas debe funcionar como la regla en casos de migrantes en situación irregular, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional que se encuentren en el marco de un procedimiento tendiente a determinar su situación migratoria o en un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.
6. Garantizar que los migrantes solo sean expulsados por decisión de la autoridad competente en el marco de un procedimiento establecido anteriormente por ley y en el cual el migrante haya tenido la posibilidad de defenderse en concordancia con los estándares interamericanos de debido proceso.
7. Garantizar que en todas las fases de sus procedimientos migratorios las personas involucradas cuentan con asistencia jurídica y traductores, se les informa sobre sus derechos, mecanismos e instancias para recurrir dichas decisiones, y que estas se encuentren debidamente fundamentadas.
8. Adoptar medidas tendientes a facilitar que las personas puedan ingresar y transitar por su territorio a través de canales regulares, para que las personas migrantes no tengan que recurrir a vías clandestinas y, por tanto, reducir su vulnerabilidad a ser objeto de delitos y violaciones a sus derechos humanos.
9. Establecer programas orientados a aumentar la sensibilización de la población en general de la República Dominicana respecto de la situación y los derechos humanos de los migrantes, así como adoptar las medidas que sean necesarias para erradicar cualquier política discriminatoria, combatir la xenofobia y promover la interculturalidad en la esfera de la educación y en los medios de comunicación.
10. Tomar medidas afirmativas para cambiar las percepciones públicas negativas hacia los migrantes y remover cualquier forma institucionalizadas de estigma en contra de los migrantes.

11. Fortalecer los mecanismos tendientes a combatir la corrupción y a promover la rendición de cuentas por funcionarios estatales a través de la evaluación e investigación, por intermedio de las instituciones públicas competentes, las cuales luego de un debido proceso deberán aplicar las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a los funcionarios de la Dirección General de Migración, CESFRONT o cualquier otro funcionario que fuese hallado responsable de la comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos de los migrantes.
12. Adoptar las medidas tendientes a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores migrantes sin discriminación alguna. En particular, el Estado debe monitorear las condiciones de vida en los bateyes, fincas o en los lugares en los que viven los trabajadores migrantes y sus familias, de forma que se les provea de suministros básicos tales como: agua potable, electricidad, servicios médicos y programas educacionales.
13. Garantizar que los trabajadores migrantes conozcan sus derechos laborales y sepan dónde acudir en caso de que estos sean vulnerados. Prestar asistencia jurídica gratuita con objeto de que los trabajadores migrantes puedan reclamar sus derechos, independientemente de su situación migratoria.
14. Adoptar todas las medidas que sean necesarias para prevenir y erradicar situaciones de explotación laboral de personas migrantes. Supervisar las condiciones laborales y falta de registro en el Ministerio de Trabajo. Implementar medidas para sancionar a empleadores e intermediarios que sometan a migrantes a explotación laboral.
15. Fortalecer acciones de capacitación respecto a las obligaciones en materia de derechos humanos que tiene el Estado respecto a las víctimas y sobrevivientes de trata de personas. Estas acciones deben estar especialmente dirigidas a actores relevantes en casos de trata de personas, tales como agentes del CESFRONT, de la Dirección General de Migración, policías y militares, jueces, fiscales, defensores y abogados. Asimismo, se debe continuar promoviendo acciones y campañas tendientes a sensibilizar e informar a la población respecto al impacto que la trata de personas tiene en la República Dominicana.
16. Establecer albergues a cargo del Estado especializados en brindar asistencia a sobrevivientes de trata de personas.
17. Iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles para la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores materiales e intelectuales del delito de trata de personas. Esta recomendación también comprende la reparación de las víctimas y sobrevivientes de trata de personas.