

## NOTA

**EL DERECHO A LA NACIONALIDAD Y LOS LÍMITES CONVENCIONALES DEL *IUS SANGUINIS* (UNA APROXIMACIÓN AL CONFLICTO ENTRE LA REPÚBLICA DOMINICANA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE JUSTICIA)**

por Víctor J. Vázquez Alonso

Universidad de Sevilla

**I. INTRODUCCIÓN <sup>1</sup>**

Una jurisdicción supranacional como la de la Corte Interamericana de Justicia está siempre llamada a realizarse a través de un delicado equilibrio entre la garantía de los derechos consagrados en la Convención y la integración de las distintas realidades nacionales. En este sentido, a pesar de que la cultura de los derechos posea una innegable vis atractiva dentro del constitucionalismo y de que la propia idea de soberanía estatal, en su sentido primigenio, constituya hoy una categoría arcaica, lo cierto es que perviven ámbitos donde la autonomía de los estados resulta especialmente resistente a verse sometida a la injerencia de una jurisdicción supranacional, por lo menos en sus aspectos esenciales. Concretamente, en el ámbito de la Convención Interamericana de Derechos, puede decirse que se da la paradoja de que coinciden cronológicamente el incremento del protagonismo de la jurisdicción de la Corte Interamericana –a través de una jurisprudencia especialmente sensible a las realidades socioeconómicas de la Región y al contexto de ejercicio de los derechos– con la reafirmación, en algunos casos constitucionalmente explícita, de un principio de no injerencia en los asuntos internos de los estados que en buena medida reactiva una comprensión fuerte de la idea de soberanía en ciertos ámbitos.

Esta tensión entre dos lógicas enfrentadas es la que, como veremos, subyace tras la sentencia *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, en la cual, la Corte Interamericana de Justicia condena a República Dominicana por haber vulnerado diversos derechos consagrados en la Convención. Así, ante la disyuntiva de afirmar con rotundidad los derechos que se encuentran en el corazón del Convenio o velar por la integración, mostrando una especial deferencia hacia los criterios de las autoridades dominicanas para determinar quiénes son sus nacionales, la Corte Interamericana ha optado por la primera de las opciones, a través de una sentencia ambiciosa y sin duda emblemática en materia de extranjería, pero que al mismo tiempo ha puesto en cuestión el propio sometimiento de la República Dominicana a la jurisdicción del Convenio.

A este respecto, lo que se intentará explicar a continuación no es sino el resumen de un enfrentamiento judicial que tiene tres escenarios. El primero de ellos, es en la Corte Constitucional dominicana, donde se establece con carácter retroactivo una doctrina sobre las condiciones de adquisición de la nacionalidad de los haitianos que niega el estatus de dominicano a todo hijo de haitianos nacido en República Dominicana, siempre y cuando sus progenitores se encontraran en situación irregular. En segundo lugar, analizaremos la citada sentencia de la Corte Interamericana *Personas dominicanas*

1. Agradezco a la profesora Carolina Santana Sabbagh el haberme facilitado el acceso a la documentación utilizada para este trabajo, y, sobre todo sus muchas y esclarecedoras explicaciones acerca de la realidad jurídica, social e histórica de su país, la República Dominicana.

*y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, en la cual, no sólo se condena al país por la vulneración de distintos derechos de las personas recurrentes, sino que además, en virtud del principio *iura novit curia*, se va a enjuiciar la propia sentencia 168/2013 de la Corte Constitucional dominicana, para concluir que la doctrina allí establecida vulnera también las obligaciones internacionales adquiridas por el estado dominicano en materia de derechos humanos. Finalmente, tenemos que hacer mención al desenlace de este enfrentamiento judicial, que se ha traducido en una acción directa de inconstitucionalidad, frente a la norma a través de la cual la República Dominicana había aceptado la jurisdicción del Corte Interamericana.

## II. UNA BREVE EXPLICACIÓN DEL CONTEXTO GEOGRÁFICO

La Isla de la Española alberga dos relatos nacionales muy diferentes. Los casi doscientos kilómetros que separan la República Dominicana de Haití constituyen a su vez una frontera entre dos realidades que de forma muy acusada se han ido diferenciado desde los comienzos del Siglo XX. Y es que, a pesar de que República Dominicana ofrece algunos indicadores propios de un país en vías desarrollo y existe una innegable brecha de desigualdad entre su población, lo cierto es que se trata también de una economía con sectores altamente competitivos y que se sitúa entre los principales exportadores mundiales de productos como el café, el azúcar, el ron o el tabaco. Su vecina Haití, por el contrario, puede considerarse como el país más pobre de América y uno de los más pobres del mundo. La vecindad con República Dominicana y la gran cantidad de explotaciones agrícolas que demandaban mano de obra barata en este país, han propiciado desde comienzos del Siglo XX un flujo continuo de haitianos, la mayoría de los cuales fue empleado como bracero o jornalero en el campo. La integración de este flujo de trabajadores no ha sido ni mucho menos fácil. A pesar de compartir una misma isla, la cultura política de Haití y la propia sociedad de este país poco tiene que ver con la dominicana. Haití está conformada por una población de ascendencia africana, y desde su independencia el papel de las antiguas élites coloniales francesas que se asentaron en la zona occidental de la Isla ha sido inexistente; al contrario de lo que ha ocurrido en su vecina República Dominicana, donde la influencia y el propio gobierno colonial español fue más duradero, siendo también determinante el papel de las élites criollas en la propia construcción nacional y gobierno del país desde su independencia de España. Estas diferencias culturales, lingüísticas y raciales, junto a la propia precariedad material y también jurídica de los trabajadores haitianos en República Dominicana, convierten a este colectivo en un colectivo excluido de la comunidad política, siendo en algún momento de la historia directamente masacrado, como cuando en 1937, el dictador Trujillo ordenó el asesinato a cuchillo de todo haitiano en las explotaciones agrícolas del Valle del Cibao.

Lo cierto, en cualquier caso, es que la presencia de la comunidad haitiana en República Dominicana no ha dejado de crecer y se estima que, en la actualidad, asciende a unos setecientos mil, una cifra importante en un país cuya población no llega a los once millones. Paradójicamente, como nos explica Jared Diamond, un país del cual han salido grandes flujos de emigrantes, en particular a los Estados Unidos, se enfrenta en su interior a un problema migratorio de primera magnitud a la hora de integrar a un colectivo tan número como profundamente diferenciado desde el punto de vista cultural. Sin duda, se trata de un problema antiguo, ya que como veremos son cuatro las generaciones de haitianos que conviven en el territorio de la República Dominicana, pero, al mismo tiempo, es problema constante, ya que mientras la prosperidad y la mejora de los niveles de vida en República Dominicana ha sido evidente, Haití sigue siendo un país caracterizado por las paupérrimas condiciones de vida que padecen sus ciudadanos según todos los estándares, con lo cual la tentación de traspasar la frontera no va a decaer.

La sentencia de la Corte Constitucional dominicana hay que entenderla, en este sentido, dentro de este específico contexto en el que, por un lado, el Estado dominicano ha de ofrecer respuesta al desafío demográfico que puede suponer compartir isla con un país en el que las condiciones de vida son paupérrimas; pero al mismo tiempo, ha de atender a una realidad propia como es la de que su población integra desde hace generaciones una minoría de origen haitiano, cuyo estatuto jurídico y sus condiciones de vida nunca han dejado de ser precarias.

### **III. LA DOCTRINA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DOMINICANA SOBRE LA NACIONALIDAD DE LOS DESCENDIENTES DE HAITIANOS**

El origen de la sentencia 0071/2013 se encuentra en el rechazo de la Junta Central electoral a expedir una cédula de identidad a Juliana Dequis Pierre, una mujer nacida en República Dominicana, de padres haitianos, en una fecha en la que según la Constitución vigente, la de 1966, el principio que regía para la adquisición de la nacionalidad era el del *ius soli*, de tal forma que tenían derecho a la nacionalidad dominicana todos los nacidos en el país, siempre que no fueran hijos de extranjeros en tránsito. El principio de adquisición de la nacionalidad por *ius soli* ha sido el principio general dentro de la historia constitucional dominicana, si bien la Constitución hoy vigente de 2010 introduce una matización al condicionar de forma expresa la adquisición de la nacionalidad de los nacidos en el país de padres extranjeros, a la residencia legal de sus progenitores.

En cualquier caso, y como no podría ser de otra forma, la Constitución de 2010 considera ciudadanos dominicanos a todos aquellos que en el momento de entrar en vigor la nueva Carta Magna disfrutaran de tal condición. En este sentido, lo relevante en este caso era constatar si, tomando como referencia el marco jurídico derivado de la Constitución de 1966, la recurrente tenía derecho a la nacionalidad dominicana por el hecho de haber nacido en ese territorio, lo que viene a ser, en definitiva, determinar si sus progenitores podían considerarse o no extranjeros en tránsito, ya que esa era la única excepción que la Constitución de 1966 contemplaba al principio general de adquisición de la nacionalidad por *ius soli*.

Haciendo una interpretación literal del término “extranjeros en tránsito”, lo cierto es que el mismo parece hacer alusión a aquellas personas que “transitan” desde la República Dominicana a otro lugar, lo cual excluiría el que pudiera subsumirse dentro del mismo la situación de sus padres en el momento de la inscripción de su nacimiento. Y es que, lejos de transitar hacia otro destino, los padres de la demandante eran jornaleros que, como otros muchos haitianos, trabajaban en las explotaciones agrícolas dominicanas. Sin embargo, la Corte, en vez de hacer interpretar de forma estricta el concepto “extranjero en tránsito” al que se refería la Constitución, acude a una ley de inmigración de 1939, en la cual se definían como extranjeros no inmigrantes a 1º *Visitantes en viaje de negocio, estudio, recreo o curiosidad*; 2º *Personas que transiten a través del territorio de la República en viaje al extranjero*; 3º *Personas que estén sirviendo algún empleo en naves marítimas o aéreas*; 4º *Jornaleros temporeros y sus familias*. A partir de esta disposición la Corte determina que el concepto “extranjeros en tránsito” hace referencia estas cuatro categorías de extranjeros. Es decir, para la Corte Constitucional dominicana ha de distinguirse entre el extranjero transeúnte, aquel que está de paso en el país, y el extranjero en tránsito, concepto que abarca también a aquellos trabajadores que, como los padres de Juliana Dequis, están el país realizando labores temporales como braceros o jornaleros. De esta forma la sentencia encuentra el cauce argumental para avalar la actuación de la autoridad gubernativa que había negado la cédula de identidad a la demandante, ya que sus padres, al carecer ambos de un estatuto jurídico regularizado en el momento de la inscripción del

nacimiento de su hija, debían de ser considerados como extranjeros en tránsito, de tal forma que el propio acta de nacimiento carecería de validez a los efectos de conferir la nacionalidad dominicana a la recurrente. En definitiva, en base a esta interpretación del concepto “extranjeros en tránsito” lo que la Corte viene a establecer es el principio general de que los nacidos en República Dominicana antes de la entrada en vigor de la Constitución de 2010, no tendrán derecho a la nacionalidad haitiana por aplicación del principio constitucional de *ius soli*, si sus progenitores se encontraran en situación irregular, pudiendo, en el caso de cumplir con los requisitos exigidos, acceder a la misma a través del procedimiento de naturalización.

Como puede presuponerse, el efecto de esta jurisprudencia sobre el estatus de buena parte de la ingente población de origen haitiano establecida en República Dominicana es trascendental, y la propia sentencia se va a encargar de subrayarlo. Y es que, partiendo de la doctrina de los efectos *intra comunia* de la jurisprudencia constitucional en materia de derechos fundamentales, la Corte ordena auditar todos los libros de registros de nacimiento desde 1929 para elaborar una lista de aquellos hijos de haitianos que, en base a la doctrina expuesta, carezcan de los requisitos necesarios para adquirir la nacionalidad dominicana.

Por lo tanto, y tomando en consideración que la Constitución haitiana establece el *ius sanguinis* como principio general para la adquisición de esta nacionalidad, la Corte concluye que los hijos de haitianos tendrán la nacionalidad de sus padres, de tal forma que la nueva doctrina constitucional no los convierte en apátridas, respetándose con ello artículo 20 de la Convención Americana que exige que toda persona tenga derecho a la nacionalidad del territorio en el que nació si no tiene derecho a otra.

Por muy diversos motivos, la sentencia 0071/2013 ha sido una sentencia que ha dado lugar a una polémica política y jurídica con pocos precedentes en la República Dominicana y en la propia comunidad académica de la Región. Desde luego, se trata de una resolución, podríamos decir, singularmente reactiva que despierta, cuanto menos, fundados recelos para cualquier constitucionalista tal y como, por otro lado, ponen de manifiesto los dos extensos votos particulares que hacen a la sentencia las magistradas Isabel Bonilla Fernández y Katia Miguelina Jiménez.

La primera de las causas de estos recelos reside en el hecho de que es patente en todo el hilo argumental del Tribunal una ostentosa reafirmación de la soberanía del estado dominicano a la hora de determinar quiénes son sus nacionales, con respecto a las exigencias que había establecido en estos años la Corte Interamericana de Justicia, a través de una jurisprudencia que ya en una ocasión, con la sentencia *Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, implicó la condena del estado dominicano. La jurisprudencia de la Corte de San José ha insistido, a este respecto, en que la discrecionalidad de los estados no puede llegar a amparar decisiones arbitrarias o discriminatorias que condicionen, a través de los impedimentos establecidos para el acceso a la nacionalidad, toda una serie de derechos que están relacionados con la propia condición de ciudadano. En concreto, la Corte Interamericana había insistido expresamente, en la necesidad de desvincular la situación migratoria de los padres de la de los hijos.

Por otro lado, la sentencia de la Corte Constitucional entra en tensión de forma más o menos directa con tres principios básicos, comúnmente asumidos en el ámbito de la interpretación constitucional. El primero de ellos es el de la interpretación favorable al ejercicio del derecho. En este sentido, como hemos visto, lejos de hacer una interpretación restrictiva de los condicionantes para la adquisición de la nacionalidad, y por lo tanto para el ejercicio de los derechos que se asocian a este estatus, la Corte hace todo lo contrario, es decir, interpreta de forma extensiva el concepto de “extranjero

en tránsito” extremando las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos a una buena parte de los descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana. Con respecto a esto, no puede tampoco pasarse por alto el hecho de que, en cierta medida, lo que la Corte hace es subvertir la propia lógica de la interpretación constitucional al interpretar, como hemos visto, no la ley a la luz de la Constitución sino la Constitución a la luz de su desarrollo legislativo.

En segundo lugar, desde otro principio que entronca con las bases morales del Estado de Derecho, como es el principio de irretroactividad, resulta difícil de asumir el mandato final que hace el Tribunal de auditar los registros de nacimientos para aplicar con efectos retroactivos esta nueva doctrina constitucional que conducirá en muchos supuestos a una *capitis diminutio* de su estatus ciudadano a los hijos de haitianos nacidos en el país.

Finalmente, y en relación con lo que se acaba de señalar, la sentencia entra en conflicto con la propia constitución dogmática de los efectos *inter comunia* de las sentencias sobre derechos fundamentales, una doctrina construida, en principio, con el objeto de extender los efectos favorables de una decisión particular a todo el colectivo cuya situación de hecho pueda considerarse análoga, y que, en este caso, se proyecta en sentido contrario, es decir extendiendo las consecuencias negativas de la nueva interpretación de las disposiciones constitucionales sobre nacionalidad a todos los extranjeros que se encuentren en una situación igual a la del recurrente.

Por todos estos motivos la sentencia 0071/2013 provocó una convulsión política con destacados ecos internacionales y una ingente literatura jurídica en los medios de comunicación del país. En cualquier caso, la respuesta más relevante a esta jurisprudencia es la que va a ofrecer la Corte Interamericana, a propósito del litigio que explicaremos a continuación.

#### **IV. LA CORTE INTERAMERICANA DE JUSTICIA Y EL DERECHO A LA NACIONALIDAD DE LOS HAITIANOS EN REPÚBLICA DOMINICANA**

En el litigio ante la Corte Interamericana, *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, se enjuiciaba la expulsión del país de distintas familias de origen haitiano. En algunos de los casos, los expulsados habían nacido en República Dominicana e, incluso, disfrutaban de cédula de identidad del país, mientras que en otros, se trataba de descendientes de haitianos, nacidos en ese país o República Dominicana, pero que no disponían de documentación dominicana. En buena parte de los casos los expulsados eran menores de edad<sup>2</sup>. El patrón común de

2. En concreto, el perfil de las víctimas era el siguiente. La familia Medina, que estaba compuesta por el señor William Medina quien había nacido en República Dominicana de padres haitianos y poseía cédula de identidad del país, su mujer, haitiana de nacimiento, y sus tres hijos, todos nacidos en República Dominicana y uno de ellos con cédula de identidad dominicana. Toda la familia fue primeramente detenida y luego expulsada de República Dominicana a Haití, y la documentación del padre y la hija fue suspendida por la Junta electoral central. La familia Fils-Ame, por su parte, estaba compuesta por el padre, nacido en República Dominicana y con cédula de identidad del país, su mujer, de origen haitiano y sus tres hijos, todos ellos nacidos en República Dominicana. Toda la familia fue expulsada del país a Haití. El señor Bersson Gelin, quien nació en República Dominicana, pero que no disponía de acta de nacimiento o cédula de identidad dominicana sino haitiana, y que fue expulsado por las autoridades del país. La familia Sensión, compuesta por un padre nacido en República Dominicana y con cédula de identidad de este estado, quien se había casado con una mujer haitiana con la que tuvo dos hijas nacidas en República Dominicana y con documentación de identidad del país. La mujer y sus dos hijas fueron expulsadas por las autoridades dominicanas a Haití. Rafaelito Pérez Charles, que nació en República Dominicana y que disfrutaba de cédula de identidad de ese país, quien también fue expulsado. Finalmente, la familia Jean, compuesta por Víctor Jean, nacido en República Dominicana, el hijo de este y su mujer, de nacionalidad haitiana, quien tenía tres hijos nacidos todos en Haití. La mujer y los hijos de ambos fueron todos expulsados a Haití por las autoridades dominicanas.

estas expulsiones era su celeridad y la ausencia de cualquier tipo de procedimiento en el que las víctimas pudieran defender la legalidad de su estancia en el país. De hecho, ni siquiera aquellos que disponían de documentación dominicana pudieron hacer valer estos documentos para evitar su expulsión inmediata. Igualmente, en muchos de los casos, previamente a la expulsión se produjeron detenciones temporales y, en la mayoría de los supuestos, el traslado hasta el territorio haitiano se llevó a cabo en vehículos donde se encontraban otras personas, también de origen haitiano, en la misma situación.

Desde el comienzo de la sentencia puede apreciarse cómo la doctrina que va a esbozar la Corte es especialmente permeable a las circunstancias en las que se circunscribe este litigio. Y es que lejos de constituir unos hechos aislados, para el Tribunal puede constatarse que en la República Dominicana la comunidad haitiana es una comunidad especialmente vulnerable, que padece no sólo de unas circunstancias socioeconómicas dramáticamente adversas, sino que además se enfrenta a dificultades en muchos supuestos infranqueables para poder regularizar su situación en el territorio. Del mismo modo, la Corte verifica que en los últimos veinte años se ha reproducido un patrón sistemático de expulsiones que responden al mismo relato que el invocado por los recurrentes en este caso. En definitiva, parece claro que para la Corte Interamericana, en este supuesto, lejos de enjuiciar unos hechos aislados, lo que se está cuestionando en gran medida es la propia política migratoria de un país.

En cualquier caso, aun tomando en consideración que nos encontramos ante ejemplos paradigmáticos que responden a una pauta común, la Corte podía decantarse por dos formas de aproximación a este litigio. La primera de ellas, que respondería a una comprensión modesta o prudente de su propia jurisdicción, sería enjuiciar los hechos desde un parámetro exigente pero que, al mismo tiempo, y considerando que la política migratoria y las condiciones de adquisición de la nacionalidad pertenecen a un ámbito donde los estados han de disfrutar de un especial margen de apreciación, evitase llevar a cabo un enjuiciamiento general del marco normativo del Estado sobre esta cuestión. Una segunda aproximación posible, más ambiciosa desde la perspectiva de la eficacia de la Convención como instrumento de orden público en el ámbito de los derechos humanos, sería la de no sólo enjuiciar y condenar las posibles violaciones de los derechos amparados por la Convención, sino también, a la vista de que no se trata de hechos aislados sino que responden a un determinado patrón de actuación, extender el juicio al marco normativo básico establecido por el Estado en materia de extranjería, lo que significa, en este caso, poner en cuestión la propia jurisprudencia que desarrolla la Corte Constitucional en la sentencia 0071/2013, anteriormente analizada. Pues bien, esta segunda va a ser, como veremos, la estrategia finalmente seguida por la Corte.

Hay que decir que la doctrina de la Corte Interamericana en relación a los derechos invocados por las víctimas era ya una doctrina ambiciosa y consolidada. Con respecto al derecho a la nacionalidad, la jurisprudencia de la Corte ya había señalado anteriormente la importancia de este derecho como presupuesto del *amparo jurídico en el conjunto de relaciones con el Estado*, incidiendo, en concreto, en el carácter condicionante que en muchos casos posee la nacionalidad en el ejercicio de derechos no sólo estrictamente políticos sino también civiles. En este sentido, la sentencia insiste en que las obligaciones de los Estados en este ámbito no sólo se circunscriben a no desposeer de forma arbitraria de la nacionalidad a sus ciudadanos y evitar que personas que se encuentren en su territorio puedan padecer una situación de apatridia; sino que, más allá de esto, el Convenio impone límites a la presumida discrecionalidad de los Estados que, en cualquier caso, no podrán negar la nacionalidad cuando esto implique situar a la persona al margen de la jurisdicción estatal para el ejercicio de los derechos que garantiza el artículo 1.1 de la propia Convención.

Del mismo modo, la jurisprudencia interamericana había vinculado el derecho a la nacionalidad a otros dos derechos consagrados en la Convención, como son el derecho a la personalidad jurídica y el derecho a la identidad y al nombre. A este respecto, la sentencia insiste en que el derecho a la personalidad jurídica hay que entenderlo como *la capacidad de ser titular de derechos (capacidad y goce) y de deberes constituye un derecho inherente al ser humano, que no puede ser en ningún momento derogado por el Estado de conformidad con la Convención Americana*. Al mismo tiempo, el Tribunal integra el derecho a la nacionalidad dentro derecho a la identidad entendido este 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*. Igualmente, vinculado a este derecho a la identidad estaría el derecho al nombre, en tanto *elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona, sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad ni registrada ante el Estado. Por lo que los Estados tienen la obligación no sólo de proteger el derecho al nombre, sino también de brindar las medidas necesarias para facilitar el registro de la persona, inmediatamente después de su nacimiento*.

Finalmente, la sentencia incide de forma transversal a lo largo de toda su argumentación, en la relevancia que adquiere la protección del interés superior del menor en la interpretación de estos derechos. Con anterioridad, la Corte Interamericana había ya insistido que en los supuestos en que *la condición del nacimiento es la única demostrada para la adquisición de la nacionalidad*, y que en los supuestos en que haya dudas acerca de si el menor posee otra nacionalidad, y con la intención de evitar la apatridia, ha de concedérsele la nacionalidad por *ius soli*. Es importante subrayar, a este respecto, que para la Corte, por impedimentos que justifican el otorgamiento de la nacionalidad no hay que entender sólo aquellos de carácter jurídico sino también cuando existan dificultades materiales para el registro del nacimiento del menor por parte de los padres a los efectos de dotarle de nacionalidad. En estos supuestos, la Convención impone también que el país de nacimiento reconozca la nacionalidad de quien ha nacido en su territorio.

Finalmente, con respecto a la proyección del principio de no discriminación sobre los criterios a través de los cuales los estados definen a sus nacionales, el Tribunal, después de recordar que este principio limita también la discrecionalidad de los estados, subraya un precedente que será determinante en este caso, y que es, precisamente, el establecido en el litigio *Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, una sentencia en la que se afirma con rotundidad el principio de que el estatus migratorio de los padres no puede afectar a los hijos.

Desde este marco jurisprudencial, la Corte Interamericana va a condenar al Estado Dominicano por vulnerar los derechos reconocidos en los artículos 3, 18, 19, 20, 24, 1.1 y 2 del Convenio, a los que hemos hecho alusión. Lo llamativo de la proyección de estos principios en el caso que nos ocupa es el hecho de que la Corte no sólo consideró vulnerado el derecho a la nacionalidad, a la identidad, a la personalidad jurídica y al nombre, de aquellas personas que disponían de cédula de identidad dominicana y a las que no se les brindó la posibilidad de mostrar sus documentos para que fueran considerados por las autoridades que procedían a la expulsión, sino que entendió que también se habían vulnerado estos derechos a aquellos descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana. A este respecto, la sentencia, además de subrayar que antes de la reforma constitucional de 2010 existía disparidad de criterios a la hora de considerar si los descendientes de haitianos que se encontraran de forma irregular en el territorio tenían o no derecho a la nacionalidad dominicana, insiste en el carácter trascendental que tienen este derecho a la nacionalidad como plataforma para el ejercicio de otras libertades políticas y cívicas, y en la necesidad,

por lo tanto, de que los estados se aseguren de que, en ningún caso, el no reconocimiento de la nacionalidad a los nacidos en su país convierta en apátridas a quienes se encuentran en su territorio.

Para el Estado dominicano el hecho de que en la República de Haití rija el *ius sanguinis* impedía considerar a los descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana como apátridas, ya que estos tienen derecho a adquirir la nacionalidad de este país. Sin embargo, este argumento no fue considerado suficiente para el Tribunal quien tomo en consideración la complejidad de la legislación haitiana a este respecto y, sobre todo, el hecho de que la información presentada no permitía deducir que el estado dominicano tuviera la certeza de que realmente las víctimas podían adquirir la nacionalidad haitiana.

Por lo tanto, como acabamos de ver, la Corte Interamericana entendió que las expulsiones ejecutadas por las autoridades dominicanas vulneraban el derecho a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y a la identidad, tanto de aquellas personas que disponían de documentación que les identificaba como dominicanos, como de los descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana que no disponían de esta documentación. De igual forma, tomando en consideración el patrón a través del cual se produjeron estas expulsiones, con detenciones previas en muchos de los casos, entradas en domicilio sin permiso judicial y con extremada celeridad, la Corte consideró que se habían vulnerado también los derechos a la libertad personal, a la inviolabilidad del domicilio, y a las garantías judiciales en relación con el procedimiento de expulsión.

De lo visto hasta ahora la respuesta judicial de la Corte a las expulsiones practicadas por las autoridades dominicanas puede calificarse de severa pero en ningún caso de sorprendente, y es que los hechos respondían a una pauta de expulsiones colectivas, con un claro tinte discriminatorio que además colocaba en una situación de desamparo material y jurídico a un colectivo especialmente vulnerable. Lo que si puede calificarse de sorprendente, sin embargo, es el enjuiciamiento que, a la luz del Convenio, va a llevar a cabo la Corte Interamericana de la doctrina constitucional establecida por la Corte dominicana y del propio marco legal de desarrollo posteriormente establecido por la Ley No. 169-14 del Parlamento de este mismo país. Sorprendente, en primer lugar, porque la doctrina establecida por la Corte Constitucional es posterior a los hechos que son enjuiciados por la Corte Interamericana, pero sobre todo porque, en base al principio *iura novit curia* y a la legitimación que ofrece el artículo 2 de la Convención, que obliga a los Estados a adoptar medidas de derecho interno para la garantía de los derechos, la Corte Interamericana va a proyectar las disposiciones de la Convención relacionadas con el tratamiento de la inmigración de una forma que se asemeja bastante a un control abstracto constitucionalidad de la legalidad dominicana en materia de extranjería.

En buena medida, la decisión de la Corte Interamericana se explica como una reacción al explícito desconocimiento que hace la República Dominicana con respecto a un principio fundamental en la jurisprudencia del Tribunal como es el de que el estatus migratorio de los padres no podía afectar a los hijos. Un principio establecido en 2006, como hemos visto, en la sentencia *Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. La sentencia de la Corte Constitucional 0071/2013 se aparta radicalmente del mismo, pero en realidad no es solo la sentencia, sino también la propia Constitución Dominicana de 2010 la que condiciona la adquisición de la nacionalidad por *ius soli* a la residencia legal de sus progenitores. Se trata, en definitiva, de un conflicto que la sentencia 0071/2013 exterioriza y concreta pero que tiene en buena medida expresión en la propia Constitución dominicana.



Pues bien, la Corte Interamericana no esquivada este conflicto sino que lo encara directamente, determinando que la doctrina establecida en la sentencia 0071/2013 contradice el artículo dos de la Convención que obliga a los estados a adoptar medidas de derecho interno para la garantía de los derechos, y ello en relación con el derecho a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y a la identidad. Para la Corte es determinante el hecho de que la doctrina establecida por el juez constitucional dominicano no es neutral en sentido material, y ello en tanto afecta de forma dramática y desproporcionada a un colectivo especialmente vulnerable como es el de la probación de origen haitiano que se encuentra en la República Dominicana. Es una doctrina, en definitiva, que se desvía de las exigencias que establece el propio artículo 24 de la Convención, que garantiza el derecho a un tratamiento no discriminatorio y que constituye una amenaza sobrevenida para los derechos de las víctimas que han accedido a la jurisdicción de la Corte, sobre todo, tomando en consideración que la sentencia del juez constitucional dominicano exigía la puesta en marcha de una auditoría para, con efectos retroactivos, anular los documentos de identidad que fueran expedidos en beneficio de descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana cuyos padres se encontrasen de forma irregular en este país.

Tampoco supera el juicio de convencionalidad el desarrollo que ofrece a esta doctrina el legislador dominicano a través de la Ley 169-14, en virtud de la cual los hijos de haitianos nacidos en República Dominicana, cuyos progenitores se encontrasen de forma irregular en el país no podrán adquirir la nacionalidad sino por naturalización, tras la inscripción previa de su nacimiento en un registro. Un requisito hasta entonces inédito que constituye también para la Corte Interamericana un obstáculo a la plena vigencia de los derechos consagrados en la Convención.

En definitiva, más allá de tutelar los derechos de la víctimas en el litigio, en *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, la Corte Interamericana toma en consideración la realidad material de la comunidad haitiana en República Dominicana y las características de ese fenómeno migratorio que integra varias generaciones, ninguna de las cuales ha podido salir de un estado de precariedad material y jurídica. Y todo esto lo hace para sancionar en términos generales la política migratoria del país, a partir de la cual se quiere incorporar el principio del *ius sanguinis* como criterio para la adquisición de la nacionalidad en República Dominicana, cuando los progenitores, como ocurre en muchos de los supuestos de hijos de haitianos, no se encuentran de forma irregular en el país. Así, en último término, lo que la Corte hace en esta sentencia es imponer desde la Convención unos límites morales al *ius sanguinis*, afirmando su autoridad sobre una parcela tan fundamental para el ejercicio de los derechos como para la soberanía de los Estados. Entre avanzar en la protección de las libertades y favorecer la integración en la Convención, la Corte Interamericana apostó decididamente, de una forma audaz, podríamos decir, por lo primero, y esto, como veremos, no ha dejado de tener sus consecuencias.

#### **V. EL DESENLACE DE UN CONFLICTO JUDICIAL: LA REPÚBLICA DOMINICANA REVOCA SU CONSENTIMIENTO A LA JURISDICCIÓN DE LA CORTE DE SAN JOSÉ**

La sentencia *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* es una sentencia de riesgo, y es que, lo que hace la Corte en esta ocasión no es sólo sancionar la violación de derechos consagrados por la Convención sino que, en último término, cuestiona frontalmente la política migratoria de un país. Una política que, no puede pasarse por alto, tiene un reciente reconocimiento constitucional, y por lo tanto, ha adquirido del alguna forma una específica legitimidad democrática. Es por esto que esta decisión puede no sólo constituir un buen parámetro de demostración para

los escépticos de la supranacionalidad, de cuáles son los límites de una jurisdicción de este tipo, sino también para aquellos que cuestionan lo que el profesor Diego Moreno ha denominado como la “juristocracia de los derechos” en el constitucionalismo americano, y que se caracterizaría por una progresiva desactivación de los parlamentos en cuestiones donde están implicados derechos y libertades, en beneficio de órganos judiciales competentes para dictar la última palabra en esta materia.

Sin embargo, creo que los hechos enjuiciados por la Corte Interamericana en esta ocasión son tan específicos que sirven, ya sea desde un punto de vista teórico, para justificar, por lo menos en parte, la posición del Corte frente a estas objeciones. Y es que una de las virtudes que tiene la doctrina de la Corte es la de poner de manifiesto la dimensión democrática de la nacionalidad. Es decir, que la exclusión de la nacionalidad a una minoría que, a su vez, vive en una patente y drástica situación de escasez de medios materiales en un territorio, no sólo afecta a parcelas inherentes a su dignidad o al estatuto moral básico de sus miembros, sino que determina la imposibilidad de participar políticamente a haitianos de hasta cuatro generaciones distintas, muchos de los cuales ya poseían una cédulas de identidad que sobrevenidamente se han convertido en inválidas por la decisión del juez constitucional. Creo, en este sentido, que es mucho más fácil valorar el valor profundamente democrático de esta jurisprudencia que criticar que su carácter contra-democrático, a no ser que nos situemos en una comprensión de la democracia ajena a cualquier presupuesto axiológico de índole material.

En cualquier caso creo que hay otro elemento clave que singulariza esta sentencia, y este es el hecho de que se está juzgando la revisión con carácter retroactivo que este país hace de quiénes son sus nacionales, a través de unos criterios que a la postre discriminan de forma patente a un determinado colectivo. La audacia de la Corte Interamericana es, en este sentido, proporcional a la propia audacia de la Corte Constitucional de República Dominicana cuando ordena auditar las actas de nacimiento desde 1929 para privar de la nacionalidad a quienes no cumplan unos criterios concretados en 2013.

Los problemas que plantea la sentencia de la Corte Interamericana, tomando en cuenta los límites inherentes a esta jurisdicción, creo que no son tanto con respecto a la sentencia de 2013, como en relación la propia Constitución dominicana de 2010 que prohíbe expresamente que los hijos de los extranjeros que se encuentren en situación irregular puedan adquirir la nacionalidad por *ius sanguinis*, una política que, por otro lado, como bien han puesto de manifiesto las voces más críticas, no deja de ser asimilable a la de otros muchos países. Y es que, como hemos visto, la Corte Interamericana ha establecido el principio de que el estatus migratorio de los padres no puede transmitirse a sus hijos a la hora de que estos puedan acceder a la nacionalidad del país en el que nacieron. Obviamente, la sentencia no hace un juicio específico de la Constitución dominicana, pero sí puede decirse que, en cierta medida, la doctrina de la Corte adolece de una suerte de pedagogía integradora, necesaria, en este caso, si tomamos en cuenta el ámbito en el que se proyecta. Parte de esa pedagogía podría haberse construido sobre la distinción entre el juicio de las medidas retroactivas de auditoría de la nacionalidad concedida a descendientes de haitianos y el de las nuevas condiciones establecidas por el constituyente dominicano a partir de 2010, de cuya proyección la Corte podría conocer en el futuro a través de casos específicos, sin que esto signifique abandonar los presupuestos básicos a través de los cuales ha establecido límites a la discrecionalidad de los estados en este ámbito.

Quizás pueda ser exagerado ver en esta ausencia de pedagogía, de candor judicial por parte de la Corte, la única causa la reacción posterior de la estado Dominicano frente a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Justicia, plasmada en la sentencia 0256/14, en la cual la Corte Constitucional dominicana declara inconstitucional el

*Instrumento de Aceptación de la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, emitido por el Presidente de la República Dominicana el diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve. Tras esta sentencia del juez constitucional dominicano hay también, evidentemente, un clima de recelo institucional frente a la jurisdicción internacional de los derechos humanos que no nace en 2014 y que seguro responde a otros múltiples factores. No es el lugar aquí tampoco para profundizar en este litigio, que surge con una acción directa de inconstitucionalidad ejercida en 2005, y, en el cual, la Corte llega a la conclusión de que, según la Constitución de 2002, el Presidente de la República no tenía la competencia para obligar al estado dominicano a asumir esta jurisdicción sin la autorización del Congreso de la Nación.

En cualquier caso, el rechazo de la República Dominicana a la jurisdicción de la Corte Interamericana nos sirve para poner fin a este relato de las desavenencias entre la República Dominicana y el juez supranacional. Un relato que, más allá del caso concreto, pone de manifiesto la compleja labor de equilibrio que ha de realizar cualquier jurisdicción supranacional a la hora de avanzar en la protección de los derechos sin poner en perjuicio la integración. La sentencia *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* es una sentencia que reacciona frente a una situación intolerable desde los estándares de los derechos humanos. Es, podríamos decir, una sentencia buena para una comprensión seria de los derechos. No obstante, a la vista del final de esta historia, surge la duda de si un cierto desconocimiento del cometido integrador de este tipo de jurisdicción no ha supuesto, en la práctica, que lo que ha sido bueno para la vigencia de los derechos no lo ha sido para la propia vigencia de la Convención. ■