

Presentación al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Revisión de la República Dominicana

JUNIO 2013

La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta y el Observatorio Migrantes del Caribe presentan este informe en preparación para la revisión de la República Dominicana de parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, durante la 55^a sesión. Este informe se enfoca en las prácticas discriminatorias de la República Dominicana, en contra de las mujeres haitianas y dominicanas de ascendencia haitiana, con respecto a la igualdad en los derechos relacionados con la nacionalidad y acceso a la educación de sus hijos, así como su propio acceso a servicios de salud.

Resumen ejecutivo

La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta y el Observatorio Migrantes del Caribe presentan este informe en preparación para la revisión de la República Dominicana de parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, durante la 55^a sesión. Este documento se enfoca en las leyes y prácticas que discriminan en contra de las mujeres migrantes haitianas y mujeres dominicanas de ascendencia haitiana, en relación a los derechos de nacionalidad, educación y servicios de salud; en violación a las obligaciones de la República Dominicana, bajo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

Cuando el Comité revisó por última vez la conformidad de la República Dominicana con la CEDAW en julio de 2004, expresó su preocupación sobre la naturaleza discriminatoria de la definición de nacionalidad, que afecta a mujeres y niñas dominicanas de ascendencia haitiana; en el goce de un conjunto de derechos humanos. Para esta próxima revisión, la lista de problemas y preguntas requiere al Estado presentar información con respecto a estas disposiciones sobre la nacionalidad. Sin embargo, el reporte de los informes periódicos 6º y 7º combinados simplemente presenta las cláusulas relacionadas a la nacionalidad en la Constitución de 2010, sin ningún análisis de la naturaleza discriminatoria del impacto actual de las nuevas restricciones, especialmente sobre mujeres de ascendencia haitiana.

Desde el 2004, los cambios a leyes relevantes y a la Constitución han afianzado esta discriminación aún más. Además, las prácticas discriminatorias previamente cuestionadas por este comité continúan sin cesar. Las leyes, políticas y prácticas sobre la nacionalidad de la República Dominicana constituyen una discriminación inadmisibles en contra de las mujeres y niñas de ascendencia haitiana como se define en el Artículo 1º de la CEDAW, y constituyen una serie de infracciones de los Artículos 9 ,10 y 12.

La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta promueve el estado de derecho a través de litigación, defensa legal y reforma de instituciones legales; con el propósito de fomentar la protección de los derechos humanos. Desde el 2005, la Iniciativa de Justicia ha estado desafiando de manera sistemática las políticas nacionales discriminatorias de la República Dominicana, a través de documentación, litigación, defensa legal y desarrollo de la capacidad jurídica.

El Observatorio Migrantes del Caribe (OBMICA) es un Centro de Investigación con sede en Santo Domingo, enfocado en las migraciones desde y hacia la República Dominicana, así como en asuntos relacionados con justicia social, incluyendo el derecho a la nacionalidad y la igualdad de género. El OBMICA ha llevado a cabo investigaciones clave en cuanto a problemas de documentación y acceso a la nacionalidad para personas haitianas y dominicanas de ascendencia haitiana. Recientemente, el OBMICA investigó problemas específicos que enfrentan mujeres y niñas en relación al registro de nacimiento, al acceso de la nacionalidad dominicana para ellas y sus hijos y los riesgos de apatridia correspondientes.

Recomendaciones

Instamos al Comité a abordar las leyes discriminatorias de nacionalidad y de registro de nacimientos, las políticas y prácticas descritas en este documento, cuando se lleve a cabo la revisión periódica del cumplimiento de la República Dominicana con la CEDAW. En particular, instamos al Comité a recomendar que la República Dominicana:

- Revise y enmiende las disposiciones constitucionales de 2010, sobre la nacionalidad así como la Ley General de Migración de 2004, para asegurar que estén en conformidad con la CEDAW, y asegurar que las mujeres no sean objeto de políticas discriminatorias por su género, etnia o estatus migratorio. En particular el gobierno debe revisar y enmendar:
 - Artículo 18 (3) de la Constitución, que garantiza la nacionalidad a las personas nacidas en el territorio, a menos que sus padres residan en el mismo de manera ilegal o se consideren “en tránsito”;
 - Artículo 28 de la Ley General de Migración, que instruye a las mujeres no residentes a registrar a sus hijos/as nacidos/as en territorio dominicano en el consulado de su nacionalidad. De igual forma, instruye a los centros de salud a proveer un certificado de nacido vivo color rosado (constancia de nacimiento), para las y los niños dominicanos nacidos de madres que no cuentan con la residencia legal en el país; diferente al certificado de color blanco que se asigna a las y los niños de madres dominicanas. De igual forma, la ley obliga a los centros de salud a enviar los registros de nacimiento de estos niños a la Junta Central Electoral y al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que se registren en el Libro de Extranjería. Finalmente, la Junta Central Electoral debe notificar a la Dirección General de Migración de estos nacimientos;
 - Artículo 36 (10) de la Ley General de Migración, que dispone que a los no residentes se les considera personas en tránsito para efectos de lo previsto en el artículo 11 de la Constitución.
- Cesar la aplicación retroactiva de la Constitución de 2010, y la Ley General de Migración de 2004, para despojar a las mujeres de su nacionalidad.
- Revocar la Circular 17 y la Resolución 12 de la Junta Central Electoral y adoptar e implementar un registro de nacimiento no discriminatorio, así como políticas de identificación personal para asegurar que todas las niñas nacidas en la República Dominicana reciban el mismo tipo de constancia de nacimiento, acceso no discriminatorio a documentos de identidad y a debido proceso.
- Implementar un Plan Nacional de Regularización no discriminatorio que sea sensible al género, con requerimientos flexibles de documentación, que permita la regularización del más amplio grupo posible de mujeres y hombres migrantes.
- Desresponsabilizar a los centros de salud y a los hospitales, de funciones relacionadas con la inspección y control migratorio, para que todas las mujeres en la República Dominicana, sin importar su estatus migratorio y de documentación, tengan libre acceso a los servicios de salud.

Discriminación en contra de mujeres dominicanas de ascendencia haitiana

En la última revisión de la República Dominicana en el 2004, el Comité mostró su preocupación por la naturaleza discriminatoria de la definición de nacionalidad y las serias implicaciones en cuanto al acceso a la educación y otros servicios básicos para las mujeres y niñas dominicanas de ascendencia haitiana.¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, expresó preocupaciones similares en su decisión de 2005, en el caso de dos niñas de ascendencia haitiana, *Dilcia Yean y Violeta Bosico v. República Dominicana*.² La Corte encontró que la República Dominicana aplicó las leyes de nacionalidad y registro de nacimiento de manera discriminatoria y ordenó la reforma del sistema de registro de nacimiento, para eliminar elementos discriminatorios y para crear un procedimiento efectivo de expedición de actas de nacimiento, a todos los niños y niñas nacidas en territorio dominicano sin importar el estatus migratorio de sus padres.

En los nueve años intermedios desde la última revisión del Comité, la situación sobre la nacionalidad para las personas de ascendencia haitiana se ha deteriorado. En vez de cumplir con las recomendaciones del Comité (y la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) para eliminar las disposiciones discriminatorias en contra de mujeres y niñas dominicanas de ascendencia haitiana, el gobierno dominicano ha exacerbado de forma permanente la discriminación, al instituir medidas discriminatorias, tanto legislativas como administrativas, que perjudican a mujeres y niñas de ascendencia haitiana en particular.

A. Ley General de Migración del 2004 y su implementación

Una nueva Ley General de Migración (Ley 285-04, la "Ley de Migración") adoptada en 2004,³ además de regular la entrada, estadía y empleo de inmigrantes, terminó de manera efectiva con la garantía automática de nacionalidad dominicana para cualquier persona nacida en el territorio; con excepciones muy limitadas.

La Ley de Migración extendió la excepción constitucional, de negar la nacionalidad a niños/as nacidos/as en República Dominicana de padres que están "en tránsito" a todos los "no residentes", sin importar el tiempo que lleven en el país.⁴ Los "no residentes" se definieron ampliamente, al incluir no solamente turistas o trabajadores extranjeros temporales, sino también a personas con visas de residencia vencidas y trabajadores migrantes indocumentados. A pesar de haber nacido en territorio dominicano, las y los hijos de padres "no residentes", incluyendo personas que por razones burocráticas no les fue posible obtener documentación de residencia legal, serían excluidos de la nacionalidad dominicana y considerados a partir de ese momento como residentes extranjeros.

La Ley de Migración se aplica a través de un sistema de certificación de nacimiento, que se aplica exclusivamente a mujeres extranjeras (pero no a los hombres), que tienen hijos mientras residen en la República Dominicana. En vez de recibir un certificado de nacido vivo regular (*constancia de nacimiento*) emitido por los hospitales a las madres dominicanas, esta ley establece explícitamente que las y los hijos de madres "no residentes" deben recibir constancias de nacimiento "de color y tipo diferente" (en práctica, color rosado) a los emitidos a las madres "residentes".⁵ Las *constancias de nacimiento* color rosado no son actas oficiales de nacimiento emitidas por la

República Dominicana. Las madres “no residentes” deben registrar sus hijos en la embajada pertinente o en el consulado de un gobierno extranjero. En el caso de las y los niños de ascendencia haitiana, tanto ellos como sus madres/padres a menudo no tienen un vínculo significativo con Haití ya que sus padres han nacido en la República Dominicana o han vivido ahí por muchos años.⁶ Muchas mujeres y niñas de ascendencia haitiana no tienen documentos válidos de identidad a pesar de haber nacido y vivido en la República Dominicana toda su vida.⁷

Este régimen de registro de nacimiento tiene un impacto discriminatorio en mujeres y sus hijas e hijos, y las pone en riesgo de quedar apátrida. Solamente la madre puede registrar a su hijo y la documentación proporcionada para el hijo depende del alegado estatus de documentación de la madre. Aun cuando el padre tenga documentos como ciudadano dominicano, la madre no puede registrar el nacimiento de su hijo y garantizar su acceso a la nacionalidad si no obtiene los documentos apropiados de residencia al momento de dar a luz.⁸

La Ley de Migración no solamente ha afectado los derechos prospectivos a la nacionalidad dominicana de los dominicanos de ascendencia haitiana. Además, la Junta Central Electoral dominicana (JCE) está aplicando, de manera retroactiva, la ley para anular la nacionalidad a todos los dominicanos de ascendencia haitiana que no puedan comprobar la residencia legal de sus padres, a pesar de haber nacido décadas antes de que la ley entrara en vigor.⁹ Muchas de estas personas fueron reconocidas previamente como ciudadanas y ciudadanos por el estado dominicano. Sin embargo, el gobierno ahora reclama que estas personas nunca tuvieron el derecho a la ciudadanía dominicana.¹⁰ Al llevar a cabo esta política, el gobierno dominicano está en conflicto con una prohibición constitucional contra la aplicación retroactiva de las leyes.¹¹

La Junta Central Electoral está basando su aplicación retroactiva de la ley en una serie de memorandos internos, donde se excluye a los dominicanos de ascendencia haitiana de obtener copias certificadas de sus actas de nacimiento.¹² La Circular No. 17 y la Resolución 12-2007 ordenaron a todos los oficiales del registro civil de abstenerse de emitir, firmar o copiar todo documento de identidad a niños/as de padres extranjeros, que hubieran recibido actas de nacimiento bajo algunas circunstancias irregulares. Esto generalmente ha sido interpretado para aplicarse también a niños/as nacidos/as de madres extranjeras que no hayan comprobado su residencia o estatus legal en la República Dominicana, al momento del nacimiento de los niños/as. Esta interpretación ha afectado desproporcionadamente a los niños/as de mujeres migrantes haitianas, quienes a menudo no fueron provistas con documentación de su estatus legal (incluyendo visas de trabajo), debido a la manera informal en la que llegaron en primer lugar a la República Dominicana, ya fuera para acompañar a sus esposos, o a trabajar de manera informal en la industria de caña de azúcar.¹³

Desde el 2007, muchos dominicanos y dominicanas de ascendencia haitiana con actas de nacimiento emitidas por el estado, no han podido obtener el carnet obligatorio de identidad para personas mayores de 18 años, llamada *cédula de identidad y electoral*.¹⁴ ¹⁵ Esta negativa tiene severas implicaciones para el gozo de los derechos de muchas dominicanas y dominicanos de ascendencia haitiana a la educación, trabajo, participación política, libertad de movimiento y acceso a la justicia.¹⁶

Existen casos de documentos de identidad emitidos que retroactivamente han sido declarados inválidos a través de una orden administrativa. Al inicio de 2012, la JCE comenzó a llevar a cabo “desnacionalizaciones” administrativas, al remover los registros de personas, incluyendo niñas y niños que fueron registrados años atrás en el registro de nacimiento dominicano, transfiriéndolos al Libro de Extranjería.¹⁷ No se han efectuado revisiones a los casos individuales para asegurar que las personas no se conviertan en apátridas como resultado de su eliminación del registro de nacimiento dominicano.

Las prácticas de limitación de acceso a la nacionalidad y a la desnacionalización administrativa a través de la aplicación retroactiva de la Ley de Migración, tiene un impacto desproporcionado y diferenciado en las mujeres y niñas despojadas a su derecho de nacionalidad. Dado que el registro de nacimiento está legalmente atado a la madre (y a su habilidad de obtener documentos de identidad¹⁸), la nacionalidad del niño o niña frecuentemente se determina o niega exclusivamente en base a su estatus de residencia. En la práctica, es común que el personal de salud, que no cuenta con sensibilización sobre el asunto, asuma que la madre carece de nacionalidad o de un estatus positivo de migración, en base al color de su piel, acento o apellido; constituyendo en los hechos tanto discriminación de género como discriminación étnico-racial.¹⁹

B. La nueva Constitución afianza la discriminación

El 26 de enero del 2010, la República Dominicana adoptó formalmente una Constitución revisada de forma significativa,²⁰ la cual excluye de manera eficaz a los dominicanos de ascendencia haitiana, al goce del derecho a la nacionalidad dominicana. El Artículo 18 (3) proporciona estatus constitucional a la Ley de Migración, la cual limita el derecho a la nacionalidad dominicana a hijos/as de “residentes legales,”²¹ tal y como se indica en el informe periódico combinado (6º y 7º) de la República Dominicana al Comité.²²

Las mujeres dominicanas de ascendencia haitiana, al no poder comprobar su nacionalidad dominicana a causa de las prácticas discriminatorias arbitrarias que resultan en la negación de documentación personal, pueden ahora ser consideradas como “residentes ilegales” para los propósitos del Artículo 18, y como resultado sus hijas e hijos no tendrán derecho constitucional a la nacionalidad dominicana.²³ Aquellas personas nacidas antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración y la nueva Constitución han sido en muchos casos despojadas de su nacionalidad dominicana a través de la aplicación retroactiva de las restricciones de nacionalidad impuestas a las personas “no residentes” por el gobierno. A éstas personas se les negará obtener el reconocimiento de la nacionalidad dominicana bajo el Artículo 18(2), el cual reconoce como dominicano a aquél que “disfruta” de nacionalidad dominicana antes de la entrada en vigor de la nueva Constitución.

Como resultado, en sus intentos para obtener su nacionalidad dominicana, los y las dominicanas de ascendencia haitiana están enfrentando ahora dos obstáculos legales distintos. Aquellas a quienes les fue impedido el acceso a documentos de identidad y reconocimiento formal mediante la aplicación retroactiva de la Ley de Migración, continúan sufriendo los efectos de esta política bajo la nueva Constitución; y a los hijos e hijas de dominicanas de ascendencia haitiana nacidos después del 26 de enero de 2010, se les niega su ciudadanía directamente mediante la nueva Constitución, la cual afianza la negación de ciudadanía de sus padres.

C. Falta de implementar la regularización de migrantes indocumentados

La Ley de Migración incluye disposiciones que pueden mitigar el impacto discriminatorio multigeneracional. Los Artículos 151 y 152 requieren que el gobierno dominicano desarrolle un Plan Nacional de Regularización que regularice el estatus de las personas “no-residentes” basado en criterios tales como el tiempo que han vivido en la República Dominicana, si migraron bajo la previa ley de migración, sus vínculos a la sociedad dominicana y su situación socioeconómica.²⁴

A la fecha, más allá de preparar una propuesta de plan, el gobierno no ha tomado acción para implementar estas disposiciones y regularizar el estatus de miles de personas migrantes indocumentadas y “no-residentes”.²⁵ Si un plan se llevara a cabo, el mismo debe tomar en cuenta los obstáculos que las mujeres migrantes puedan enfrentar para demostrar su residencia y sus vínculos con la sociedad dominicana. Las mujeres migrantes trabajadoras, quienes comúnmente son empleadas en el sector informal o de servicio doméstico, enfrentan dificultades mayores para obtener los documentos necesarios, ya que a menudo no tienen contrato de trabajo o alquiler; y cuando éstos existen, pueden estar a nombre de su compañero.²⁶ Así es que el plan debe asegurar que los requerimientos de regularización permitan a las mujeres presentar una amplia diversidad de documentos para comprobar su vínculo con la República Dominicana, además de los contratos de trabajo formal, tales como la afiliación a una iglesia u otras organizaciones sociales, registro escolar de los hijos/as o constancias de nacimiento de los mismos.

El no cumplimiento de la República Dominicana de sus obligaciones bajo la CEDAW

Violaciones al Artículo 9: Discriminación en relación a la igualdad de los derechos de las mujeres con los hombres, respecto a la nacionalidad de sus hijos

La Ley de Migración y la Constitución de 2010 efectivamente hacen que la adquisición de la nacionalidad dependa del estatus de documentación de los padres. Mientras la Ley de Migración declara que los padres (hombres) pueden reconocer el nacimiento de su hijo en el Registro Civil,²⁷ en la práctica ellos no pueden realizarlo sin los documentos de la madre.²⁸ Por consiguiente, los requisitos para el acceso a la nacionalidad atan en la práctica las posibilidades del registro de nacimiento del hijo/a, y consecuentemente al derecho a la nacionalidad, solamente al estatus de la documentación de la madre. Esto constituye una violación del Artículo 9 de la CEDAW párrafo 2, el cual declara: “Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos”.

Se está aplicando la Constitución de 2010 de forma retroactiva a las y los hijos de madres extranjeras nacidos antes del 26 de enero del 2010; hecho que viola su propio principio de aplicación no retroactiva, así como el Artículo 18 cláusula 2, la cual reconoce que son dominicanos quienes gocen de la nacionalidad dominicana antes de la entrada en vigencia de esta Constitución. A los hijos e hijas nacidas de dominicanas de ascendencia haitiana, que previamente contaban con la nacionalidad dominicana, se les trata como si fueran nacidas de madres “no residentes”.

La aplicación retroactiva de restricciones al acceso a la nacionalidad ha obstaculizado esfuerzos de los hijos nacidos de mujeres extranjeras antes de los cambios Constitucionales de 2010, para tener acceso a la nacionalidad dominicana. Padres y madres anteriormente podían declarar el nacimiento de sus hijos e hijas utilizando una variedad de documentos, los cuales ya no son aceptados por la JCE. Como lo explica Rosalie, una mujer migrante haitiana de 57 años:

*"Antes era más sencillo, porque el padre o la madre podía ir al Registro Civil con los documentos que tuvieran y declaraban el nacimiento de su hijo. El padre también podía hacerlo, pero ahora es más difícil."*²⁹

Las restricciones de nacionalidad no afectan solamente a mujeres migrantes haitianas, sino también a las mujeres dominicanas de ascendencia haitiana, a quienes se les emitieron actas de nacimiento *bona fide* por la República Dominicana, cuya validez ha sido cuestionada o cancelada por la JCE. Las fuertes restricciones al acceso a la nacionalidad han impedido a las madres dominicanas de ascendencia haitiana y a las mujeres haitianas, el obtener actas de nacimiento para sus hijas e hijos nacidos antes de 2004. Marie Jean, por ejemplo, una dominicana de ascendencia haitiana, cuyos padres haitianos obtuvieron un acta de nacimiento dominicana para ella en 2001, pudo obtener su cédula al alcanzar la mayoría de edad y las actas de nacimiento para los dos primeros de sus tres hijos en 2002 y 2004, respectivamente. Sin embargo, cuando ella intentó registrar el nacimiento de su hija en el 2009, las autoridades de la JCE se negaron a otorgar la nacionalidad dominicana a su hijo y a cambio, le dijeron que se fuera a Haití para realizar el registro, un país al cual ella nunca ha visitado y con el cual no tiene conexión alguna. Ella explicó:

*"Cuando fui a declarar a mi hija, un mes después de su nacimiento, el juez me dijo que no podía hacerlo porque mis padres habían entrado ilegalmente a la República Dominicana, y que mis documentos dominicanos no eran válidos. Creo que ella me estaba juzgando porque mis padres son haitianos y llegaron ilegalmente, pero lo que ella está diciendo es que (por extensión) yo soy ilegal."*³⁰

Francia, dominicana de ascendencia haitiana de 22 años, no pudo continuar sus estudios ya que su acta de nacimiento, que obtuvo con documentos que fueron aceptados por el Registro Civil dominicano al momento de su nacimiento, fue invalidado por la JCE.

Desde que cumplió 18 años en el 2006, ella no ha podido obtener una *cédula*, y ha pasado siete años visitando diferentes oficinas del Registro Civil, así como las oficinas principales de la JCE en la capital. Ahora es madre de dos, de los cuales uno tiene padre dominicano, y no ha podido declarar el nacimiento de sus hijos. Ella ha sido efectivamente desnacionalizada:

*"Fui a presentar a mi hija y me dijeron que necesitaba tener una cédula para poderlo hacer. No puedo trabajar y no puedo continuar mis estudios. Intenté ir a la escuela, pero me dijeron que necesito arreglar mis papeles"*³¹

Madres haitianas o madres dominicanas de ascendencia haitiana que no han podido registrar el nacimiento de sus hijos, son en ocasiones forzadas a tomar decisiones riesgosas, como enviar a sus hijos, especialmente a sus hijas, a vivir con otra familia con la esperanza de que les pueda facilitar su acceso a la nacionalidad y enviarlas a la escuela. Esto puede resultar en un mejor futuro para algunas, pero muchas veces esto lleva a la explotación, incluyendo la negación del derecho a la educación, trabajo infantil y riesgo de abuso.

Violaciones al Artículo 10: Discriminación en el Acceso a la Educación

Previamente, en sus Observaciones finales de 2004,³² el Comité de la CEDAW tomó nota de la Ley de Migración que estaba en proceso de aprobación, al expresar su preocupación sobre “la naturaleza discriminatoria de la definición de nacionalidad” y temor a que esta definición pudiera obstaculizar el acceso a la educación y otros servicios básicos.³³ El gobierno falló al no alinear la Ley de Migración con las disposiciones de la CEDAW, efectivamente violando el derecho a la educación a las y los niños dominicanos y de ascendencia haitiana como una consecuencia directa de las nuevas restricciones sobre el acceso a la nacionalidad.

El derecho a la educación está garantizado a todos los niños y niñas en la República Dominicana,³⁴ y en 2011, el Ministerio de Educación instruyó a todos los directores y directoras distritales, regionales y escolares a aceptar la inscripción de todos los niños, niñas y adolescentes, sin importar el estatus de su documentación.³⁵ A pesar de la orden ministerial, los y las directoras de las escuelas a menudo desconocen su obligación de inscribir a los y las estudiantes que carezcan de acta de nacimiento, optando por rechazar su matriculación hasta que la obtengan. Otras directoras permiten a los niños o niñas asistir a clases mientras los padres (en práctica la madre) resuelven la situación de sus documentos y obtienen un acta de nacimiento para su hijo o hija. Sin embargo, a partir del 8º grado, los alumnos deben tomar los exámenes nacionales y para registrarse para los mismos, ellos deben contar con su acta de nacimiento. También deben tener documentos para poder graduarse de la escuela secundaria. Aun cuando estos niños y niñas logran recibir cierta educación, es improbable que puedan completar la escuela secundaria, si su madre no logra obtener la documentación válida. Por consiguiente, la negativa al derecho a la nacionalidad para los niños y niñas nacidas de mujeres haitianas o mujeres dominicanas de ascendencia haitiana, que carecen de documentos propios de identificación, compromete el derecho de la niñez a la educación; siendo para ellos una desventaja social que además perpetúa su exclusión social.

Violaciones al Artículo 12: Discriminación en el acceso a los servicios de salud

Tanto las mujeres haitianas como las mujeres dominicanas de ascendencia haitiana han visto comprometido su derecho a los servicios de salud a causa de la Ley de Migración. El Artículo 28 de la ley ordena al personal de salud que proporciona asistencia en el parto a mujeres extranjeras que carezcan de documentos de residencia legal, a emitir una *constancia de nacimiento* diferente y reportar los nacimientos a la JCE y al Ministerio de Relaciones Exteriores. Este último debe reportar los nacimientos al consulado correspondiente de la nacionalidad de la madre. La estipulación instruye al Registro Civil a notificar a la Dirección General de Migración sobre el nacimiento de los niños y niñas cuyas madres no posean la documentación requerida. También se indica al personal de salud informar a las autoridades de migración cuando la madre no tenga pasaporte, *cédula* de extranjero válida, o permiso de residencia, para que se lleve a cabo una investigación sobre su estatus legal.³⁶

La Dirección General de Migración está autorizada a llevar a cabo estas inspecciones para asegurar su cumplimiento.³⁷ Estas estipulaciones tienen repercusiones que van más allá de la limitación del derecho a la nacionalidad de los niños y niñas nacidas de mujeres extranjeras. Estas políticas inhiben el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva a las mujeres migrantes y a su ascendencia femenina, a los cuales tienen el derecho legalmente.³⁸

De hecho, estudios realizados sobre mujeres haitianas y dominicanas de ascendencia haitiana respecto al acceso a la documentación y a los servicios de salud indican que el personal de los centros de salud comúnmente cuestionan la validez de sus documentos de forma arbitraria. Para poder cumplir con los nuevos procedimientos del registro de nacimiento, el personal del hospital a menudo cuestiona ampliamente a cualquier mujer que parezca ser haitiana o de ascendencia haitiana. Se les pregunta acerca de la familia de la madre y sus orígenes, o en el extremo opuesto, simplemente asumen que la madre es “no residente”, porque habla kreyól, tiene un acento al hablar español, tiene un apellido que suena haitiano o por el color oscuro de piel u otras características racial-étnicas.³⁹ Estas prácticas confirman las múltiples formas de discriminación a las que a menudo son expuestas las mujeres migrantes, tal como se indica en la recomendación general 26 de la CEDAW: “Las trabajadoras migratorias a menudo padecen formas interrelacionadas de discriminación, no sólo sexual o por motivo de género, sino también causadas por la xenofobia y el racismo. La discriminación por motivos de raza, origen étnico, particularidades culturales, origen nacional, idioma, religión u otra condición puede manifestarse también en los planos sexual y de género”.⁴⁰

Convirtiendo a los centros de salud, incluyendo a las maternidades, en lugares potenciales de inspección migratoria, claramente viola el Artículo 12 de la CEDAW, que estipula que los “Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia”. En el Artículo 12 párrafo 2, la Convención declara que todos los “Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”.

Estas prácticas también contravienen la Recomendación General 26 de la CEDAW, sobre las mujeres trabajadoras migrantes, la cual reconoce que “a menudo, las trabajadoras migratorias son víctimas de desigualdades que ponen en peligro su salud” y que “la discriminación puede ser particularmente aguda en relación con el embarazo”.⁴¹ La Recomendación General también observa que, “Si bien los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y reglamentar la migración, deben hacerlo de manera plenamente conforme con sus obligaciones como partes en los tratados de derechos humanos que han ratificado o a los que se han adherido. Ello comprende la promoción de procedimientos de migración seguros y la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de la mujer en todas las etapas del ciclo migratorio”.⁴² Esto incluye el derecho a la salud y en especial a la salud sexual y reproductiva.

Una medida esencial para la eliminación de este tipo de discriminación es liberar a los centros de salud de funciones relacionadas con la inspección y control migratorio para que todas las mujeres en la República Dominicana, sin importar su estatus migratorio y de documentación, puedan tener libre acceso a los servicios de salud.

Conclusión

Desde la última revisión del Comité realizada en el 2004, la República Dominicana ha afianzado la discriminación en el acceso a la nacionalidad a través de sus leyes nacionales, políticas y prácticas que afectan desproporcionadamente a las mujeres migrantes y a las mujeres dominicanas de ascendencia haitiana. La Ley de Migración, las resoluciones de la JCE y la nueva Constitución de 2010, (especialmente cuando se aplica de forma retroactiva a las personas nacidas antes de 2010, y a los hijos e hijas de mujeres dominicanas de ascendencia haitiana) demuestran explícitamente la política de limitar el acceso a la nacionalidad dominicana a personas de ascendencia haitiana, específicamente a través de prácticas discriminatorias de género, violando sus obligaciones bajo los Artículos 9,10 y 12 de la CEDAW.

La Iniciativa de Justicia y el OBMICA motivan al comité a afrontar estos problemas cuando examine la implementación de la CEDAW en la República Dominicana durante su 55ª sesión, e insta al gobierno a detener la discriminación de género contra todas las mujeres en la República Dominicana, sin importar su origen nacional, etnia o estatus migratorio, de acuerdo con las recomendaciones sugeridas en este informe.

¹ El Comité, en sus observaciones finales de 2004, sobre el quinto informe periódico de la República Dominicana (CEDAW/C/DOM/5), expresó lo siguiente: “300. El Comité toma nota de la elaboración del anteproyecto de Ley de Migración presentada ante el Congreso Nacional, pero sin embargo expresa inquietud por el carácter discriminatorio de la definición de nacionalidad, que afecta directamente a las mujeres y niñas dominicanas de origen haitiano, quienes constituyen uno de los grupos más vulnerables del país. Le preocupa además que como consecuencia de esta definición se les dificulte el acceso a la educación y a otros servicios básicos... 301. El Comité insta al Estado Parte a que impulse la discusión del anteproyecto de Ley de Migración y asegure que se cumpla el artículo 9 de la Convención, a fin de eliminar todas las disposiciones que discriminen a las mujeres y niñas de origen haitiano, o extranjeros que se encuentren en igual situación, así como a las mujeres dominicanas que contraen matrimonio con un extranjero. Además, el Comité pide al Estado Parte que le informe sobre la aplicación de esas medidas en su próximo informe periódico”.

² En el 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia histórica en contra de la República Dominicana afirmando que estas políticas discriminaban en contra de los dominicanos de ascendencia haitiana y los dejaba vulnerables a ser apátridas. El caso fue presentado por dos niñas de origen dominicano a quienes se les negaron actas de nacimiento dominicanas a pesar de que sus madres nacieron en la República Dominicana y poseían cédulas válidas. En su sentencia, la Corte Interamericana determinó que la República Dominicana ha aplicado de forma indebida la excepción constitucional "en tránsito", al privar a las niñas de ascendencia haitiana de su derecho a la nacionalidad dominicana, haciéndolas vulnerables a ser apátridas. El tribunal ordenó al Estado de no adoptar normas arbitrarias que ignoren los vínculos perdurables que a largo plazo los migrantes desarrollan con el país, y 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” (Párr. 157). El tribunal dejó en claro que el estatus migratorio de los padres no puede ser transmitido a los hijos nacidos en el territorio nacional y no debe constituir una justificación para privar a una persona del derecho a la nacionalidad (Párr. 156). El tribunal reconoció que, aunque los Estados gozan de amplia discrecionalidad para determinar quién tiene derecho a ser nacional, sus normas no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios en determinados grupos de personas (Párr. 141). *Dilcia Yean y Violeta Bosico vs. República Dominicana*, Sentencia de 8 de septiembre de 2005, Inter-Am Ct. H. R. (Ser. C), N° 130 (2005)

³ El texto completo de la Ley General de Migración no. 285-04 (Ley General de Migración No. 285-04) fue publicado en la Gaceta Oficial el 27 de agosto de 2007. Se encuentra disponible (en español) en <http://www.seip.gov.do/cnm.php>.

⁴ Anteriormente, esta excepción se aplicaba sólo a los padres que transitaban por la República Dominicana por un periodo no mayor de diez días.

⁵ Ley General de Migración No. 285-04, el Artículo 28, promulgado el 15 de agosto de 2004.

⁶ De acuerdo con la legislación haitiana, los hijos de nacionales haitianos fuera de Haití y que no fueron declarados por los padres ante las autoridades haitianas dentro de los tres años después de su nacimiento, o que aceptaron otra nacionalidad, no tienen acceso directo a la nacionalidad haitiana. Primero tienen que establecer su residencia en Haití antes de ser reconocidos como ciudadanos haitianos. Como resultado de ello, la desnacionalización retroactiva de la República Dominicana de estas personas las hace apátridas y esa condición será heredada por sus hijos. Por favor, consulte los Artículos 11, 12.1, 13 a de la Constitución haitiana.

⁷ Human Rights Watch, "Personas Ilegales: Haitianos y dominico-haitianos en la República Dominicana", abril de 2002 Volumen 14, Número 1 (B), www.hrw.org/reports/2002/domrep/; Amnistía Internacional, República Dominicana: Una vida en tránsito - La difícil situación de los migrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana, Amnistía Internacional, marzo de 2007, www.amnesty.org/en/report/info/AMR27/001/2007.

⁸ A pesar de que en el Artículo 28 de la Ley de Migración 285-04 existe una cláusula especial que indica claramente que en los casos donde el padre es dominicano el niño también tiene derecho a la nacionalidad dominicana, en la práctica, al exigir el documento de identidad de la madre esta cláusula no se aplica.

⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: República Dominicana, ONU doc. CERD/C/DOM/CO/12, 16 de mayo de 2008, párrafo 14, y Observaciones finales del 13 y 14 de los informes periódicos de la República Dominicana, ONU doc. CERD/C/DOM/CO/13-14, 01 de marzo 2013 Párr. 19 (b).

¹⁰ En una demanda contra estas prácticas de discriminación presentadas por la víctima, la Junta Central Electoral Dominicana declaró lo siguiente: "[E]l acta de nacimiento de [...] fue registrado de manera fraudulenta porque ella no es dominicana sino haitiana, por ser hija de padres haitianos que llegaron al país con una visa y luego cayeron en la categoría de "tránsito". Por consiguiente, su registro de nacimiento es un acto contrario a la Constitución, y como tal, debe ser anulada." Escrito complementario presentado el 30 de noviembre de 2010 por la Junta Central Electoral ante la Corte Civil y Comercial del Primer Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, con respecto a la acción de amparo presentada el 15 de noviembre de 2010 por Ana Maria Belique.

¹¹ De acuerdo con el artículo 47 de la Constitución dominicana de 1999, las leyes dominicanas sólo pueden aplicarse de forma prospectiva. Además "en ningún caso la ley o [cualquier otro] poder público, podrá afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a la legislación anterior". Artículo 110 de la Constitución del 26 de enero de 2010 sustenta la prohibición.

¹² Bajo la ley dominicana actual, todos los titulares de documentos de registro civil tienen derecho irrestricto y automático de acceso a estos documentos. Consulte la Ley 659 de 1955 sobre Actos del Estado Civil, en el artículo 31.

¹³ Para una descripción de la participación de las mujeres en la migración haitiana a la República Dominicana, consulte Magloire, D. y Daza, C. C. 2005. En busca de vida: Un estudio sobre las mujeres haitianas implicadas en la migración en la República Dominicana. Santo Domingo, RD: Movimiento de Mujeres DominicoHaitiana (MUDHA), Grupo de Apoyo a los Refugiados y Repatriados (GARR).

¹⁴ Al cumplir los 18 años de edad, todos los ciudadanos dominicanos deben solicitar una cédula de identidad y electoral. Con el fin de obtener una cédula, los solicitantes deben presentar primero una copia certificada de su acta de nacimiento expedida por la JCE, específicamente para los efectos de la aplicación de una cédula. La posesión de una cédula válida es obligatoria en virtud de la ley; las personas incapaces de presentarla corren riesgo de multas, encarcelamiento e incluso deportación. Para los dominicanos adultos, las cédulas son un requisito necesario para disfrutar de una amplia gama de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. La cédula es necesaria para votar, postularse para un cargo político, inscribirse en la universidad, ingresar en el sistema de seguridad social dominicana, abrir una cuenta bancaria y adquirir o enajenar bienes, solicitar un pasaporte, hacer una declaración jurada ante el sistema judicial, casarse o divorciarse y registrar el nacimiento de los hijos.

¹⁵ Cuando se rechazan las solicitudes de cédulas, se realiza por vía oral, en lugar de por escrito, en un lugar público, y de manera informal, a menudo de forma despectiva. Según los resultados de entrevistas con varios dominicanos de origen haitiano cuyas cédulas han sido negadas, la mayoría ha sido instruida para regresar sólo cuando la situación migratoria de sus padres esté "resuelta", presuntamente cuando la misma haya sido regularizada. Esto los deja en un limbo jurídico que para la mayoría, es un requisito casi imposible de cumplir.

¹⁶ Ver Human Rights Watch, "*Personas Ilegales: haitianos y dominico-haitianos en la República Dominicana*", 2002.

¹⁷ JCE, Directiva para la aplicación de la Resolución No. 02-2007 del 18 de abril de 2007, para el registro de los niños de extranjeros nacidos después de la entrada en vigor de la Ley de Migración 285-04 y la creación de un libro especial para aquellos nacidos antes de la entrada en vigor de dicha ley, ver párrafo 4. (*Instructivo para la aplicación de la resolución No. 02-2007 del 18 de abril del 2007, para el registro de los hijos de extranjeros nacidos con posterioridad a la ley de migración 285-04 y la habilitación de un libro especial para aquellos nacidos con anterioridad a dicha ley, abril 28, 2011*).

¹⁸ Ley del Registro Civil.

¹⁹ Tal práctica confirma las múltiples formas de discriminación a las que las mujeres migrantes suelen ser sujetas, tal como se señala en la Recomendación General CEDAW 26, párrafo 14: "Las trabajadoras migratorias a menudo padecen formas interrelacionadas de discriminación, no sólo sexual o por motivo de género, sino también causadas por la xenofobia y el racismo. La discriminación por motivos de raza, origen étnico, particularidades culturales, origen nacional, idioma, religión u otra condición puede manifestarse también en los planos sexual y de género".

²⁰ El texto completo de la Constitución del 2010 está disponible en <http://www.suprema.gov.do/codigos/Constitucion.pdf>.

²¹ El Artículo 18 de la nueva Constitución identifica como ciudadanos 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; (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; y (7) Las personas naturalizadas, de conformidad con las condiciones y formalidades requeridas por la ley.

²² Informes periódicos sexto y séptimo combinados de la República Dominicana, CEDAW/C/DOM/6-7, Párr.140.

²³ El 1 de junio de 2011, se le preguntó al presidente de la JCE acerca de los miles de dominicanos de ascendencia haitiana que se están quedando sin documentos debido a la Resolución 12 y él respondió que la JCE solamente aplica la Constitución. Para la entrevista completa por favor visite: La JCE no cede en caso de hijos de haitianos nacidos en RD que reclaman nacionalidad, Lisette Rojas. June 1, 2011, Acento.com.do,

<http://www.acento.com.do/index.php/news/3485/56/La-JCE-no-cede-en-caso-de-hijos-de-haitianos-nacidos-en-RD-que-reclaman-nacionalidad.html>. Véase también: La Suprema entiende que la Junta actuó en base a las disposiciones legales de la Constitución. 30 de noviembre de 2011, Diario El Día, Día, <http://www.eldia.com.do/nacionales/2011/11/30/68965/La-Suprema-Corte-de-Justicia-valida-circular-de-la-Junta-Central-Electoral>.

²⁴ El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó la aplicación de este Plan de Regularización, dando prioridad a los residentes de larga estadía; en las Observaciones finales de los informes periódicos 13 y 14 de la República Dominicana, doc. CERD/C/DOM/CO/13-14, 01 de marzo 2013 Párr. 20

²⁵ En junio de 2012, el Ministro de Interior y Policía y el director de Migración presentaron un borrador del Plan Nacional de Regularización al presidente saliente Leonel Fernández. En teoría, la regularización debe proporcionar una oportunidad para muchos inmigrantes con un estatus irregular de migración, la gran mayoría haitianos, poner sus documentos en orden para poder vivir y trabajar legalmente en el país. Sin embargo, la propuesta de plan parece ser una herramienta más de exclusión social, poniéndolo muy lejos del alcance para la regularización, y que probablemente sólo beneficia a los que ya se califican para la residencia en el país.

²⁶ Ver Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). 2009. Guía sobre Políticas de Migración Laboral sensibles al Género. Políticas de Migración. Viena: OSCE Secretariat.

²⁷ Ley General de Migración 285-04 Artículo 28 declara que: "En los casos en que el padre de la criatura sea dominicano, podrá registrar la misma ante la correspondiente oficialía del estado civil dominicana conforme disponen las Leyes de la materia".

²⁸ Muchas madres haitianas y dominico-haitianas entrevistadas por el OBMICA para un estudio sobre género y apatridia (a publicarse en 2013) sostienen que a los padres, incluidos dominicanos, no se les permite declarar el nacimiento de sus hijos. Tal es el caso de Yvette, una mujer haitiana de 26 años de edad, madre de dos hijos de padre dominicano, quien no ha podido registrar el nacimiento de sus hijos "porque soy haitiana y todos los niños de madres haitianas tienen este problema, no importa si el padre es dominicano. El padre acudió [al Registro Civil] y presentó sus documentos, pero no pudo declarar a sus hijos porque es la madre quien debe hacerlo. Si yo tuviera documentos, podría declarar su nacimiento sola" (Entrevista con Yvette (pseudónimo), Municipio Consuelo, San Pedro de Macorís, República Dominicana, 15 de abril de 2013).

²⁹ Entrevista con Rosalie (pseudónimo), migrante haitiana de 57 años de edad, Ingenio Santa Fé, San Pedro de Macorís, República Dominicana, 17 de abril de 2013.

³⁰ Entrevista con Marie Jean (pseudónimo), dominicana de ascendencia haitiana de 27 años de edad, Ingenio Santa Fe, San Pedro de Macorís, República Dominicana, 18 de abril de 2013.

³¹ Entrevista con Francia (pseudónimo), dominicana de ascendencia haitiana de 22 años de edad, Municipio Consuelo, San Pedro de Macorís, República Dominicana, 23 de abril de 2013.

³² Comentarios finales del Comité en el quinto informe periódico de la República Dominicana (CEDAW/C/DOM/5), el 15 de julio de 2004.

³³ Comentarios finales del Comité en el quinto informe periódico de la República Dominicana (CEDAW/C/DOM/5) en su 658o y 659a juntas el 15 de Julio de 2004, Artículo 300.

³⁴ El derecho a la educación está universalmente garantizada a través de la Constitución dominicana, Artículo 83 numerales 3 y 4; Convención sobre los Derechos del Niño, Artículos 23, 24, y 28; Ley 136-03 que protege los derechos de los niños, niñas y adolescentes, Artículos 45 y 46; y la Ley General de Educación, Artículo 9, puntos a, b, c y d, anotada en la circular 18 del Ministerio de Educación con fecha del 27 de julio de 2011.

³⁵ Circular 18, Ministerio de Educación, 27 de julio de 2011.

³⁶ Reglamento de Aplicación No. 631-11 de la Ley de Migración 285-04

³⁷ Reglamento de Aplicación No. 631-11 de la Ley de Migración 285-04, Artículos 39 y 40.

³⁸ Esta práctica contradice el Artículo 55 número 6 de la Constitución de la República Dominicana, que estipula que "La maternidad, sea cual fuere la condición social o el estado civil de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y genera derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo". También viola las funciones establecidas y obligaciones éticas del personal de salud de atender a todas las personas que lo necesiten. El capítulo 2 de la Ley General de Salud en la República Dominicana tiene el objetivo de promover, proteger, mejorar y recupere la salud a las personas y comunidades, y prevenir enfermedades. Los servicios médicos no deben ser limitados por el estatus de ciudadanía, basado en el Artículo 3 de Ley 42-01.

³⁹ Entrevistas con el personal del Movimiento de Mujeres Dominico-Haitiana (MUDHA), Santo Domingo, 13 de abril de 2013.

⁴⁰ CEDAW, Recomendación General No. 26 sobre mujeres migrantes trabajadoras CEDAW/C/2009/WP.1/R, Párr. 14.

⁴¹ CEDAW, Recomendación General No. 26 sobre mujeres migrantes trabajadoras CEDAW/C/2009/WP.1/R, Párr. 17 y 18.

⁴² CEDAW, Recomendación General No. 26 sobre mujeres migrantes trabajadoras CEDAW/C/2009/WP.1/R, Párr. 3.

**E-mail: info@justiceinitiative.org
www.justiceinitiative.org**



La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, utiliza la ley para proteger y empoderar a las personas alrededor del mundo. La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, a través de litigación, defensa, investigación y asistencia técnica, promueve los derechos humanos y construye capacidad legal para sociedades abiertas. Nuestro personal tiene su sede en Abuja, Ámsterdam, Biskek, Bruselas, Budapest, Freetown, La Haya, Londres, Cd. De México, Nueva York, Paris, Phnom Penh, Santo Domingo, y Washington, D.C.

**Email: obmicard@gmail.org
www.obmica.org**



En colaboración con investigadores/as, organizaciones de la sociedad civil y hacedores de políticas públicas del Sur y Norte Global, el Observatorio Migrantes del Caribe, busca desarrollar una perspectiva holística a largo plazo de las dinámicas migratorias en el Caribe. Nuestros objetivos son contribuir a la aplicación de políticas de migración más justas en la región, fortalecer la capacidad de grupos sociales civiles clave que trabajan las cuestiones de movilidad y desarrollo humano, facilitar el diálogo entre los interlocutores clave para fortalecer los nexos de migración- desarrollo, y promover la integración interétnica y el respeto a la diversidad en el Caribe. Nuestro personal tiene su base en Santo Domingo, República Dominicana.