

Estudios Sociales  
Vol. XXX, Número 108  
Abril-Junio 1997

---

**DERECHO Y POLITICAS DE MIGRACION:  
LA INMIGRACION HAITIANA EN REPUBLICA  
DOMINICANA**

**PEDRO UBIERA**

**I. INTRODUCCION**

1. La cuestión de los trabajadores haitianos y de los dominicanos de origen haitiano en la economía dominicana, presenta un carácter complejo y variado, de múltiples vertientes. Sin lugar a dudas el desarrollo de las relaciones dominico-haitianas pasa, necesariamente, por una clasificación de las relaciones laborales de los trabajadores inmigrantes.

Se debe precisar de entrada que la cuestión de los braceros haitianos está vinculada, estrechamente, al carácter del capitalismo dominicano: un capitalismo fundamentado históricamente en la restricción de los derechos laborales y migratorios de la población trabajadora y en la reducción de los niveles de vida de esos trabajadores, en áreas de la producción que como el azúcar dependen de las fluctuaciones de precios en el mercado mundial del dulce.

En las últimas décadas, la tendencia al uso de la mano de obra haitiana en las labores agrícolas de baja calificación, se

---

\* Secretario Ejecutivo del Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales (CEDAIL).

## ESTUDIOS SOCIALES 108

ha irradiado a otros cultivos de la economía agrícola no azucarera: han sido estudiados los casos del café, el arroz, el cacao y otras actividades de carácter agrícola.<sup>1</sup>

Los haitianos forman parte del creciente sector informal urbano de la economía; en el sector de la construcción turística y en labores relacionadas con el servicio doméstico y su presencia es significativa desde hace varios años.

1.2 Un capitalismo que comprime los niveles de vida y mantiene como base de su mantenimiento escasos niveles de tecnificación, con la consiguiente baja productividad, se adapta muy difícilmente a las nuevas condiciones de competitividad que tienden a imponerse en el contexto capitalista mundial, de post guerra fría.

Las normas y exigencias respecto al trato de los trabajadores inmigrantes parecen depender en este nuevo contexto, tanto de la afirmación de los derechos de los trabajadores a nivel universal como de la necesidad de establecer parámetros mínimos comunes en el tratamiento a los asalariados dentro del contexto actual de la competencia internacional.

Se entiende entonces por qué las normas que han regido las relaciones entre el capital y el trabajo en el capitalismo dominicano, resulten anacrónicas a la luz de un nuevo marco económico y político internacional. En el contexto de internacionalización y apertura de las economías, las formas más primitivas de acumulación son condenadas, sobre todo aquellas formas de acumulación fundadas en el desconocimiento de todo tipo de derechos laborales a los trabajadores.

---

1. Lozano, W. y Báez, Frac 1985; Lozano, W., 1990; ONAPLAN, 1981.

## II. CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS EN REPUBLICA DOMINICANA

### 2.1 Condición jurídica del extranjero en Derecho Internacional

En sentido general se entiende por extranjero al individuo que no es nacional. Se afirma por ello que el extranjero es "el individuo que está en el territorio de un Estado, del que no es nacional y que sí, en cambio, lo es de otro".

Cuando se habla de la condición jurídica de los extranjeros se entiende por ello el conjunto de derechos y deberes de los que gozan las personas que no forman parte de los nacionales.

El régimen de los extranjeros está determinado en lo fundamental por las normas del derecho interno de los Estados, tomando en cuenta los compromisos internacionales de estos últimos. Ciertamente, cada Estado regula el régimen jurídico de los extranjeros en su territorio conforme a su conveniencia e intereses.

2.1.1 En materia de acceso al territorio el Derecho Internacional Público reenvía al Derecho Interno, dejando al Estado un poder casi totalmente discrecional, para decidir la entrada, la estadía y la salida de las personas.

El extranjero no tiene "derecho a la admisión" al territorio de otro Estado que no sea el suyo. El Estado puede rehusar su entrada y su estadía en su territorio. Más aún, el Estado puede subordinar la entrada de extranjeros al cumplimiento de condiciones generales; negarla individualmente a personas *consideradas indeseables*, o acordar únicamente el derecho a la estadía temporal y para algunos fines.

Una vez el extranjero admitido en el territorio, la costumbre internacional impone a los Estados, el respeto de las reglas internacionales que conciernen al tratamiento de los extranjeros y son aplicables cualquiera que sea la legislación nacional.

Si bien el Estado no está obligado a tratar al extranjero como un nacional, no debe sin embargo, ejercer o dejar de ejercer contra el mismo, discriminación alusiva.

El derecho aplicable a los inmigrantes es casi siempre el mismo que se aplica a los nacionales: *su estatuto real se rige por el derecho del territorio en el cual se encuentra, pero su estatuto personal depende, en gran parte, de su ley nacional.*

## **2.2 Condición jurídica de los extranjeros en República Dominicana**

En el ordenamiento jurídico dominicano, el estatuto migratorio de los extranjeros está regido por la Constitución Dominicana (1995), por la Ley de Migración (Ley 95 del 11 de abril de 1939 y su Reglamento del 12 de abril de 1939). Existen, además, la Ley No. 2455 del 3 de julio de 1950 que establece el procedimiento para la deportación de los extranjeros como consecuencia de la aplicación de la Ley de Inmigración o su reglamento, atribuyéndoles competencia al Secretario de Estado de Interior y Policía y al Procurador General de la República.

Más adelante la Ley No. 4658 del 20 de marzo de 1957 confirmó también facultad a los Tribunales de Justicia de la República para decretar la expulsión de un extranjero por violación a la Ley No. 95, cuando el caso sea resuelto por el Jefe del Servicio de Seguridad.

El Código Civil establece un principio básico para los extranjeros en su artículo 13, Título I, Capítulo I del "Goce de los Derechos Civiles".

*El extranjero, a quien el gobierno hubiese concedido fijar en la República su domicilio, gozará de todos los derechos civiles mientras resida en el país.*

Por su parte, el Código de Trabajo dispone que las leyes laborales tienen obligatoriedad para todos los residentes, sean dominicanos o extranjeros; asimismo se dispone de una

cobertura suficiente y amplia en materia de trabajo y seguridad social aplicable también al trabajador extranjero.

### **2.2.1 Ley de Migración No. 95 y el Reglamento de Aplicación No. 279**

En 1934 se promulgó la Ley de Migración No. 739 que derogó de manera expresa las leyes, reglamentos y órdenes ejecutivas anteriores. Esta disposición es la más completa de las dictadas hasta el momento y con ella se intenta ordenar en forma amplia el problema de la inmigración, sobre todo en lo que se refiere al inmigrante clandestino. Esta ley fue derogada por la Ley de Migración actualmente vigente, la Ley No. 95, del 14 de abril de 1939.

#### **Inmigrantes y no-inmigrantes**

Establece en su artículo 3, por la primera vez, la definición de inmigrante al exponer que: "Los extranjeros que deseen ser admitidos en el territorio dominicano, serán considerados como inmigrantes y no como no-inmigrantes". La ley señala, entre los considerados no-inmigrantes, los jornaleros temporeros y sus familiares. A los no-inmigrantes les será concedida solamente una admisión temporal.

Un no-inmigrante puede ser considerado como inmigrante mediante el cumplimiento cabal de los requisitos relativos a los inmigrantes.

#### **Jornaleros temporeros**

En este mismo artículo 3, la ley señala que los jornaleros temporeros serán admitidos en el territorio dominicano cuando las empresas agrícolas soliciten su introducción. Esto en la cantidad y bajo las condiciones que prescriba la Secretaría de Estado de Interior y Policía, con la finalidad de llenar las necesidades de tales empresas y de vigilar la admisión, la estadía temporal y el regreso al país de donde procedieron.

## ESTUDIOS SOCIALES 108

El procedimiento a seguir para la importación de braceros está establecido en el Reglamento 279 de mayo de 1939, en la Sección VII, referente a los jornaleros temporeros y sus familias. Si bien este procedimiento era realizado en los primeros años, en la actualidad ya no se utiliza, al igual que la fianza que debían pagar las empresas agrícolas importadoras para asegurar la repatriación de los mismos al término de la zafra.

La situación que resulta de estas disposiciones legales referentes a los braceros, es de extrema fragilidad. No son inmigrantes, no deberían ser importados sin previo permiso y deberían ser repatriados al término del período para el cual fueron contratados.

### **Control de la inmigración por la frontera**

La Ley No. 95 trata de controlar la inmigración clandestina por la frontera, cuando establece, en su artículo 12, modificado por el artículo 8 de la Ley No. 4471 de 1956 (Código Trujillo de Salud Pública), que: "*Los inspectores de migración tendrán autoridad para apresar, sin mandamiento, cualquier extranjero que en su presencia o a su vista esté entrando o esté en camino de entrar a la República por tierra, violando la Ley de Migración o el Reglamento de la misma*". Este artículo de la ley no sólo es violado por los haitianos que atraviesan la frontera, sino que los gobiernos dominicanos han violado sus propias leyes cuando a través de los años, no sólo han permitido, sino también incentivado, la entrada de miles de braceros por la frontera en franca violación a la Ley y al Reglamento de Migración.

### **Deportación**

El artículo 13, se refiere a los extranjeros que serán arrestados y deportados bajo mandamiento del Secretario de Estado de Interior y Policía o de otro funcionario designado por él para esos fines:

## DERECHO Y POLITICAS DE MIGRACION: ...

- Cualquier extranjero que entre a la República después de la fecha de publicación de esta Ley, por falsas o engañosas declaraciones o sin la inspección y admisión de las autoridades de Migración, en uno de los puertos señalados de entrada (en esta categoría entran los "an bas fil", es decir, los ilegales).

- Cualquier extranjero que permaneciere en la República en violación de cualquier limitación o condición bajo las cuales hubiere sido admitido como no-inmigrante (en esta categoría entrarían los braceros contratados que se han quedado en el país).

- Cualquier bracero que hubiere ingresado a la República dentro de un año anterior a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, sin haber sido admitido para residir permanentemente.

Según el Acápite "D" de este artículo, la deportación no se efectuará (salvo cláusula 3, referente a seguridad del Estado) a menos que el arresto en el procedimiento de deportación se hiciera dentro de cinco años después de la causa de origen de la deportación.

El mismo acápite señala que ningún extranjero será deportado sin haber sido informado de los cargos específicos que motivan su deportación, ni sin que se le haya dado una justa oportunidad para refutar dichos cargos, de acuerdo con el Reglamento de Migración No. 279 del 12 de mayo de 1939, salvo en los casos especialmente señalados (que no se refieren a braceros).

En el Reglamento 279, la Sección XIII se refiere a la deportación, indicando a los Inspectores de Migración y los funcionarios que actúen como tales, todas las veces que existan informes veraces o hubiese alguna razón para creer que el extranjero se encuentra en la República en violación de la Ley de Migración. A seguidas el Reglamento establece los mecanismos de la deportación, entre los cuales podemos anotar la necesidad de ser oída la persona susceptible de deportación y el derecho a defenderse aportando la prueba de que no se encuentra en la situación que se le imputa.

### **Sanciones por empleo o introducción de ilegales**

El artículo 14, acápite b), de la Ley de Migración señala que: *"Cualquier persona actuando por sí misma o en representación de otra persona u organización, que empleare un extranjero carente de un permiso de residencia válido o un permiso de residencia temporal válido o que no hubiere llenado o no estuviere procurando de buena fe el permiso o que empleare un bracero de trabajo temporal en posesión de un permiso válido sin el consentimiento de la empresa para la cual fue importado el bracero, será castigado con una multa no mayor de RD\$50.00, por cada individuo empleado de ese modo. La multa será impuesta por el Tribunal Correccional. Un empleo dentro de los términos de esta cláusula, no incluye una ocupación ocasional e individual que no sea de carácter permanente"*.

El acápite c) de este artículo, dispone que a cualquier persona que introdujere o desembarcare en la República y ocultare o albergare a cualquier extranjero que no hubiere sido debidamente admitido por un inspector de migración, o que no estuviere legalmente autorizado a entrar o residir dentro del territorio de la República, será castigada con multa no mayor de RD\$500.00, la cual será impuesta por el Tribunal Correccional.

El intento y la complicidad se castigarán de la misma manera. La ley señala que cuando la persona que incurriere en dicha falta fuere un empleado público, además de la condenación a multa, será destituida.

Los acápites antes citados imponen castigo al empleador y al intermediario por el empleo de ilegales. En lo que se refiere al empleador, en la República Dominicana, el mayor empleador de mano de obra haitiana ilegal es el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), organismo autónomo del Estado dominicano. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala, en el párrafo 525 de su informe de 1983, que no es legítimo

que un Estado mantenga en una situación ilegal a los trabajadores cuyo empleo reconoce necesario para el funcionamiento de la economía, especialmente cuando son empleados por empresas que pertenecen al propio Estado.

En cuanto a los intermediarios, sabemos que el reclutamiento, tradicionalmente, se hace por los llamados "buscones" que operan de uno y otro lado de la frontera.

La OIT, en su informe sobre los braceros de abril de 1991, se refiere al reclutamiento de braceros en Haití por "buscones" que en la mayoría de los casos son de nacionalidad haitiana. Según testimonios recibidos por la OIT, el "buscón" recibe una suma de dinero por cada haitiano que entrega en la frontera al "buscón del CEA". Es decir, que el Estado dominicano viola la Ley 95 y el Reglamento 279 cuando, a través del CEA introduce y contrata inmigrantes ilegales.

### **Pruebas de la situación de legalidad del extranjero**

El artículo 15 de la Ley 95 establece que incumbe al *extranjero suministrar las pruebas necesarias para determinar que no puede ser objeto de expulsión bajo ningún requisito de las Leyes de Migración*. También, en cualquier proceso de deportación que implicare la entrada de un extranjero, el cuidado de las pruebas estará a cargo del extranjero para demostrar que entró a la República legalmente.

### **2.3 Acuerdos bilaterales**

En septiembre 1942, el gobierno de Elie Lescot promulgó un decreto que reglamentaba la emigración haitiana y el *retorno de los haitianos a su país*. Al mismo tiempo, Trujillo inició un programa de dominicanización de la frontera. Pero ninguna de estas medidas fue eficiente para impedir la inmigración haitiana.

En el año 1952, Trujillo compró los ingenios de la West Indies Sugar Company, y es entonces cuando comienzan a

## ESTUDIOS SOCIALES 108

negociarse los acuerdos entre los dos gobiernos para la importación de braceros. A partir de ese año, el reclutamiento de trabajadores en Haití para la zafra en la República Dominicana es objeto de acuerdos internacionales bilaterales. Hasta ese momento la estadía de los braceros haitianos en los ingenios no estaba reglamentada por ninguna ley. Las leyes y otras disposiciones sólo regulaban la entrada y salida de los mismos del territorio de la República.

Los nuevos convenios van a establecer derechos y deberes de los braceros en el territorio nacional.

### 2.3.1 Convenios

El 5 de enero de 1952, fue firmado un convenio bilateral, mediante el cual los gobiernos de Haití y República Dominicana reglamentaban la entrada, estadía y regreso a su país de los braceros haitianos utilizados en las labores de corte y recolección de caña en la industria azucarera dominicana. Dicho acuerdo tenía una duración de cinco años.

*El 24 de diciembre de 1959 fue firmado un nuevo acuerdo, en los mismos términos que el anterior y con igual duración.*

El 14 de noviembre de 1966 fue firmado el tercero y último acuerdo entre los dos gobiernos para la contratación de braceros, al igual que los anteriores por un plazo de cinco años, que expiró en 1971.

### Características

Estos acuerdos tienen ciertas características comunes. Las principales son:

1. Se trataba de convenios internacionales bilaterales firmados por los representantes de dos Estados soberanos, debidamente ratificados por el Congreso Nacional. Según el artículo 3 de la Constitución Dominicana, estos convenios adquieren carácter de Ley.

2. Estos convenios establecían la existencia de un contrato individual de trabajo que debía ser firmado por el bracero inmigrante y la empresa para la cual prestaba sus servicios.

3. Con estos convenios no se violaban las normas del Derecho Internacional, pues la conclusión de acuerdos bilaterales para regular las condiciones de reclutamiento y empleo de trabajadores inmigrantes no está en sí misma sujeta a críticas. *Por el contrario, está contemplada en instrumentos de la OIT.*

#### **2.4 Contratos del Consejo Estatal del Azúcar (CEA)**

En el año 1979 -ocho años después de la expiración del último convenio bilateral- el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) concluyó una serie de contratos con el gobierno haitiano, sobre una base anual. Estaban supuestos a amoldarse al acuerdo de 1966, y fijar las cláusulas financieras para su cumplimiento. Para justificar estos contratos, la Cancillería dominicana argumenta que el acuerdo de 1966 está aún vigente.

El CEA enviaba sus representantes a Haití a buscar la cantidad de haitianos que necesitaba y el gobierno de Haití se los entregaba mediante el pago de una determinada suma de dinero (US\$2,900,000.00, en 1980).

Una polémica jurídica se instauró sobre la validez de los contratos del CEA. El Dr. Ramón A. Veras los denomina "operación de tráfico de hombres entre Haití y República Dominicana". En la medida que no mencionaban la existencia de un contrato individual de trabajo ellos fueron denunciados como "compraventa de braceros". *Esta polémica ha perdido actualidad, puesto que desde 1986 se ha dejado de invocar el convenio de 1966 y no se han firmado nuevos contratos con el CEA. Tampoco se han realizado convenios internacionales entre los Estados.*

## 2.5 Nuevas disposiciones

### 2.5.1 Denuncias internacionales

A partir del año 1979, se denuncia el maltrato de los braceros a la opinión internacional. La Sociedad Antiesclavista de Londres, condena en 1979 las "condiciones de esclavitud en que viven los braceros en las plantaciones azucareras dominicanas".

A partir de 1980, los Informes Anuales de Amnistía Internacional, insisten sobre el tema de los braceros. Por otra parte, algunos Estados miembros de la OIT acusan a Haití y República Dominicana de violar convenios internacionales adoptados y ratificados por ellos, sobre trabajo forzoso, protección del salario y libertad sindical, entre otros. En 1983, la OIT envía una comisión a investigar quejas.

En 1989, un informe de tres organizaciones privadas de defensa de los derechos humanos: America's Watch, la National Coalition for Haitian Refugees (NCHR) y Caribbeans Right, *denuncian en los Estados Unidos "las condiciones abusivas en que trabajan los braceros haitianos en la República Dominicana"*. Por primera vez se ataca directamente a los Estados Unidos, que "a pesar de ser el principal socio comercial de la República Dominicana y el mayor consumidor del azúcar dominicano, no se han preocupado de los graves abusos que afligen a los cortadores de caña en las plantaciones del CEA".

El decreto 417-90 surgió en el contexto de las denuncias internacionales sobre graves violaciones contra derechos de los trabajadores inmigrantes haitianos. Estas denuncias fueron *formalmente presentadas ante el sub-comité del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en relación a: el monto y el sistema de pago del salario, el horario, la jornada máxima, la regulación de labores de los menores de edad, los días de descanso y las prerrogativas que les reconocen a los trabajadores las leyes dominicanas y los convenios internacionales. El contrato debería estar redactado en español*

y en el idioma del trabajador, y debería establecer expresamente el derecho a renunciar y a trasladarse a otro lugar.

## **2.6 Algunas medidas de carácter formal y/o administrativo tomadas por el gobierno**

Algunas medidas de carácter formal y/o administrativo fueron tomadas inmediatamente por el gobierno:

-La Secretaría de Trabajo emitió la resolución 23/90 del 30 de octubre de 1990, que prohíbe contratar trabajadores haitianos mediante el uso de intermediarios.

-La redacción de un contrato de trabajo en español y creole que recoge las disposiciones establecidas por el Decreto.

-El envío de inspectores de trabajo a los ingenios para verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales con los braceros haitianos que trabajarían en la zafra 90-91.

-El llamado de la Dirección General de Migración a los haitianos en el país y/o a sus empleadores para que acudieran *a ser registrados para iniciar la regulación de su estatus jurídico*.

-El aumento por parte del Consejo Estatal del Azúcar del precio pagado por tonelada de caña de azúcar cortada, elevándolo a RD\$18.00.

Estas disposiciones no tuvieron empero gran incidencia práctica. No se produjeron cambios sustanciales, en las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores haitianos, en las plantaciones y en otros sectores de la economía dominicana.

### **Del rechazo al reconocimiento**

Por primera vez se trata de regularizar la situación de los haitianos en el país y el Estado dominicano reconoce que el tratamiento a los haitianos no es el más adecuado.

La promulgación del Decreto evidenció que las denuncias de violaciones a los Derechos Humanos pueden surtir efectos cuando son canalizadas a través de instancias susceptibles de ejercer presión a los gobiernos infractores.

## 2.7 El Decreto 233-91

En sus dos considerandos, el Decreto hace referencia a las recientes medidas tomadas por el gobierno para mejorar las condiciones de trabajo de los obreros de la caña, *esencialmente en los bateyes, propiedad del CEA. El artículo 1º dispone la repatriación de todos los menores extranjeros que no hayan alcanzado la edad de 16 años y que se encuentren laborando en los bateyes azucareros.*

El artículo 3º dispone igualmente la repatriación de todos los trabajadores extranjeros mayores de 60 años -se encuentren éstos en los bateyes del CEA o en las empresas privadas-, a quienes les serán entregadas las prestaciones laborales correspondientes.

El decreto 233-91 emitido en respuesta a acusaciones contra el país, no deja de ser una confirmación de las mismas. El gobierno dominicano reconoce que menores venían trabajando en el corte de caña; y aunque no se refiere a la nacionalidad "de los menores de nacionalidad extranjera" es evidente que se trata de los menores haitianos.

El decreto no se refiere a la situación jurídica de esos menores o adultos que deberán ser repatriados. Esas personas serán repatriadas si tienen menos de dieciséis años o más de sesenta, si son extranjeros y se encuentran en los bateyes, *independientemente de su situación de legalidad o ilegalidad con respecto a las leyes de migración vigentes.*

La aplicación del decreto 233-91 produjo una serie de incidentes y violaciones, deteriorando aún más la situación de pobreza y angustia de la población haitiana de los bateyes.

## DERECHO Y POLITICAS DE MIGRACION: ...

Muchos de los detenidos afirmaban ser dominicanos de nacimiento. Aunque en muchas ocasiones no poseían documentos de identidad, en muchos casos la presentación de esa documentación de nada les valió: fue ignorada o destruida por los militares.

Muchos haitianos mayores de sesenta años nunca lograron el pago de sus prestaciones laborales.

Hubo varios incidentes reportados, como separación de las familias.

En muchos casos, a los que iban a ser repatriados no se les permitió llevar las pertenencias que tenían. En vista de esas situaciones muchos haitianos prefirieron integrarse a los centros habilitados para los que iban a ser repatriados o dirigirse voluntariamente a Haití a fin de evitar perder sus bienes o ser separados de sus familiares.

El decreto 233-91 contradice al decreto 417-90, en donde se dispone la regularización de la situación de los trabajadores haitianos en el país.

### **III. SITUACION DE ILEGALIDAD DE LOS HAITIANOS EN LA REPUBLICA DOMINICANA**

3.1 Independientemente del número exacto de trabajadores haitianos que residen en el país, del origen y de la duración de su presencia, una cosa es cierta: en su gran mayoría esos inmigrantes carecen del permiso de residencia, siendo la ilegalidad una de las características principales del fenómeno migratorio haitiano en República Dominicana.

Desde sus mismos inicios la inmigración legal de los braceros destinados al corte de la caña, ha sido acompañada de un tráfico paralelo ilegal. Algunos trabajadores cruzaban la frontera de manera clandestina, mientras que otros, que llegaban al país contratados por los medios que la ley establecía, se quedaban en el país terminada la zafra.

La ilegalidad ha sido favorecida por las condiciones geográficas y el difícil control de la frontera. Pero la ilegalidad no deja de ser cuestionable cuando se sabe que es incentivada por las autoridades y por los empresarios, pues la mano de obra "ilegal" es barata, más controlable, menos exigente; más fácilmente explotable ya que no puede reclamar ningún derecho.

Legalmente esos trabajadores son pasibles de deportación y no pueden ir donde quieran, pues carecen de documentos de identidad.

#### **IV. ESTATUTO LEGAL DE LOS DESCENDIENTES DE HAITIANOS NACIDOS EN LA REPUBLICA DOMINICANA**

4.1 La nacionalidad es materia del derecho interno de cada Estado. En nuestro caso está regida por la Constitución.

El artículo 11, ordinal primero, de la Constitución dominicana establece el principio general y principal que rige la adquisición de la nacionalidad:

*Son dominicanos:*

*1- 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 que estén de tránsito en él".*

Se polemiza y discute sobre la nacionalidad de los hijos de los haitianos nacidos en territorio de República Dominicana. Para unos, son dominicanos, por aplicación del mencionado artículo y ordinal de la Constitución. Para otros, no son dominicanos. Se alega por un lado la excepción contemplada en el referido ordinal primero del artículo 11, al expresar en su parte final: "o que estén de tránsito en él", indicando, los que así argumentan, que "los jornaleros temporeros" son "extranjeros en tránsito". Otros plantean, refiriéndose a los

que se encuentran de manera "ilegal", que nadie puede hacer derivar consecuencias jurídicas de una situación fuera de la Ley. En consecuencia, siguen diciendo, los hijos nacidos en el territorio dominicano, de nacionales haitianos o de cualquier extranjero, ingresados en nuestro territorio ilegalmente, no adquieren la nacionalidad dominicana.

#### **4.2 Los extranjeros de tránsito en la República Dominicana**

La cuestión se reduce a determinar qué significa, y cuáles situaciones concretas comprende, el concepto de la parte final del ordinal primero del artículo 11 de nuestra Constitución, al expresar, "los que estén de tránsito en el territorio de la República".

"De tránsito", literalmente significa "ir de paso" en este caso, por el territorio. Un significado conexo con éste, tiene en el artículo 8, ordinal 4, cuando la Constitución consigna "la libertad de tránsito". Es decir, en este primer nivel de análisis, el concepto jurídico "de tránsito por el territorio" parece coincidir con su significado semántico: es decir, la situación en la cual se efectúa el traslado de un lugar a otro sin haberse llegado al destino.

Sin embargo, se sostiene que deben ser considerados como extranjeros en tránsito, todos los no residentes, en cuanto ellos tendrán una estadía transitoria en la República Dominicana, al cabo de la cual se marcharán de nuestro territorio.

Este argumento, nos reenvía fuera de la Constitución. Específicamente a la Ley 95 de Inmigración, del 14 de abril del 1939, y a su reglamento, No. 279, del 12 de mayo del mismo año.

#### **La Ley 95 de Inmigración y su reglamento**

La Ley 95, en su artículo 3, clasifica a los extranjeros admitidos en el territorio dominicano, en dos categorías:

## ESTUDIOS SOCIALES 108

Inmigrantes y No Inmigrantes. Para la ley, son extranjeros No Inmigrantes:

1. Los visitantes en viaje de negocio, estudio, recreo o curiosidad;
2. Las personas que transiten a 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.

El reglamento 279 define cada una de estas categorías de extranjeros no inmigrantes.

Expresa en su sección cuarta, letra "a", que se considerarán visitantes, los extranjeros que vengan a la República Dominicana temporalmente en negocios, en estudio, en viaje de recreo o por curiosidad. En la letra "c" se establece que la admisión inicial del extranjero será por el período que solicite, aunque éste no será mayor de sesenta días, pudiendo *prorrogarse por un período que no será mayor de seis meses.*

La sección sexta, letra "a" se refiere a los extranjeros que sirvan cualquier empleo en un buque o nave aérea. Más adelante añade que la admisión se concederá por el período que pareciere necesario, pero éste no será mayor de 30 días, pudiendo prorrogarse.

La sección quinta se refiere a los que denomina "transeúntes". Expresa la letra "a" 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 concederá privilegios de transeúntes. Se les requerirá su destino, fecha y lugar de salida de la República. Y añade que un período de 10 días se considerará ordinariamente suficiente para poder pasar a través de la República, agregando la letra "b", que en consecuencia se les concederá un permiso de *desembarco válido por el período indicado.*

La sección séptima del reglamento se refiere a los jornaleros temporeros y sus familias. Expresa la letra "a" que los jornaleros que necesitan las empresas agrícolas para realizar los trabajos de las cosechas serán admitidos como jornaleros temporeros. La letra "d" establece que cuando parezca conveniente, los jornaleros podrán hacerse acompañar de miembros de sus familias. La letra "e" establece que al jornalero y a la familia que le acompañe, se le expedirá un permiso de permanencia temporal en el formulario B-3.

4.3 La cuestión planteada, respecto a lo que significa y a quiénes abarca el concepto "De tránsito", queda en principio bastante aclarada, a la luz de la Ley 95 y su reglamento. Como hemos visto, en ella se hace una clasificación de los extranjeros en Inmigrantes y No Inmigrantes, y dentro de estos últimos se caracteriza una categoría que denomina como *Transeúnte*. Resulta, pues, completamente errado interpretar el concepto "De tránsito", extendiendo el marco de su aplicación a todos los no-inmigrantes o extranjeros no-residentes, cuando de manera estricta, dentro de estos últimos, se ha establecido una categoría de extranjeros que alude a los que transitan por el territorio de la República en viaje al exterior. Es notoria, pues, la coincidencia de la definición de transeúnte de la Ley 95 y del reglamento 279, con la significación literal del texto constitucional, según hemos referido.

Adicionalmente, podrá argumentarse que, siendo la Ley 95 de carácter adjetivo, precedente a la Constitución del 1966 en 27 años, resulta inadecuado usarla como aval de interpretación del texto constitucional. Sin embargo el artículo 11, ordinal primero de la Constitución, y la Ley 95 tienen una afinidad no casual.

Es oportuno indagar el origen, en nuestra evolución constitucional, del ordinal primero del artículo 11.

#### **4.4 Evolución constitucional**

Empecemos por decir que a raíz de la Independencia Nacional, en la Constitución que se adopta y en las reformas y

## ESTUDIOS SOCIALES 108

revisiones subsiguientes, el sistema de adquisición de la nacionalidad era el "Jus Sanguinis", esto es, la nacionalidad se derivaba del lazo de parentesco, del vínculo de sangre. Así, eran dominicanos "los nacidos en el territorio de la República Dominicana de padres dominicanos".

Es la reforma del 1865 la que introduce por vez primera el predominio del "Jus Solis", disponiendo que eran dominicanos:

*Todos los que hayan nacido o nacieren en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres*

Este sistema de predominio del Jus Solis se mantuvo hasta la reforma del 1872. Con ésta se introduce de nuevo el Jus Sanguinis, el cual permanece hasta la reforma del 1875. En esta última Constitución vuelve a regir el Jus Solis, hasta la reforma del 1924, año en el cual se vuelve al Jus Sanguinis, permaneciendo hasta la primera reforma del 1929.

Pues bien, es en la reforma constitucional del 1874 que por primera vez se consigna una excepción de entre los nacidos en el territorio de la República. Dice así:

*Para los efectos de este artículo, no se considerarán como nacidos en el territorio de la República, los hijos legítimos de extranjeros que temporalmente residen en el país en representación o en servicio de su patria.*

La revisión de 1907 añade una segunda excepción. Dispone:

*Son Dominicanos: todos los nacidos en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres, exceptuando los hijos legítimos de los extranjeros que se encuentren en servicio de su nación o que no hubieren fijado su residencia en la República.*

Como puede observarse, en esta reforma la excepción se refiere a los extranjeros "que no hubieren fijado su residencia en la República". Todavía no aparece en nuestra Constitución

el concepto "de tránsito en el territorio". Es la revisión de 1908, la que deja de lado el concepto de no residencia e incorpora como excepción "de tránsito en la República". Este concepto no fue asumido por las reformas posteriores, siendo la reforma de diciembre del 1929 la que retoma de nuevo el concepto de "extranjero de tránsito" como excepción. En esta Constitución encontramos, casi textualmente, el ordinal primero del artículo 11 de la Constitución vigente. El texto dice:

*Son Dominicanos: 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..*

El citado texto constitucional se reprodujo en la Constitución del 1934, que era la Constitución vigente en el 1939, fecha en la cual se promulga la Ley 95 y su reglamento.

No puede haber duda, cuando la Constitución consagra el concepto "de tránsito" y la Ley 95 y su reglamento, hablan de "extranjeros que transitan" y de "transeúntes", se están refiriendo a una misma categoría de extranjeros. Hay pues, indudablemente, una comunidad conceptual entre la Constitución del 1934 y la Ley 95, toda vez que el constituyente en la primera, es el mismo legislador en la segunda.

El bien jurídico a proteger con esta disposición era la nacionalidad de todos aquellos nacidos en el territorio de nuestro país, de la manera más amplia posible. Esto puede apreciarse en la exposición de motivos dirigida a los miembros de la Asamblea revisora para la reforma constitucional de 1929. Dicen en su exposición. los miembros de la Comisión que presidía el Lic. Porfirio Herrera:

*Esta Comisión ha estimado más conveniente para este país la adopción del sistema de "Jus Solis" 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 viene como resultado de la adopción del "Jus Solis", con excepción de los hijos legítimos de extranjeros residentes en la República en representación diplomática o que estén de tránsito en ella..*

#### **4.5 Los hijos nacidos en suelo dominicano de extranjeros ilegales**

Se argumenta además, que nadie puede derivar consecuencias jurídicas de una situación fuera de la ley.

Nos vamos a limitar a decir que no es posible aplicar un principio jurídico general a la interpretación y aplicación de la Constitución, no estando consagrado expresamente en ella. Sería como admitir que por encima de la Constitución existen unos principios generales que rigen y someten a ésta, lo cual no es así.

#### **La Constitución se ha de bastar a sí misma**

La Constitución se ocupa de consagrar explícitamente, los principios jurídicos a que se somete. Así por ejemplo en ella se consagran los principios de la irretroactividad de la ley (Art. 47); que nadie puede ser juzgado dos veces por un mismo hecho (Art. 8.2h); que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele hacer lo que la ley no prohíbe (Art. 8.5), etc.

El planteamiento anterior está conectado con el criterio de interpretación estricta del texto constitucional. No es posible suponer o deducir situaciones no exigidas o no estipuladas en él.

Unas veces la Constitución establece condiciones precisas que es necesario observar. Es el caso de la primera excepción contemplada en el ordinal primero del artículo 11. Como ya

## DERECHO Y POLITICAS DE MIGRACION: ...

vimos, esta se refiere a "los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática". Tres condiciones se requieren para beneficiarse de la excepción: ser hijo legítimo, de donde, la excepción no se extiende a los hijos naturales de los diplomáticos. De extranjeros residentes en representación diplomática: es decir, no se refiere a cualquier diplomático, sino a los que residen en el país en representación de su Estado, y además, no se extiende al personal no-diplomático de la misión. La segunda excepción por su parte *sólo está subordinada a una condición: ser extranjero en tránsito*. No es válido pues, sin desvirtuar el sentido del artículo constitucional, invocar condiciones no exigidas ni pretender abarcar situaciones no previstas en la propia Constitución.

En consecuencia:

Son Dominicanos, todos los nacidos en el territorio de la República Dominicana, no importa que sus padres estén legal o ilegalmente, salvo las dos excepciones referidas.

Es cierto que las razones que motivaron la adopción, en la reforma del 1929, del texto constitucional que hoy se debate, han cambiado. Pero tal situación no justifica ni el desconocimiento de derechos adquiridos, ni el retorcimiento de la ley, sino, sencillamente, su modificación y adaptación a las circunstancias actuales y para regir el porvenir.