

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA DOMINICANA, CENTROAMÉRICA Y
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

INFORME PÚBLICO DEL EXAMEN DE LA
COMUNICACIÓN PÚBLICA ANTE LOS EE. UU. 2011-03
(REPÚBLICA DOMINICANA)



OFICINA PARA ASUNTOS COMERCIALES Y LABORALES
OFICINA DE ASUNTOS LABORALES INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO DE LOS EE. UU.

27 DE SEPTIEMBRE DE 2013

INFORME PÚBLICO DEL EXAMEN DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA ANTE LOS EE. UU. 2011-03 (REPÚBLICA DOMINICANA)

Resumen

El presente informe se ha realizado como respuesta a una comunicación pública ante los EE. UU. 2011-03 (República Dominicana) presentada por el Padre Christopher Hartley el 22 de diciembre de 2011 ante la Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA, por sus siglas en inglés), de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales del Departamento de Trabajo de los EE. UU. La comunicación alega que se violó el capítulo laboral del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), el cual está en vigencia entre los Estados Unidos y la República Dominicana desde marzo de 2007.

A pesar de que la República Dominicana tiene, en general, un sólido marco legal para la protección de los derechos laborales internacionalmente reconocidos, las alegaciones de abusos laborales en el sector azucarero dominicano han sido objeto de escrutinio internacional desde hace tiempo. Dichas denuncias destacaban las condiciones de trabajo en este sector y expresaban reiteradamente una gran preocupación. El gobierno de la República Dominicana ha realizado inspecciones laborales preventivas en todo el país durante el período de examen. No obstante, el examen de la OTLA ha identificado preocupaciones importantes sobre las deficiencias procedimentales y metodológicas de dicho proceso de inspección en el sector azucarero las cuales menoscaban la capacidad del gobierno para identificar dichas violaciones de modo efectivo. Los Estados Unidos confían en que si el gobierno de la República Dominicana pone en práctica las recomendaciones de este informe, podría dar respuesta a estas preocupaciones y mejorar la protección y promoción de los derechos de los trabajadores en el sector azucarero.

Propósito del Informe

En virtud del artículo 16.2.1 del CAFTA-DR, el gobierno de la República Dominicana tiene la obligación de “no dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes”.¹

El 22 de diciembre de 2011, la OTLA recibió una comunicación pública en virtud del Capítulo 16 (el Capítulo Laboral) del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (CAFTA-DR, por sus

¹ Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América [en lo sucesivo, CAFTA-DR] art. 16.2.1. Por el texto completo del tratado, *disponible en* <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta/final-text>.

siglas en inglés) por parte del Padre Christopher Hartley.² El 22 de febrero de 2012, la OTLA aceptó hacer un examen de la Comunicación Pública ante los EE. UU. 2011-03 (República Dominicana), afirmando que ésta cumplía con los requisitos de aceptación, y publicó su decisión de aceptarlo en el *Registro Federal* el 15 de marzo de 2012.³

Durante el transcurso de este examen, la OTLA analizó la vasta documentación entregada por el gobierno de la República Dominicana y por el peticionario. La OTLA también envió dos misiones a la República Dominicana para entrevistar a las partes interesadas pertinentes y para recopilar más información sobre las cuestiones planteadas en la comunicación. Entre el 22 y el 30 de abril, y el 22 y el 26 de julio de 2012, funcionarios de la OTLA y del Departamento de Trabajo así como del Departamento de Estado de los EE. UU. se reunieron con sus pares del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Trabajo de la República Dominicana y con otras organizaciones y personas de ese país, para recopilar información sobre la comunicación. Como parte del examen, los funcionarios de la OTLA entrevistaron exhaustivamente a 71 trabajadores del sector azucarero dominicano.⁴ Las entrevistas se llevaron a cabo con la sola presencia de los funcionarios de la OTLA y los intérpretes de español y creole. La OTLA habló con trabajadores de las tres compañías azucareras más importantes de la República Dominicana.⁵ También se reunió con ejecutivos de esas compañías y analizó detenidamente la información que proporcionaron.⁶

Además, el 19 de junio de 2012, la OTLA publicó un aviso en el *Registro Federal* solicitando al público comentarios e información específica sobre la comunicación,⁷ y después examinó minuciosamente todos los comentarios recibidos. Durante el desarrollo del proceso, la OTLA consultó con representantes del Departamento de Estado y de la Oficina del Representante Comercial de los EE. UU. Este informe presenta las conclusiones y recomendaciones formuladas por la OTLA basándose en la información obtenida conforme a las Pautas para los Procedimientos de la OTLA.⁸

² Comunicación Pública ante los EE.UU. 2011-03 (República Dominicana), *Formal Public Submission* (Comunicación Pública Formal), 22 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/DRSubmission2011.pdf> [en lo sucesivo, Comunicación Pública los EE.UU. 2011-03 (República Dominicana)].

³ Registro Federal, Vol. 77, pág. 15397 (15 de marzo de 2012), disponible en <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/20120315FRN%20DR.pdf>.

⁴ Entrevistas de la OTLA a trabajadores en tres lugares de la industria azucarera de la República Dominicana, San Pedro de Macorís, Barahona y La Romana, República Dominicana, abril y julio de 2012 [en lo sucesivo, Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012].

⁵ En la zafra de 2010-2011, los tres mayores productores de azúcar produjeron en conjunto el 98,13% del azúcar de la República Dominicana (72,68%, 12,75% y 12,70%). Gobierno de la República Dominicana, Instituto Azucarero Dominicano (INAZUCAR), Informe Preliminar sobre la Zafra Azucarera de 2010/11, disponible en http://www.inazucar.gov.do/inf_preliminar_zafra2010-2011.pdf (última visita, 6 de junio de 2013) (última visita, 4 de septiembre de 2013), pág. 4.

⁶ Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las tres compañías más importantes, Santo Domingo (23 y 24 de abril de 2012), San Pedro de Macorís (23 de Julio de 2012) y Barahona (24 de Julio de 2012), República Dominicana.

⁷ Registro Federal, Vol. 77, pág. 36578 (19 de junio de 2012), disponible en <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/20120619.pdf>.

⁸ Registro Federal, Vol. 71, pág. 76691 (21 de diciembre de 2006), disponible en <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/2006021837.pdf>.

Resumen de la Comunicación Pública ante los EE. UU. 2011-03 (República Dominicana)

La Comunicación Pública ante los EE. UU. 2011-03 (República Dominicana) alega que el gobierno de la República Dominicana no cumplió con la obligación de “aplicar su legislación laboral, según lo exige el Capítulo 16 del CAFTA-DR, en lo concerniente a la industria azucarera dominicana”.⁹ La comunicación alega que los abusos laborales ocurren en las plantaciones de azúcar dominicanas, entre los cuales menciona los siguientes: (1) trata de personas y/o trabajo forzoso; (2) trabajo infantil; (3) condiciones de vida deplorables e insalubres; (4) denegación de servicios médicos, pensiones y otros beneficios adquiridos; (5) negativa a informar y publicar las tarifas vigentes y las modalidades de pago; (6) condiciones de trabajo peligrosas; (7) negativa a entregar contratos de trabajo por escrito; (8) manipulación del pesaje de la caña de azúcar; y (9) despido como represalia por afiliarse o por intentar organizar grupos de trabajadores o gremios, o por participar en demandas contra sus empleadores.¹⁰ La comunicación aduce que estos abusos laborales demuestran que el gobierno no ha hecho cumplir efectivamente la legislación laboral, como se define en el CAFTA-DR, en lo que respecta a: (a) el derecho de asociación; (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; (d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.¹¹

Conclusiones

La OTLA realizó un examen exhaustivo y minucioso de la información recibida en relación con las alegaciones de violaciones a los derechos laborales en el sector azucarero en virtud del artículo 16.8 del CAFTA-RD. Se encontraron pruebas de violaciones aparentes y potenciales a la legislación laboral dominicana en ese sector en lo referente a: (1) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional; (2) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (3) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio. También se observó que había preocupaciones en el sector azucarero con respecto a la legislación laboral dominicana sobre libertad sindical y negociaciones colectivas. El examen de la OTLA también planteó serias preocupaciones por las deficiencias procedimentales y metodológicas del proceso de inspección, inclusive el hecho de que no se siguieran las pautas dominicanas para dichas inspecciones, que menoscaban la capacidad del gobierno para identificar de modo efectivo las violaciones en materia laboral.

⁹ Comunicación Pública ante los EE.UU. 2011-03 (República Dominicana).

¹⁰ Comunicación Pública ante los EE.UU. 2011-03 (República Dominicana).

¹¹CAFTA-DR. Art. 16.8.

Dentro del marco legal e institucional de la República Dominicana, el Departamento de Inspecciones del Ministerio de Trabajo es el principal responsable de garantizar el cumplimiento de la legislación laboral. La OTLA solicitó al gobierno de la República Dominicana información sobre cualquier inspección realizada en el sector azucarero desde que el CAFTA-DR entró en vigencia. Como respuesta, el gobierno dominicano presentó documentación a la OTLA el 22 de junio de 2012, resumiendo la información de 14 informes sobre inspecciones preventivas realizadas en el sector azucarero entre 2007 y febrero de 2012 y adjuntó los 14 informes correspondientes como anexos. El 22 de junio, el gobierno de la República Dominicana proporcionó a la OTLA información adicional sobre inspecciones en todo el país y previamente indicó a la OIT que el Ministerio de Trabajo condujo un total de 284.953 inspecciones preventivas en todo el país desde el 2007 hasta septiembre de 2011.¹²

El examen de la OTLA también planteó serias preocupaciones por las deficiencias procedimentales y metodológicas del proceso de inspección en el sector azucarero que menoscaban la capacidad del gobierno de identificar de modo efectivo las violaciones en materia laboral. Por ejemplo, inspectores de habla hispana, fueron los responsables de entrevistar a los trabajadores de lengua creole los cuales generalmente hablan muy poco o nada de español, entrevistaron sólo a pocos trabajadores, sólo interrogaron a trabajadores sobre temas de importancia para evaluar el cumplimiento de la ley en un 17 por ciento de lugares inspeccionados y lo entrevistaron trabajadores frente a sus supervisores.¹³

Además, los 14 informes de inspección presentados por el gobierno de la República Dominicana indican que los inspectores realizaron solamente una inspección de seguimiento para verificar la solución de las violaciones identificadas y el Ministerio de Trabajo no transfirió caso alguno contra una compañía azucarera al tribunal correspondiente para la aplicación de una multa por no remediar una violación laboral identificada durante el período de aproximadamente cinco años en cuestión. Los informes de las 14 inspecciones revelan además que los inspectores no dieron respuesta a las

¹² El gobierno de la República Dominicana informó a la OTLA que realizó 38.604 inspecciones preventivas a nivel nacional entre enero y septiembre de 2011. Gobierno de la República Dominicana, *Declaration of the Government of the Dominican Republic About the Public Submission of Father Christopher Hartley* (Declaración del Gobierno de la República Dominicana sobre la Comunicación Pública del Padre Christopher Hartley), 22 de junio de 2012, [en lo sucesivo, Gobierno de la República Dominicana, respuesta del 22 de junio], Anexo XVIII. El gobierno de la República Dominicana también informó que realizó 65.482 inspecciones preventivas en 2010, 62.891 en 2009, 59.503 en 2008 y 58.473 en 2007. OIT, Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, agosto – diciembre de 2010, pág. 136, disponible en http://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_180195/lang-es/index.htm (última visita, 4 de septiembre de 2013).

¹³ Ver, por ejemplo, Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 18 de diciembre de 2007; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 079/09, 22 de octubre de 2009; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 025/10, 14 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 109/2010, 18 de mayo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 31 de enero de 2011; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 29 de febrero de 2012; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 176, 9 de mayo de 2012; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 190, 6 de junio de 2012; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del despido del trabajador 16099, 18 de octubre de 2012.

denuncias específicas de los trabajadores, formuladas directamente ante los inspectores durante algunas inspecciones, y no discutieron las acusaciones con los empleadores, no hicieron las advertencias pertinentes a los empleadores ni tampoco realizaron inspecciones de seguimiento basándose en las denuncias.¹⁴ Los pocos trabajadores entrevistados por la OTLA que denunciaron supuestas violaciones a la legislación laboral ante los inspectores del ministerio no observaron que se hiciera algún seguimiento ni que se introdujeran cambios en las condiciones laborales.¹⁵

Recomendaciones

Para abordar las preocupaciones planteadas durante el desarrollo de este examen, la OTLA hace las siguientes recomendaciones al gobierno de la República Dominicana, en especial en lo referente al cumplimiento de la legislación laboral dominicana en el sector azucarero:

- En base al Protocolo de la Inspección General 2008 del Ministerio de Trabajo, el Protocolo de Inspección para la Agricultura de 2011 y otras mejores prácticas de inspecciones laborales, que incluyen:
 - Conversar con un número importante de trabajadores escogidos por los inspectores;
 - Entrevistar a los trabajadores sin la presencia de los representantes de la gerencia;
 - Conversar con los trabajadores, en todos los casos, sobre cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la ley laboral;
 - Realizar un seguimiento de las acusaciones de violaciones a la ley laboral realizadas por los trabajadores durante el proceso de inspección; y
 - Realizar inspecciones de seguimiento para verificar remediación de las violaciones identificadas.
- Emplear una cantidad suficiente de inspectores laborales e intérpretes capaces de comunicarse con los trabajadores del sector azucarero, en especial en idioma creole;
- Entrenar a los inspectores laborales sobre los métodos y mejores prácticas para identificar el trabajo forzoso, el trabajo infantil y las violaciones a las condiciones de trabajo aceptables, incluso en lo referente a salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud ocupacional, sobre todo en el sector azucarero;

¹⁴ Específicamente, los trabajadores se quejaron ante los inspectores acerca de la manipulación del pesaje de la caña de azúcar, de retrasos en los pagos a los trabajadores, de letrinas desbordadas en los campos de trabajo y del hecho de que los empleadores no les suministraran equipos de seguridad. Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 028/2010, 1 de febrero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 025/2010, 18 de mayo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 023/2011, 31 de enero de 2011.

¹⁵ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012.

- Hacer campañas de asistencia comunitaria para los trabajadores del sector azucarero para informarles sobre sus derechos laborales y hacerles conocer los métodos disponibles para denunciar y proporcionar información de manera anónima a las autoridades pertinentes del Ministerio de Trabajo en lo referente a violaciones laborales. Asegurarse que aquellos métodos que involucren comunicaciones verbales tengan la cantidad de personal suficiente con conocimiento lingüístico acorde, en especial de creole;
- Comprometerse formal y públicamente a que el Ministerio de Trabajo mantenga la confidencialidad y el anonimato de los trabajadores que participen en una inspección o que formulen denuncias ante el Ministerio, según se recomienda en el Protocolo de Inspección General 2008 y sin importar el estatus migratorio;
- Reforzar el cumplimiento establecido en la Resolución de 2012 sobre Salario Mínimo con la obligación de exhibir visiblemente el salario mínimo en el lugar de trabajo;
- Reforzar el cumplimiento del Artículo 161 del Código de Trabajo que exige a los empleadores registrar las horas de trabajo de los trabajadores, las horas extras y la remuneración que se pagará, y hacer cumplir efectivamente otras leyes laborales sobre horas de trabajo y salario mínimo, con especial énfasis en garantizar el salario mínimo, un período de descanso semanal de 36 horas, el pago adicional u otorgar un día libre por trabajar en el día de descanso semanal, días de trabajo de menos de 10 horas para el sector y vacaciones pagadas;
- Reforzar el cumplimiento de las leyes pertinentes que rigen las contribuciones de los trabajadores para la seguridad social con el fin de garantizar que los trabajadores con derecho legal a los beneficios de dicha seguridad social puedan recibirlos, que los empleadores no hagan deducciones a los trabajadores que no tengan derecho legal a recibir beneficios, y que los trabajadores que no cumplan los requisitos para recibir beneficios puedan recuperar el total de los montos deducidos;
- Reforzar el cumplimiento del Reglamento 522-06 y de la Resolución 04-2007 sobre Seguridad y Salud Ocupacional, por los cuales los empleadores tienen que poner a disposición de los trabajadores, en cantidad suficiente, agua potable o cualquier otra bebida sana, y proporcionarles gratuitamente los equipos de protección personal adecuada;
- Reforzar el cumplimiento de los artículos 245 y 247 del Código de Trabajo y la Resolución Laboral 52/2004, en los cuales se establecen los 14 años como edad mínima para el empleo legal, limitando la jornada laboral a 6 horas para menores de 16 años y prohibiendo el trabajo peligroso e insalubre para personas menores de 18 años, a manera de prevenir el trabajo infantil ilegal en el sector azucarero, incluyendo un sistema para verificar las edades de los trabajadores jóvenes que no tengan certificados de nacimiento u otra documentación legal con el fin de protegerlos de la explotación laboral;

- Reforzar el cumplimiento del artículo 62.2 del Código de Trabajo que prohíbe el trabajo forzoso, incluso creando y poniendo en práctica un plan para hacer frente a las condiciones que contribuyen al trabajo forzoso, entre ellas, realizar horas extra de modo ilegal bajo amenaza, prácticas de contratación engañosas, amenazas de despido o deportación por someter una denuncia sobre condiciones de trabajo ilegal, amenazas de deportación o denuncia ante las autoridades por renunciar al trabajo o abandonar los *bateyes*, un sistema de pago de un bono que cree presión para que los trabajadores vuelvan a trabajar cada estación o se queden en los *bateyes* todo el año, y un endeudamiento creciente en los *colmados* de propiedad privada en los *bateyes*.

La OTLA se compromete a abordar, junto con el Gobierno de la República Dominicana, los problemas identificados en el presente informe y a poner en práctica las recomendaciones anteriores. La OTLA trabajará junto al Gobierno de la República Dominicana para fijar etapas con plazos de cumplimiento e hitos medibles por medio de los cuales se podrá monitorear y evaluar la situación, y analizará el estado de la aplicación de las recomendaciones a los seis meses y nuevamente a los doce meses de la publicación del presente informe.

Índice

Resumen.....	ii
Propósito del Informe.....	ii
Resumen de la Comunicación Pública ante los EE. UU. 2011-03 (República Dominicana).	iv
Conclusiones.....	iv
Recomendaciones.....	vi
I. Introducción.....	2
II. Análisis y Hallazgos.....	3
A.Condiciones de trabajo aceptables.....	4
1. Salarios mínimos y horas de trabajo	4
2. Seguridad y salud ocupacional.....	10
B.El derecho de asociación y de organizarse y negociar colectivamente.....	11
C.Edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.....	14
D.Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio.....	19
E.Represalias contra los trabajadores luego de la misión de la OTLA.....	26
F. Aplicación de la legislación laboral de parte del gobierno.....	28
III. Conclusión	35
IV. Recomendaciones	36

I. Introducción

La República Dominicana firmó el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y los Estados Unidos de América (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) el 5 de agosto de 2004, el cual entró en vigencia entre los Estados Unidos y la República Dominicana el 1 de marzo de 2007.¹⁶ El Capítulo Laboral del CAFTA-DR establece que cada Parte designará una unidad dentro de su Ministerio de Trabajo o entidad equivalente que servirá de punto de contacto con las otras Partes y con el público.¹⁷ En los Estados Unidos, la Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Trabajo de los EE. UU. fue designada como punto de contacto en el aviso del *Registro Federal* publicado el 21 de diciembre de 2006.¹⁸

El 22 de diciembre de 2011, la OTLA recibió una comunicación en virtud del Capítulo 16 (el Capítulo Laboral) del CAFTA-DR de parte del Padre Christopher Hartley.¹⁹ La Comunicación Pública ante los EE. UU. 2011-03 (República Dominicana) alega que “el gobierno de la República Dominicana no cumplió con la obligación de hacer cumplir la legislación laboral, según lo exige el Capítulo 16 del CAFTA-DR, en lo relativo a la industria azucarera dominicana”.²⁰ En el artículo 16.2.1 del CAFTA-DR, el gobierno de la República Dominicana se comprometió a “no dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado”.²¹

La comunicación afirma que en las plantaciones de azúcar dominicanas se están cometiendo los siguientes abusos laborales: (1) trata de personas o trabajo forzoso; (2) trabajo infantil; (3) condiciones de vida deplorables e insalubres; (4) denegación de servicios médicos, pensiones y otros beneficios adeudados; (5) negativa a informar y publicar las tarifas vigentes y las modalidades de pago; (6) condiciones de trabajo peligrosas; (7) negativa a entregar contratos de trabajo por escrito; (8) manipulación del pesaje de la caña de azúcar; y (9) despido como represalia por estar afiliados o por

¹⁶ Oficina del representante comercial de los EE.UU., Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (CAFTA-DR), *disponible en* <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta>.

¹⁷ Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América [en lo sucesivo, CAFTA-DR], art. 16.4.3.

¹⁸ Registro Federal, Vol. 71, pág. 76691 (21 de diciembre de 2006), *disponible en* <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/2006021837.pdf> [en lo sucesivo, Registro Federal, Vol. 71, pág. 76691 (21 de diciembre de 2006)].

¹⁹ Comunicación Pública ante los EE.UU. 2011-03 (República Dominicana), *Comunicación Pública Formal*, 22 de diciembre de 2011, *disponible en* <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/DRSubmission2011.pdf> [en lo sucesivo, Comunicación de los EE.UU. 2011-03 (República Dominicana)].

²⁰ *Ibíd.*

²¹ CAFTA-DR, art. 16.2.1.

intentar organizar grupos de trabajadores o gremios, o por participar de demandas contra sus empleadores.²²

La comunicación alega que estos abusos laborales ponen de manifiesto que, en virtud del artículo 16.8 del CAFTA-DR, la “legislación laboral” no se hace cumplir efectivamente en relación con cada elemento de la definición del término: (a) el derecho de asociación; (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; (d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (e) condiciones de trabajo aceptables respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.²³

En virtud del Capítulo Laboral, el punto de contacto de cada Parte se encargará de la petición, recepción y consideración de las comunicaciones acerca de las cuestiones relativas al Capítulo, y examinará dichas comunicaciones de acuerdo con sus propios procedimientos.²⁴ El mismo aviso del *Registro Federal* que designa a la OTLA como punto de contacto también brinda las Pautas para los Procedimientos que la OTLA debe seguir para la recepción y examen de las comunicaciones públicas. De acuerdo con las definiciones contenidas en las Pautas para los Procedimientos, “comunicación pública o presentación” significa “una comunicación del público, acompañada por la información justificante pertinente, que asevera específicamente que otra Parte ha incumplido compromisos u obligaciones que dimanen de un capítulo laboral”.²⁵

El 22 de febrero de 2012, la OTLA aceptó realizar el examen de la Comunicación Pública ante los EE. UU. 2011-03 (República Dominicana) manifestando que cumplía con los requisitos de aceptación. La decisión de aceptar la comunicación se publicó en el *Registro Federal* el 15 de marzo de 2012.²⁶

Según las Pautas para los Procedimientos, la OTLA debe emitir un informe dentro de los 180 días de la aceptación de realizar un examen de la comunicación, a menos que, a criterio de la OTLA, las circunstancias hagan necesaria una postergación. El 17 de agosto de 2012, la OTLA notificó al gobierno de la República Dominicana y al peticionario que otorgaría una prórroga para el período de examen; esta decisión fue publicada en el *Registro Federal* el 27 de agosto de 2012.²⁷

La OTLA realizó un examen con el fin de reunir información para comprender mejor las cuestiones planteadas en la comunicación y formular un informe público al respecto. Durante el desarrollo del proceso, la OTLA consultó con representantes del

²² Comunicación Pública ante los EE.UU. 2011-03 (República Dominicana).

²³ *Ibíd.*; CAFTA-DR, art. 16.8.

²⁴ CAFTA-DR, art. 16.4.3

²⁵ *Registro Federal*, Vol. 71, pág. 76691 (21 de diciembre de 2006).

²⁶ *Registro Federal*, Vol. 77, pág. 15397 (15 de marzo de 2012), disponible en <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/20120315FRN%20DR.pdf>.

²⁷ *Registro Federal*, Vol. 77, pág. 51828 (27 de agosto de 2012), disponible en <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/FRNDRExtension.pdf>.

Departamento de Estado y de la Oficina del Representante Comercial de los EE. UU. Se revisó exhaustivamente la documentación entregada por el peticionario, la cual incluía la comunicación original y más de 400 documentos adicionales, mensajes de correo electrónico, videos y fotografías, así como información proporcionada por el gobierno de la República Dominicana y otras personas con conocimiento directo de las cuestiones pertinentes. Además, el 19 de junio de 2012, la OTLA publicó un aviso en el *Registro Federal* solicitando al público comentarios e información específica acerca de la comunicación pública, tras lo cual la OTLA analizó minuciosamente todos los comentarios recibidos.²⁸

La OTLA también envió dos misiones a la República Dominicana para entrevistar a las partes interesadas pertinentes y para recopilar más información sobre las cuestiones planteadas en la comunicación. Entre los días 22 y 30 de abril, y 22 y 26 de julio de 2012, los delegados de la OTLA junto con otros funcionarios del Departamento de Trabajo y el Departamento de Estado de los EE. UU. se reunieron con sus pares del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo de la República Dominicana y otras organizaciones e individuos de ese país. Como parte del examen, los funcionarios de la OTLA realizaron entrevistas exhaustivas a 71 trabajadores del sector azucarero dominicano.²⁹ Las entrevistas se llevaron a cabo en presencia de los funcionarios de la OTLA y los intérpretes de los idiomas español y creole. La OTLA habló con los trabajadores empleados por las tres compañías azucareras más importantes de la República Dominicana.³⁰ También se reunió con ejecutivos de esas compañías y analizó detenidamente la información que proporcionaron.³¹

II. Análisis y Hallazgos

El CAFTA-DR define la “legislación laboral” como las “leyes o regulaciones de una Parte, o disposiciones de las mismas, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos: a) el derecho de asociación; (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; (d) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (e) condiciones de trabajo aceptables respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y

²⁸ Registro Federal, Vol. 77, pág. 36578 (19 de junio de 2012), *disponible en* <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/20120619.pdf>.

²⁹ Entrevistas de la OTLA a trabajadores de tres lugares de la industria azucarera de la República Dominicana, San Pedro de Macorís, Barahona y La Romana, República Dominicana, abril y julio de 2012 [en lo sucesivo, Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012].

³⁰ En la zafra de 2010-2011, los tres mayores productores de azúcar produjeron en conjunto el 98,13% del azúcar de la República Dominicana (72,68%, 12,75% y 12,70%). Gobierno de la República Dominicana, Instituto Azucarero Dominicano (INAZUCAR), Informe Preliminar sobre la Zafra Azucarera 2010/11), *disponible en* http://www.inazucar.gov.do/inf_preliminar_zafra2010-2011.pdf (última visita, 4 de septiembre de 2013), pág. 4.

³¹ Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las tres compañías azucareras más importantes, Santo Domingo (23 y 24 de abril de 2012), San Pedro de Macorís (23 de julio de 2012) y Barahona (24 de julio de 2012), República Dominicana [en lo sucesivo, Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las tres compañías azucareras más importantes, abril y julio de 2012].

seguridad y salud ocupacional”.³² Las siguientes secciones tratan en detalle los hallazgos de la OTLA en cuanto a las violaciones ostensibles a la legislación laboral dominicana en las áreas planteadas en la comunicación y en otros materiales recibidos durante el examen de la OTLA, y los problemas relacionados con la obligación del gobierno de la República Dominicana de hacer cumplir la legislación laboral en esas áreas.

A. Condiciones de trabajo aceptables

1. Salarios mínimos y horas de trabajo

La legislación dominicana estipula un salario diferente para los trabajadores del campo en la industria azucarera de RD\$ 129 pesos (US\$ 3,08) por jornada de ocho horas diarias, el cual es más bajo que el salario mínimo declarado de cualquier otro sector.³³ El salario mínimo se aumentará o disminuirá proporcionalmente cuando la jornada de trabajo comprenda un período mayor o menor de ocho horas diarias.³⁴ El Código de Trabajo establece que los trabajadores nunca podrán cobrar menos que el salario mínimo.³⁵

El artículo 281 del Código de Trabajo exceptúa a los empleadores de la agricultura de los límites generales de ocho horas por jornada laboral y de cuarenta y cuatro horas por semana laboral estipulados en el artículo 147,³⁶ pero estipula que en ningún caso la

³² CAFTA-DR, art. 16.8.

³³ Comisión Nacional de Salarios, Resolución N.º 1/2010 sobre Salario Mínimo Nacional para los Trabajadores de la Industria Azucarera, Artículo 3, 2010 [en lo sucesivo, Resolución de 2010 sobre Salario Mínimo]. En marzo de 2012, la Comisión Nacional de Salarios aprobó la Resolución 1/2012, por la cual aumentó el salario mínimo de los trabajadores del campo a 129 pesos por 8 horas de trabajo. El Nacional, *Aumentan salario mínimo a trabajadores azucareros del país*, 8 de marzo de 2012, disponible en <http://www.elnacional.com.do/nacional/2012/3/8/114190/Aumentan-salario-minimo-a-trabajadoresazucarero-del-pais> (última visita, 4 de septiembre de 2013). U.S. Department of State, 2012 Country Reports on Human Rights Practices: Dominican Republic (Departamento de Estado de los EE.UU., Informes por Países de 2012 sobre Prácticas en materia de Derechos Humanos), disponible en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (última visita, 10 de junio de 2013) [en lo sucesivo, Informe de 2012 del Departamento de Estado sobre Derechos Humanos]. El salario mínimo de 129 peso/día entró en vigencia en febrero de 2012, y por lo tanto fue aplicable durante el período del examen de la OTLA. Dado que la nueva tasa estuvo vigente solamente meses antes del primer viaje de investigación de la OTLA, sin embargo la OTLA también evaluó la evidencia anterior usando el salario mínimo de 110 peso/día y llegó a las mismas conclusiones. Consulte Comité Nacional del Salario, Resolution 1/2010 About the National Minimum Wage for Workers of the Sugar Industry (*Resolución No. 1/2010 Sobre Salario Mínimo Nacional para los trabajadores de la Industria Azucarera*), Artículo 3, 2010 [en lo sucesivo, Resolución de 2010 sobre el Salario Mínimo].

³⁴ Resolución de 2010 sobre Salario Mínimo; Resolución de 2012 sobre Salario Mínimo.

³⁵ Código de Trabajo de la República Dominicana, Santo Domingo, agosto de 2007, disponible en http://www.suprema.gov.do/PDF_2/codigos/Codigo_Trabajo.pdf (última visita, 4 de septiembre de 2013) [en lo sucesivo, el Código de Trabajo] art. 193. La versión en español del artículo 193 es: “El monto del salario es el que haya sido convenido en el contrato de trabajo. No puede ser, en ningún caso, inferior al tipo de salario mínimo legalmente establecido”.

³⁶ Código de Trabajo, art. 147. La versión en español del artículo 147 es: “La duración normal de la jornada de trabajo es la determinada en el contrato. No podrá exceder de ocho horas por día ni de cuarenta y cuatro horas por semana”.

jornada laboral en la agricultura excederá las diez horas diarias.³⁷ El Código de Trabajo también establece que los trabajadores tienen derecho a recibir un descanso semanal ininterrumpido de treinta y seis horas por semana, sin importar el sector.³⁸ El período de descanso semanal comenzará el sábado al mediodía, a menos que las partes acuerden otro día y hora, o que el trabajador opte por recibir el pago en cambio.³⁹ El Código de Trabajo establece que si el trabajador presta servicio en el período de su descanso semanal, puede optar entre recibir su salario ordinario aumentado en un ciento por ciento o disfrutar en la semana siguiente de un descanso compensatorio igual al tiempo de su descanso semanal.⁴⁰ Además, los días declarados no laborables por la Constitución o las leyes, son de descanso remunerado para el trabajador, salvo que coincidan con el día de descanso semanal.⁴¹ El Código de Trabajo requiere que los empleadores mantengan registros para cada empleado que incluyan tanto las horas de trabajo como la indemnización debida.⁴²

El Protocolo de Inspección General de 2008 y el Protocolo de Inspección para la Agricultura de 2011 del Ministerio de Trabajo instruyen a los inspectores sobre cómo verificar el cumplimiento de la legislación dominicana en el sector agrícola, incluyendo al sector azucarero.⁴³ Estos protocolos instruyen a los inspectores a conversar tanto con empleados como con empleadores y a revisar los registros de paga, registros de asistencia, talones de pago para verificar el cumplimiento de las leyes dominicanas sobre salarios y horas de trabajo, incluso si el salario recibido por los trabajadores es igual o mayor que el salario mínimo; también deben constatar si los trabajadores agrícolas no están trabajando más de diez horas por día; si reciben un período de descanso semanal sin

³⁷ Código de Trabajo, art. 281. La versión en español del artículo 281 es: “*Son aplicables a las empresas agrícolas, agrícolas industriales, pecuarias o forestales todas las disposiciones de este Código con excepción de las relativas a las jornadas de trabajo y cierre de establecimientos. En todo caso, la jornada no excederá de diez horas diarias*”.

³⁸ Código de Trabajo, art. 163. La versión en español del artículo 163 es: “*Todo trabajador tiene derecho a un descanso semanal ininterrumpido de treinta y seis horas. Este descanso será el convenido entre las partes y puede iniciarse cualquier día de la semana. A falta de convención expresa, se inicia a partir del sábado a mediodía*”.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Código de Trabajo, art. 164. La versión en español del artículo 164 es: “*Si el trabajador presta servicio en el período de su descanso semanal, puede optar entre recibir su salario ordinario aumentado en un ciento por ciento o disfrutar en la semana siguiente de un descanso compensatorio igual al tiempo de su descanso semanal*”.

⁴¹ Código de Trabajo, art. 165. La versión en español del artículo 165 es: “*Los días declarados no laborales por la Constitución o las leyes, son de descanso remunerado para el trabajador, salvo que coincidan con el día de descanso semanal*”.

⁴² Código de Trabajo, art. 161. La versión en español del artículo 161 es: “*El empleador está obligado a llevar registros, conforme a modelos aprobados por el Departamento de Trabajo, en los cuales deben hacerse las siguientes menciones relativas a cada trabajador: (1) horario de trabajo; (2) interrupciones del trabajo y sus causas; (3) horas trabajadas en exceso de la jornada; (4) monto de las remuneraciones debidas; (5) edad y sexo.*”

⁴³ Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, *Protocolo de Inspección para la Agricultura, República Dominicana*, Santo Domingo, marzo de 2011 [en lo sucesivo, Protocolo de Inspección para la Agricultura, República Dominicana]; Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, Colección de Protocolos de Inspección, San José, octubre de 2008 [en lo sucesivo, Protocolo de Inspección General del Ministerio de Trabajo].

interrupción de treinta y seis horas por semana, si se les pagan las horas extras o un día de descanso subsiguiente, y si se les paga por los feriados no laborales.⁴⁴

Sin embargo, un ejecutivo de una de las principales compañías azucareras le dijo a la OTLA que la compañía no mantiene registros como los referenciados en los Protocolos de inspección.⁴⁵ Esta falta de registros hace que sea difícil para el Ministerio de Trabajo verificar cuánto gana un trabajador por hora y, como resultado, también hace difícil determinar si los empleadores pagan el salario mínimo.

Esta dificultad para determinar si los empleadores pagan al menos el salario mínimo es exacerbada por el uso regular por parte de los empleadores del sistema de pago por pieza o en base al peso, que permite que los empleadores paguen a los trabajadores sin registrar las horas trabajadas, a pesar del requisito legal que indica hacerlo. Tanto los trabajadores como los empleadores manifestaron que se les paga a los trabajadores en el sector azucarero en base al precio por pieza. Esto significa que a los picadores de caña se les paga de acuerdo con la cantidad de pilas, o kilogramos, de caña de azúcar cortada, en tanto que a los que desmalezan y vuelven a plantar los campos se les paga según la superficie desmalezada y plantada.⁴⁶

Según un ejecutivo de una de las compañías azucareras más importantes, en el 2011 los salarios de aproximadamente el 55 por ciento de los picadores de caña de azúcar fueron iguales o mayores que el salario mínimo.⁴⁷ Los trabajadores entrevistados señalaron que el sistema de pago por pieza utilizado para remunerar a los picadores de caña de azúcar es muy severo sobre todo con los trabajadores más ancianos y débiles, quienes frecuentemente cortan a un ritmo más lento, y que las compañías azucareras no siempre se aseguran de que todos los trabajadores cobren el salario mínimo, a pesar de la obligación legal de hacerlo.⁴⁸ Tanto las entrevistas con los trabajadores en el *Informe de Derechos Humanos* del Departamento de Estado y de la OTLA además indican que algunos trabajadores que permanecen en las plantaciones azucareras y trabajan para

⁴⁴ Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, Protocolo de Inspección para la Agricultura, República Dominicana, pág. 24-30; Ministerio de Trabajo, Inspección General del Ministerio de Trabajo, pág. 18 a 19, 32, 35 a 36.

⁴⁵ Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las azucareras, San Pedro de Macorís, julio de 2012.

⁴⁶ Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las tres compañías azucareras más importantes, abril y julio de 2012; entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012.

⁴⁷ Reunión de la OTLA con los ejecutivos azucareros, Santo Domingo, República Dominicana, 23 de abril de 2012. En otra presentación ante la OTLA, los ejecutivos de una compañía dieron otra cifra y manifestaron que “Durante la zafra de 2011, el 56% del total de semanas hombre para corte de la caña de azúcar igualó o excedió el salario semanal mínimo”. Consorcio Azucarero de Empresas Industriales (CAEI), *Comentarios por escrito del Consorcio Azucarero de Empresas Industriales (CAEI), de la República Dominicana sobre el Aviso de la Determinación de la Oficina para Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA) sobre el Examen de la Comunicación 2011-03, aceptada el 22 de febrero de 2012, conforme al Artículo 16.4.3 del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (CAFTA-DR)*, 9 de julio de 2012 [en lo sucesivo, Respuesta del CAEI, 9 de julio de 2012], pág. 13.

⁴⁸ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012; Informe de 2012 del Departamento de Estado sobre Derechos Humanos (afirmaba que, “A los trabajadores menos robustos, quienes a menudo eran los más viejos, se les pagaba sólo por la cantidad de caña que cortaban, aun cuando el pago no llegara a cubrir el salario mínimo”).

despejar y volver a plantar los campos en preparación de la zafra siguiente también ganan menos del salario mínimo.⁴⁹ Los trabajadores entrevistados afirmaron que si el terreno es difícil y la maleza es densa, los trabajadores en algunos casos no pueden despejar o volver a plantar un área suficiente para ganar el salario mínimo correspondiente a una jornada laboral completa.⁵⁰ Algunos de los trabajadores entrevistados explicaron al OTLA que los pagos diarios que recibían a veces eran tan bajos que el dinero no era suficiente para comer.⁵¹

Los trabajadores entrevistados de las tres compañías azucareras más importantes, ejecutivos de estas compañías, una comunicación enviada a la OTLA por el gobierno de la República Dominicana, y un informe de junio de 2013 de la industria azucarera dominicana también explicaron que, en algunos casos, los empleadores reducían aún más el salario neto de los trabajadores documentados e indocumentados al hacer deducciones mensuales de sus cheques de pago para cubrir los beneficios del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS).⁵² La legislación no es clara con respecto a si los trabajadores indocumentados tienen derecho a los beneficios del IDSS. Aunque el artículo 60 de la Constitución establece que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social”,⁵³ la Ley de Seguros Sociales de 2001 estipula en su Artículo 5 que sólo los ciudadanos dominicanos y los residentes legales tienen ese derecho.⁵⁴ Para aumentar la confusión, el gobierno de la República Dominicana ha tenido la reciente iniciativa de entregar carnets

⁴⁹ Informe de 2012 del Departamento de Estado sobre los Derechos Humanos; Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012.

⁵⁰ *Ibíd.* Los trabajadores manifestaron que el pago fuera de la temporada de la zafra es de 41 pesos/hectárea y que si el terreno es malo, puede suceder que el trabajador no termine una hectárea en un día completo de trabajo. Dicho pago sería menor que el 33 por ciento del salario mínimo de 129 pesos por jornada laboral de 8 horas. Informe de 2012 del Departamento de Estado sobre Derechos Humanos (afirmaba que, “Durante la temporada fuera de la zafra, algunos trabajadores de las plantaciones azucareras permanecían en sus comunidades y hacían trabajos de tiempo parcial despejando terrenos o limpiando caña de azúcar. Dichos trabajadores contaron que no se les pagaba el salario mínimo obligatorio por ley”).

⁵¹ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012; *Consulte* Informe de 2012 del Departamento de Estado sobre Derechos Humanos (nótese: “Aunque no existía un cálculo oficial del nivel de pobreza disponible, el Consorcio de los Derechos del Trabajador calculó que el salario vital estaba por sobre los 18.000 pesos (\$456 por mes”).

⁵² Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012. Entrevista entre la OTLA y ejecutivos de las tres principales empresas azucareras, abril y Julio de 2012; Gobierno de la República Dominicana. *Declaración del Gobierno de la República Dominicana Acerca de la Presentación Pública del Padre Christopher Hartley*, 22 de junio de 2012, [en lo sucesivo, gobierno de la República Dominicana, respuesta del 22 de junio], pág. 10; Industria Azucarera de la República Dominicana, *Prácticas Laborales en la Industria Azucarera Dominicana: Desarrollos Recientes en las Condiciones Laborales en el Sector Azucarero*, junio de 2013 [en lo sucesivo, Informe de la Industria Azucarera de junio de 2013], pág. 10, 21-22. En entrevistas con la delegación de la OTLA, los empleadores afirmaron que la práctica de deducir los pagos para la seguridad social varía según la compañía, en tanto que algunos empleadores admiten efectuar deducciones de los cheques de pago de los trabajadores, otros dicen que no lo hacen. Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las tres principales compañías azucareras, abril y julio de 2012.

⁵³ Constitución de la República Dominicana, Gaceta Oficial N.º 10561, 26 de enero de 2010, disponible en http://www.suprema.gov.do/PDF_2/constitucion/Constitucion.pdf (última visita, 4 de septiembre de 2013) [en lo sucesivo, Constitución de la República Dominicana], art. 60. La versión en español del artículo 60 es: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social”.

⁵⁴ Ministerio de Trabajo, Consejo Nacional de Seguridad Social, Ley N.º 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, 9 de mayo de 2001, disponible en www.sisalril.gov.do/pdf/ley8701.pdf (última visita, 4 de septiembre de 2013).

de identidad y beneficios de seguros sociales a los trabajadores migrantes temporales en la República Dominicana, aunque no tengan documentación.⁵⁵ En la práctica algunos trabajadores indocumentados contaron a la OTLA que no tienen acceso a los servicios del IDSS los cuales se financian con las deducciones hechas en los cheques de pago.⁵⁶ Además, con asistencia legal, en el 2004, 52 trabajadores indocumentados de la industria azucarera que contaban con asesoramiento legal presentaron formularios ante el IDSS solicitando sus pensiones.⁵⁷ Sin embargo, hasta el momento de la redacción de este informe, la OTLA estima que ninguno de estos trabajadores ha recibido las pensiones solicitadas.⁵⁸ Estas deducciones a la IDSS, resultan, por lo tanto, en que se le pagan menos de lo que se debe a estos trabajadores indocumentados, hasta el punto en que no tienen acceso a beneficios a los cuales contribuyeron con sus deducciones.

Muchos de los trabajadores entrevistados creen que sus salarios son más bajos que lo que deberían ser debido a la manipulación del peso de la caña de azúcar cortada, ya que los cheques de pago reflejan menos caña de azúcar que la que realmente se cortó.⁵⁹ Un informe de inspección presentado por el gobierno de la República Dominicana documenta que, por ejemplo, durante una inspección, dos trabajadores se quejaron de las prácticas de pago debido al pesaje inexacto del corte de la caña de azúcar y que ocho trabajadores se quejaron de que se le había pagado menos a una tasa por caña de azúcar quemada, cuando en realidad habían cortado caña verde.⁶⁰ Los empleadores reconocen que la caña de azúcar habitualmente no se pesa en presencia del trabajador, sino que se la transporta para pesarla en otro lugar, mientras los picadores siguen trabajando.⁶¹

De acuerdo con las Resoluciones de 2010 y 2012 sobre Salario Mínimo, los empleadores deben exhibir visiblemente el salario mínimo en el lugar de trabajo,⁶² pero los trabajadores entrevistados por la OTLA manifestaron que los empleadores no cumplían con esta obligación y la OTLA no vio ninguna publicación sobre salario mínimo durante las visitas a los *bateyes* o sitios de trabajo.⁶³ La falta de publicaciones de salario mínimo,

⁵⁵ Listin Diario, *Gobierno regulariza mano de obra extranjera en RD: 220 Obreros Temporeros Recibieron Sus Carnés*, 14 de enero de 2013, disponible en <http://www.listin.com.do/la-republica/2013/1/13/262065/Gobierno-regulariza-mano-de-obra-extranjera-en-RD> (última visita, 4 de septiembre de 2013); Hoy Digital, *Cañeros pensionados agradecen a periodistas con caminata*, 23 de enero de 2013, disponible en <http://www.hoy.com.do/el-pais/2013/1/23/463955/Caneros-pensionados-agradecen-a-periodistas-con-caminata> (última visita, 4 de septiembre de 2013).

⁵⁶ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012; en un informe de inspección proporcionado por el Gobierno de la República Dominicana, los trabajadores se quejaban de que se hacían deducciones de atención médica estatal de sus cheques de pago, pero no recibían los servicios correspondientes. Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 031/10 del 26 de enero de 2010.

⁵⁷ Formularios completados en el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, para solicitar pensiones en nombre de 52 cañeros, abril de 2004.

⁵⁸ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril de 2012; Conversación telefónica entre la OTLA y un contacto local, 9 de noviembre de 2012.

⁵⁹ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012.

⁶⁰ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 025/2010, 18 de mayo de 2010.

⁶¹ Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las tres principales compañías azucareras, abril y julio de 2012.

⁶² Resolución de 2010 sobre Salario Mínimo; Resolución de 2012 sobre Salario Mínimo.

⁶³ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012.

en combinación con la ausencia de contratos laborales por escrito en el sector,⁶⁴ ha significado que los trabajadores entrevistados a menudo no tienen conocimiento específico acerca de la cantidad precisa de los pagos y qué beneficios les adeudaban,⁶⁵ potencialmente evitando que informen o se quejen acerca de supuestas violaciones a los salarios.

La mayoría de los trabajadores entrevistados además contaron a la OTLA que regularmente trabajan más de las diez horas límite por día, muchos de ellos informaron que lo hacen durante 12 horas o más. Treinta y tres de los cincuenta y seis trabajadores entrevistados por la delegación de la OTLA que respondieron a las preguntas acerca de los días que trabajaron por semana informaron que trabajaban siete días a la semana sin que se respetase el período de descanso de treinta y seis horas.⁶⁶ Los trabajadores indicaron que cuando no se tomaban el período de descanso de treinta y seis horas, no recibían paga extra o un día de descanso subsiguiente, como lo indica el Código de Trabajo.⁶⁷ Ninguno de los trabajadores entrevistados informó recibir la paga legalmente indicada para los días feriados.⁶⁸

La OTLA realizó un examen exhaustivo y minucioso de la información disponible en relación con el pago del salario mínimo y de las horas trabajadas en el sector azucarero dominicano. Se analizaron numerosas denuncias de trabajadores sobre el incumplimiento de los empleadores del pago del salario mínimo en todos los casos, y del pago adicional, de otorgar un día libre por trabajar en el día de descanso semanal de treinta y seis horas, y asegurarse que los trabajadores no trabajen más del límite de 10 horas diarias para el sector de la agricultura, de que recibiesen feriados pagos, de exhibir visiblemente el salario mínimo en el lugar de trabajo y de registrar las horas trabajadas por cada empleado; y también se examinaron las conclusiones sobre pagos por debajo del salario mínimo según el *Informe por Países sobre Prácticas de Derechos Humanos* del Departamento de Estado de los EE. UU. de 2012 sobre la República Dominicana y representantes de las compañías azucareras, incluyendo el informe de junio de 2013 por parte de la industria azucarera dominicana. Basándose en este análisis, la OTLA halló pruebas suficientes de estas prácticas aparentes en violación de las leyes laborales de la República Dominicana relacionadas con el salario mínimo y las horas de trabajo en el sector azucarero para garantizar una inspección gubernamental y, de ser necesario, la aplicación de las medidas correspondientes.

⁶⁴ *Ibíd.* Solo uno de los trabajadores con los que habló la OTLA informó tener un contrato de trabajo por escrito.

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ *Ibíd.* La OTLA calculó que el salario de cada trabajador entrevistado se basa en las horas de trabajo que el trabajador informó. De acuerdo con estos cálculos, la mayoría de los trabajadores no siempre ganan el salario mínimo más el premio debido por renunciar al período de descanso de 26 horas y trabajar los días feriados.

⁶⁸ *Ibíd.*; Por una lista de las vacaciones pagas legales, consulte Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, *Ministerio de Trabajo informe sobre días feriados del 2012*, 2 de noviembre de 2011, disponible en <http://www.ministeriodetrabajo.gob.do/index.php/todas-las-noticias/196-ministerio-de-trabajo-informa-sobre-dias-feriados-del-2012> (última visita el 4 de septiembre de 2013).

2. Seguridad y salud ocupacional

La Constitución de la República Dominicana establece las responsabilidades de los empleadores con respecto a la seguridad y salud ocupacional de sus empleados: “Es obligación de todos los empleadores garantizar a los trabajadores las condiciones de seguridad, salud, higiene y un entorno de trabajo adecuado”.⁶⁹ Mediante el Reglamento de Seguridad y Salud 522-06 y de la Resolución 04-2007 sobre la Seguridad y Salud Ocupacional, el Ministerio de Trabajo establece los derechos y obligaciones de los empleadores y los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo.⁷⁰ De acuerdo con estas disposiciones, los empleadores deben proporcionar al trabajador los equipos de seguridad individual “adecuados” sin cargo alguno,⁷¹ aunque “adecuados” no parece estar definido en la ley o normativa. La Resolución 04-2007 también requiere que los empleadores coloquen a disposición de los trabajadores una cantidad “suficiente” de agua potable o cualquier otra bebida sana,⁷² aunque “suficiente” también aparece como indefinido. El Protocolo de Inspección General de 2008 y el Protocolo de Inspección para la Agricultura de 2011 del Ministerio de Trabajo instruyen a los inspectores a conversar tanto con los trabajadores como con los empleadores para la verificación del cumplimiento de estos requisitos, así como de otras disposiciones de seguridad y salud en el lugar de trabajo.⁷³

Muchos de los trabajadores entrevistados manifestaron que no se les proporciona agua potable durante el día de trabajo.⁷⁴ Este problema se ve agravado por la falta de agua potable pura en algunas comunidades de trabajadores denominadas *bateyes*,⁷⁵ donde

⁶⁹Constitución de la República Dominicana, Art. 62.8. La versión en español del artículo 62.8 es: “Es obligación de todo empleador garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados.”

⁷⁰ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Reglamento sobre Seguridad y Salud Ocupacional, Decreto Número 522-06, 17 de octubre de 2006, disponible en <http://www.set.gov.do/documentospdf/dghsi/Reglamento522-06.pdf> (última visita, 4 de septiembre de 2013) [en lo sucesivo, Reglamento 522-06]; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Reglamento N.º 04/2007, 30 de enero de 2007, disponible en <http://www.set.gov.do/documentospdf/dghsi/Reglamento522-06.pdf> (última visita, 4 de septiembre de 2013) [en lo sucesivo, Reglamento 04/2007]. La legislación de seguridad y salud ocupacional de la República Dominicana se aplica tanto a los trabajadores migrantes documentados como a los indocumentados. Gobierno de la República Dominicana, respuesta del 22 de junio, pág. 9.

⁷¹ Reglamento 522-06, art. 7.9. La versión en español del artículo 7 es: “Obligaciones del empleador en lo referente a la acción preventiva. El empleador aplicará las siguientes medidas de prevención: (7.9) Proporcionar, sin ningún costo para el trabajador, los equipos de protección individual adecuados”. Resolución 04/2007, art. 5.1.2. La versión en español del artículo 5 es: “El empleador estará en la obligación de: (5.1.2) Proporcionar gratuitamente a los trabajadores los equipos de protección individual que deban utilizar, reponiéndolos cuando resulte necesario”.

⁷² Resolución 04/2007, art. 1.16. La versión en español del artículo 1.16 es: “Se deberá poner a disposición de los trabajadores, en cantidad suficiente, agua potable o cualquier otra bebida sana. En las fuentes de agua se indicará si ésta es o no potable, siempre que puedan existir dudas al respecto”.

⁷³ Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección General, pág. 16 a 21; Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección para la Agricultura, pág. 17 a 23.

⁷⁴ Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y junio de 2012.

⁷⁵ *Ibíd.*; Visitas de observación de la OTLA a los *bateyes* La Romana, San Pedro de Macoris y Barahona, República Dominicana, abril y julio de 2012 [en lo sucesivo, Visitas de la OTLA a los *bateyes*, abril y julio de 2012]; reuniones de la OTLA con contactos locales, abril de 2012. El mal estado del agua en los *bateyes*

tradicionalmente residen los trabajadores empleados en el sector de la caña de azúcar. Estas villas generalmente tampoco tienen viviendas adecuadas, servicios médicos y otros servicios sanitarios básicos.⁷⁶

Además, muchos de los trabajadores entrevistados manifestaron que los empleadores no les proporcionaban los equipos básicos de seguridad, guantes ni zapatos.⁷⁷ Dieciséis de los cincuenta y un trabajadores entrevistados por la delegación de la OTLA que respondieron a las preguntas sobre equipo de seguridad, informaron que no habían recibido dicho equipo. Nueve de estos cincuenta y un empleados informaron que recibieron equipo de seguridad completo o parcial pero que el costo del equipo se le dedujo de sus cheques de pago.⁷⁸ En contraste, el informe de junio de 2013 de la industria azucarera de la República Dominicana indica que las tres principales compañías azucareras proporcionaron equipo de seguridad a sus trabajadores.⁷⁹ Una de estas tres explícitamente indica que el equipo se proporcionó sin costo alguno, a pesar de que los informes de los trabajadores de la compañía indican lo contrario.⁸⁰

La OTLA realizó un examen exhaustivo y minucioso de la información disponible en relación con la seguridad y la salud ocupacionales en el sector azucarero dominicano, incluyendo: informes de que los empleados no proporcionaban a los trabajadores equipo de seguridad personal adecuados sin costo alguno u otra bebida saludable disponible a los trabajadores, al igual que declaraciones e información provista por el Gobierno de la República Dominicana y los representantes de las compañías azucareras, incluyendo el informe de junio del 2013 por parte de la industria azucarera dominicana. Basándose en este análisis, la OTLA halló pruebas suficientes de estas violaciones aparentes y potenciales de las leyes laborales de la República Dominicana relacionadas con la seguridad y salud ocupacionales en el sector azucarero para garantizar la realización de una inspección gubernamental y, de ser necesario, la aplicación de las medidas correspondientes.

B. El derecho de asociación y de organizarse y negociar colectivamente

La Constitución y el Código de Trabajo de la República Dominicana establecen la libertad de asociarse, reunirse y sindicalizarse. El artículo 47 de la Constitución dice que “Toda persona tiene el derecho de asociarse con fines lícitos”,⁸¹ y el artículo 48 establece, “Toda persona tiene derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos,

había sido documentado por el Gobierno de la República Dominicana en el año 2009, cuando los inspectores destacaron el sabor “ligeramente salado” del agua potable durante una inspección preventiva. Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 22 de octubre de 2009.

⁷⁶ Conclusiones del 2011 del Departamento de Trabajo de los EE. UU. Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, Informe solicitado por la Ley de Comercio y Desarrollo del 2000, disponible en <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/tda.htm> [en lo sucesivo Informe TDA], pág. 188.

⁷⁷ Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Informe de 2013 de la industria azucarera, pág. 19.

⁸⁰ *Ibíd.*; Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012.

⁸¹ Constitución de la República Dominicana, art. 47. La versión en español del artículo 47 es: “Toda persona tiene el derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley”.

de conformidad con la ley”.⁸² Tanto en la Constitución como en el Código de Trabajo el derecho de asociarse y participar en actividades sindicales constituye uno de los derechos básicos del trabajador.⁸³ Además, se le prohíbe a los empleadores interferir con en la creación o administración de sindicatos,⁸⁴ y los trabajadores tienen derecho a realizar paros, si lo hacen de acuerdo con la ley.⁸⁵ El Código de Trabajo define las “prácticas desleales contrarias a la libertad sindical” como violaciones muy graves, con multas de siete a doce salarios mínimos, las más altas del Código.⁸⁶

El Protocolo de Inspección General del Ministerio de Trabajo de 2008 y el Protocolo de Inspección para la Agricultura del 2011 instruyen a los inspectores a hablar tanto con los trabajadores como con los empleadores para verificar que estos últimos no restrinjan el derecho de los trabajadores a asociarse libremente mediante el uso de amenazas, despidos, u otros tratos hostiles diferenciados hacia los trabajadores que apoyen, estén afiliados o sean miembros activos de los sindicatos o de eventos sindicales, o mediante un trato favorable diferenciado hacia los trabajadores que no estén afiliados o que se opongan a los sindicatos independientes o a eventos sindicales.⁸⁷ A pesar de que las recomendaciones de estos protocolos son claras, el análisis de los 14 informes de las inspecciones realizadas en el sector azucarero revela que los inspectores no interrogaron a los trabajadores ni a los supervisores acerca de cuestiones vinculadas con la libertad

⁸² *Ibíd.*, art. 48. La versión en español del artículo 48 es: “*Toda persona tiene derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley*”. El Protocolo de Inspección para la Agricultura del 2011 también cita los derechos laborales internacionalmente reconocidos cuando se proveen pautas de cumplimiento para los inspectores laborales que inspeccionan las violaciones relacionadas con la libertad de asociación. Ministerio de Trabajo. Protocolo de Inspección para la Agricultura.

⁸³ *Ibíd.*, art. 62.3. La versión en español del artículo 62.3 es: “*Son derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, entre otros: la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva...*”. Código del Trabajo, Principio XII. La versión en español del Principio 62.3 es: “*Se reconocen como derechos básicos de los trabajadores, entre otros, la libertad sindical, el disfrute de un salario justo...*”.

⁸⁴ Código de Trabajo, art. 333.5. La versión en español del artículo 333.5 es “*Se reputará entre otras, prácticas desleales o contrarias a la ética profesional del trabajo: ... Intervenir en cualquier forma en la creación o administración de un sindicato de trabajadores o sostenerlo por medios financieros o de cualquier naturaleza*”.

⁸⁵ *Ibíd.* at Libro 6, Título II; Constitución de la República Dominicana, Art. 62.6. La versión en español del artículo 62.6 es: “*Para resolver conflictos laborales y pacíficos se reconoce el derecho de trabajadores a la huelga y de empleadores al paro de las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a la ley, la cual dispondrá las medidas para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos o los de utilidad pública*”.

⁸⁶ Código del Trabajo, art. 720.3. La versión en español del artículo 720 es: “*Las violaciones sujetas a sanciones penales, se clasifican en: ... (3) Muy graves: ... En materia de derechos colectivos, se reputa como muy grave, la comisión de prácticas desleales contrarias a la libertad sindical*”. El artículo 721 define las multas correspondientes a cada nivel de violación (leve, grave y muy grave). La versión en español del artículo 721 es: “*Las violaciones que figuran en el artículo 720, son sancionadas del modo siguiente: ... (3) Las muy graves, con multas de siete a doce salarios mínimos*”. Consulte además Código de Trabajo Art. 333.2, que prohíbe que los empleadores penalicen a los empleadores por participar en actividades sindicales. La versión en Español del artículo 333.2 es: “*Se reputará entre otras, prácticas desleales o contrarias a la ética profesional del trabajo: Ejercer represalias contra los trabajadores en razón de sus actividades sindicales*”.

⁸⁷ Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección General, pág. 38 a 39; Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección para la Agricultura, pág. 12 a 14.

sindical, el derecho a organizar sindicatos, afiliarse a ellos y participar en sus actividades o en negociaciones colectivas.⁸⁸

Además de analizar los 14 informes de inspección presentados por el gobierno de la República Dominicana, la OTLA se avocó a indagar a fondo para reunir pruebas en relación con las denuncias de la comunicación respecto de la libertad sindical. En las reuniones con la OTLA y con otros funcionarios del gobierno de EE. UU. durante las misiones a la República Dominicana de abril y julio de 2012, los ejecutivos de las tres compañías azucareras más importantes, a quienes se mencionó en la comunicación, aseguraron que cada una de estas compañías tenía un sindicato, el cual había negociado convenios colectivos en nombre de los trabajadores.⁸⁹ No obstante, en el acuerdo de negociación colectiva provisto a la OTLA, la mayoría de las disposiciones aplican únicamente a los trabajadores permanentes, en vez de a los cortadores de caña migratorios “de estación”,⁹⁰ y la mayoría de los trabajadores entrevistados durante estas misiones le dijeron a la OTLA que no sabían que hubiesen sindicatos que los representasen.⁹¹ Los pocos trabajadores entrevistados que sabían de la existencia de los sindicatos explicaron que dichos sindicatos no parecen representar sus intereses.⁹² Durante las reuniones con la OTLA, los ejecutivos de dos de las compañías azucareras más importantes prometieron enviar información de los líderes sindicales de cada una de ellas y averiguar si hablaban creole.⁹³ No obstante, hasta la fecha del presente informe y, a pesar de haber reiterado la solicitud ante los representantes de las compañías azucareras, la OTLA no ha recibido ninguna información acerca de los miembros de los sindicatos.

⁸⁸ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 18 de diciembre de 2007; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 159/2008 del 17 de diciembre de 2008; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 079/09 del 22 de octubre de 2009; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 025/10 del 14 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 22 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 31/10 del 26 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 28/10 del 1 de febrero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 41/10 del 8 de febrero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 2 de marzo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 16/10 del 9 de marzo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 109/2010 del 18 de mayo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 31 de enero de 2011; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 23/10 del 31 de enero de 2011; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 29 de febrero de 2012.

⁸⁹ Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las tres principales compañías azucareras, abril y julio de 2012.

⁹⁰ Convenio Colectivo de Condiciones de Trabajo, 2010-2013, proporcionado a la OTLA por los ejecutivos del sector azucarero el 24 de abril de 2012.

⁹¹ Entrevistas de la OTLA con trabajadores, Abril de 2012.

⁹² Entrevistas de la OTLA con trabajadores, Abril y julio de 2012. Por ejemplo, la OTLA entrevistó a un delegado en uno de los sindicatos quien expresó su frustración con el sindicato e indicó que presentó quejas ante los líderes del sindicato de parte de los trabajadores, pero que el sindicato no hizo nada al respecto. Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, julio de 2012.

⁹³ Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las tres principales compañías azucareras, San Pedro de Macorís y Barahona, julio de 2012.

Además, la mayoría de los trabajadores entrevistados expresaron miedo en general a ser despedidos o de alguna forma castigados si intentaban asociarse a organizaciones independientes, formales o informales, de trabajadores y, por lo tanto, no lo intentaban.⁹⁴ Algunos trabajadores informaron haber sido directamente amenazados por sus empleadores con ser despedidos o con la pérdida de la vivienda si se reunían con sus compañeros de trabajo, y otros contaron la historia de un grupo de trabajadores que fueron despedidos por intentar “negociar” con su empleador.⁹⁵

Los trabajadores entrevistados también dijeron a la OTLA que el 23 de marzo de 2012, el Ingenio Cristóbal Colón había despedido a 18 trabajadores, por participar en un paro colectivo de trabajo para protestar por los bajos salarios que ni siquiera les alcanzaban para cubrir los costos de alimentación y por no recibir el pago de los montos adeudados.⁹⁶ La compañía aseguró que había despedido a esos trabajadores “por tratar de impedir que otros trabajadores realizaran sus tareas y por amenazar con machetes y cuchillos para cortar caña”.⁹⁷ El 18 de abril de 2012, un abogado presentó una demanda por despido injustificado en nombre de esos trabajadores.⁹⁸ El 26 de diciembre de 2012, 15 de los 18 trabajadores despedidos retiraron sus reclamos;⁹⁹ tres de los dieciocho trabajadores continúan esperando una decisión sobre su caso del Tribunal Regional de Trabajo.

La OTLA realizó un examen exhaustivo y minucioso de la información disponible en relación con las acusaciones generalizadas de interferencia patronal en las actividades sindicales y específicamente del despido de represalia por la participación en paros laborales. En base a su examen, la OTLA tiene preocupaciones con respecto a las supuestas violaciones de las leyes laborales dominicanas en relación al derecho de libre asociación y organización y de realizar contratos colectivos de trabajo en el sector azucarero. Como se indica en los Protocolos de inspección correspondientes, todas las inspecciones llevadas a cabo en el sector deberían verificar que los empleadores no restringiesen el derecho de los trabajadores de asociarse libremente. El gobierno de la República Dominicana debería identificar cualquier violación y, de corresponder, imponer las medidas correspondientes.

C. Edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil

⁹⁴ Entrevistas de la OTLA con trabajadores, Abril y julio de 2012.

⁹⁵ Entrevistas de la OTLA con trabajadores, Abril de 2012.

⁹⁶ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril de 2012; demanda por despido injustificado en nombre de 15 trabajadores, Tribunal de Trabajo del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, 18 de abril de 2012.

⁹⁷ Comunicación a la OTLA en nombre de la Comisión Nacional del Azúcar, 18 de julio de 2012.

⁹⁸ Demandas por despido injustificado en nombre de 15 trabajadores, Tribunal de Trabajo del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, 18 de abril de 2012.

⁹⁹ El reclamante alega que un supervisor en una de las compañías azucareras ofreció verbalmente a estos 15 trabajadores la reincorporación además del pago del salario atrasado si retiraban sus demandas. A la fecha de este informe, estos trabajadores no han sido reincorporados o recibido los salarios atrasados prometidos. Correo electrónico del reclamante a la OTLA, 28 de junio de 2013; Conversación telefónica entre la OTLA y el reclamante, 28 de junio de 2013.

El gobierno de la República Dominicana tiene un Plan Nacional Estratégico para Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil (2006-2016) y una Hoja de Ruta para la Eliminación del Trabajo Infantil en la República Dominicana, que establece un plan para eliminar las peores formas de trabajo infantil en el país para el 2015 y todos los otros tipos de trabajo infantil para el 2020.¹⁰⁰ Aunque la Hoja de ruta indica que al menos una de las tres principales compañías azucareras apoya sus esfuerzos para eliminar el trabajo infantil, no resulta obvio que el gobierno tenga un plan específico para combatir las peores formas de trabajo infantil en el sector azucarero.¹⁰¹

La Constitución Dominicana declara que la eliminación del trabajo infantil es un tema de la más alta importancia para la nación.¹⁰² El Código de Trabajo establece la prohibición del trabajo infantil, y estipula los 14 años como la edad mínima para el empleo legal.¹⁰³ Los menores de 16 años no pueden trabajar más de seis horas por día.¹⁰⁴ El Código de Trabajo permite que los niños menores de 18 años de edad participen en trabajos ligeros de recolección en el sector agrícola,¹⁰⁵ pero la Resolución del Trabajo 52/2004 establece que está prohibido el trabajo de personas menores de 18 años en tareas peligrosas e insalubres, como la siembra, el corte, el acarreo y el alza de la caña de azúcar o la manipulación del bagazo.¹⁰⁶ Esta misma ley establece que las violaciones de la presente

¹⁰⁰ Gobierno de la República Dominicana, Plan Estratégico Nacional para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en República Dominicana 2006-2016, *disponible en* http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/FR20100224/DominicanRepublic/GovPrograms/DR_NationalStrategy_ChildLabor.pdf; Gobierno de la República Dominicana, Hoja de Ruta para hacer de República Dominicana un país libre de trabajo infantil y sus peores formas: Documento Estratégico, *disponible en* <http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?pagina=337> (última visita el 4 de septiembre de 2013) [en lo sucesivo, Hoja de Ruta para hacer de República Dominicana un país libre de trabajo infantil y sus peores formas].

¹⁰¹ [Hoja de Ruta para hacer de República Dominicana un país libre de trabajo infantil y sus peores formas](#), pág. 88. La Hoja de ruta explícitamente indica que el CAEI o el “Vicini Group” han apoyado esfuerzos en este sentido. *Ibíd.*

¹⁰² Constitución de la República Dominicana, Art. 56.1 La versión en Español del artículo 56.1 es “*Se declara del más alto interés nacional la erradicación del trabajo infantil y todo tipo de maltrato o violencia contra las personas menores de edad. Los niños, niñas y adolescentes serán protegidos por el Estado contra toda forma de abandono, secuestro, estado de vulnerabilidad, abuso o violencia física, psicológica, moral o sexual, explotación comercial, laboral, económica y trabajos riesgosos.*”

¹⁰³ Código del Trabajo, art. 245. La versión en español del artículo 245 es: “*Se prohíbe el trabajo de menores de catorce años*”.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, art. 247. La versión en español del artículo 247 es: “*La jornada de trabajo de los menores de dieciséis años no puede exceder, en ninguna circunstancia, de seis horas diarias*”.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, art. 282. La versión en español del artículo 282 es: “*Las disposiciones concernientes al trabajo de los menores no se aplican cuando éstos se utilicen en el campo en trabajos ligeros de recolección*”.

Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Resolución N.º 52/2004, *Sobre Trabajos Peligrosos e Insalubres para Personas Menores de 18 Años*, 13 de agosto de 2004, *disponible en* <http://www.ministeriodetrabajo.gob.do/documentospdf/TrabajoInfantil/resolucion%2052-2004.pdf> (última visita, 19 de junio de 2013) [en lo sucesivo, Resolución N.º 52/2004], art. 2.25. La versión en español del artículo 2.25 es: “*Se prohíbe la participación de personas menores de 18 años en los siguientes trabajos y tareas...25) Siembra, corte, acarreo y alza de la caña de azúcar y manipulación del bagazo de la caña*”.

¹⁰⁶ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Resolución N.º 52/2004, *Sobre Trabajos Peligrosos e Insalubres para Personas Menores de 18 Años*, 13 de agosto de 2004, *disponible en* <http://www.ministeriodetrabajo.gob.do/documentospdf/TrabajoInfantil/resolucion%2052-2004.pdf> (última visita, 4 de septiembre de 2013) [en lo sucesivo, Resolución N.º 52/2004], art. 2.25. La versión en español del artículo 2.25 es: “*Se prohíbe la participación de personas menores de 18 años en los siguientes*

prohibición serán consideradas como faltas muy graves y en consecuencia conllevarán multas de siete a doce salarios mínimos, según el Código de Trabajo.¹⁰⁷

De acuerdo con el Protocolo de Inspección General de 2008 y el Protocolo de Inspección para la Agricultura de 2011 del Ministerio de Trabajo se instruye a los inspectores a hablar tanto con los trabajadores como con los empleadores para verificar que no se empleen niños menores de 14 años, que la jornada laboral no exceda la establecida por ley (por ejemplo, que los menores de 16 años no trabajen más de seis horas por día), que los niños sólo hagan trabajos ligeros de recolección y que el empleador no haga pasar los trabajos prohibidos como trabajos ligeros de recolección.¹⁰⁸

Los empleadores afirmaron en las reuniones con la OTLA que ellos prohibían el trabajo infantil, el cual no existía en sus plantaciones.¹⁰⁹ Los trabajadores entrevistados confirmaron que ésta era la política oficial de las tres principales compañías azucareras.¹¹⁰ No obstante, muchos trabajadores que hablaron con la OTLA afirmaron que el trabajo infantil existía en el sector azucarero a pesar de las prohibiciones de la Resolución de Trabajo 52/2004 para niños menores de 18 años, como cortar o recolectar caña de azúcar, plantar semillas, o limpiar los campos¹¹¹. Algunos trabajadores también informaron ver a niños cortando caña de azúcar, en un caso parecía tener 12 años de edad, también en contravención de la ley.¹¹² Un trabajador dijo, “Sí, el trabajo infantil aún existe aquí. Plantan y cortan caña de azúcar. Algunos parecen tener 15 años; otros parece que tuvieran sólo 12”.¹¹³ Algunos trabajadores además informaron que los niños trabajan con el conocimiento de los supervisores de la compañía,¹¹⁴ y que uno de ellos dijo: “Los niños aún cortan caña de azúcar aquí. He visto a unos diez niños de entre 15 y 16 años que trabajan todo el día cortando caña de azúcar, y los supervisores lo saben”.¹¹⁵

Además de la información recogida por la delegación de la OTLA detallada arriba, un estudio independiente de Verité, que entrevistó a 740 trabajadores del sector azucarero entre junio y agosto de 2010 e incluyó tanto a casos individuales como un análisis amplio del sector de la industria azucarera, encontró 12 casos de trabajo infantil en el sector

trabajos y tareas...25) Siembra, corte, acarreo y alza de la caña de azúcar y manipulación del bagazo de la caña”. Se define la palabra “Bagazo” como el residuo de la planta (de la caña de azúcar o las uvas) que queda una vez que se extrae el producto (como el jugo). Diccionario Merriam-Webster, disponible en <http://www.merriam-webster.com/dictionary/bagasse> (última visita el 4 de septiembre de 2013).

¹⁰⁷ Resolución N.º 52/2004, art. 6. La versión en español del artículo 6 es: “Las violaciones en contra de la presente Resolución serán consideradas como faltas muy graves y en consecuencia conllevarán las regiones establecidas al efecto en el artículo N.º 721 del Código de Trabajo (Ley 16-92)”.

¹⁰⁸ Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección General, pág. 37 a 38; Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección para la Agricultura, pág. 8.

¹⁰⁹ Reuniones de la OTLA con ejecutivos de las tres principales compañías azucareras, abril y julio de 2012.

¹¹⁰ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012.

¹¹¹ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012.

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, julio de 2012.

¹¹⁴ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril de 2012.

¹¹⁵ *Ibíd.*

azucarero.¹¹⁶ Estos casos incluyeron a un niño de nueve años de edad a quien se le pagaba para ayudar a su padre y a otros cortadores durante la zafra luego del horario de clases y a adolescentes de entre los 15 y 17 años de edad que plantaban y cortaban la caña de azúcar. Dos informes recientes del Departamento de Trabajo de los EE. UU. también constatan la existencia de trabajo infantil en el sector azucarero dominicano. En la *Lista de bienes producidos por medio de trabajo infantil o forzado* del Ministerio de Trabajo de 2012 figura la caña de azúcar como uno de los bienes producidos por el trabajo infantil.¹¹⁷ Las *Conclusiones sobre las peores formas de trabajo infantil de 2011* del informe del Departamento de Trabajo también se afirma que de acuerdo con un informe del 2011 del Comité de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de Convenciones y Recomendaciones, los niños trabajan en las plantaciones azucareras dominicanas junto a sus padres. Además destaca que el trabajo puede consistir en juntar la caña cortada o despejar el terreno, y que esos niños están expuestos a sufrir lesiones por acarrear grandes pesos, usar herramientas peligrosas y cortarse con las plantas.¹¹⁸ Del mismo modo, en el *Informe por Países sobre Prácticas de Derechos Humanos* de 2012 del Departamento de Estado de los EE. UU. se denunció que hay niños que trabajan en la producción de la caña de azúcar dominicana.¹¹⁹

¹¹⁶Verité, Investigación de los indicadores del trabajo forzoso en la cadena de suministro de la República Dominicana, 2012, disponible en http://www.verite.org/sites/default/files/images/Research%20on%20Indicators%20of%20Forced%20Labor%20in%20the%20Dominican%20Republic%20Sugar%20Sector_9.18.pdf (última visita el 4 de septiembre de 2013) [en lo sucesivo, el Informe Verité 2012], pág. 78 – 80. El Informe Verité especifica que: “el informe se base en la investigación de la presencia de indicadores de trabajo forzoso en el sector azucarero dominicano. Esta investigación no tiene por objeto determinar la existencia o la escala de trabajo forzoso en países y sectores en estudio, sino que más bien identificar la presencia de indicadores de trabajo forzoso y factores que puedan incrementar la vulnerabilidad de los trabajadores a la explotación laboral”. *Ibid.*, pág. 7.

¹¹⁷ *Lista de bienes producidos por medio de trabajo infantil o forzado* del Departamento de Trabajo de los EE. UU., Informe requerido por la Ley de Reautorización de la protección a las víctimas del tráfico de personas del 2005, 2012, pág. 18, disponible en <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/tvpra.htm> (última visita, 19 de junio de 2013) [en lo sucesivo, Informe TVPRA 2012], pág. 18.

¹¹⁸ Informe de la Ley TDA de 2011, pág. 188. Para dar esta información, el Informe de la TDA cita al Comité de Expertos de la OIT. Observación particular con respecto a la Convención sobre la edad mínima, 1973 (N.º 138) República Dominicana (ratificación: 1999), 21 de noviembre de 2011, disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=12535&chapter=6&query=> (última visita el 4 de septiembre de 2013); Confederación Internacional de Sindicatos Comerciales, Normas de Trabajo Principales Internacionalmente Reconocidas en la República Dominicana: Informe de la Revisión del Consejo General de la OIT sobre las Políticas Comerciales de la República Dominicana, Ginebra, noviembre de 2008; Johns J. “CNN Anderson Cooper 360 Degrees: Invisible Chains: Sex, Work and Slavery (Cadenas invisibles: sexo, trabajo y esclavitud) [transcripción],” 16 de febrero de 2007 [cita del 21 de febrero de 2012], disponible en <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0702/16/acd.02.html> (última visita, 4 de septiembre de 2013); el Informe de la Embajada de los Estados Unidos en Santo Domingo del 4 de junio de 2008; Consulte además CSCC - Responsible Sourcing Solutions. *Dominican Sugar: A Macro View of Today's Industry, 2009* (Azúcar dominicana: Una Visión Macro de la Industria Actual, 2009), disponible en <http://www.thecoca-colacompany.com/citizenship/pdf/DominicanSugarIndustry-AMacroLevelReport.pdf> (última visita, 4 de septiembre de 2013).

¹¹⁹ Informe de 2012 del Departamento de Estado sobre Derechos Humanos.

La falta de actas de nacimiento entre muchos niños y adolescentes vulnerables complica los esfuerzos para verificar la edad de algunos trabajadores jóvenes, imposibilitando el cumplimiento de las leyes laborales. Un empleador indicó que dado que muchos trabajadores jóvenes en el sector no tienen documentación de nacimiento, los empleadores calculan su edad en base a la edad que aparentan, lo que hace imposible que los empleadores puedan garantizar que niños menores de 18 años no estén realizando trabajo peligroso o insalubre.¹²⁰ Algunos trabajadores entrevistados contaron a la OTLA que aunque la gerencia no permite que menores de 18 años trabajen, muchas veces jóvenes de 15 a 17 años pretenderán tener más de 18 años para conseguir el trabajo.¹²¹

Además, debido a una enmienda de 2010 de la Constitución dominicana, los niños nacidos en la República Dominicana sólo pueden recibir la ciudadanía dominicana si al menos uno de sus padres es residente legal en el país.¹²² La Constitución del 2010 niega la ciudadanía dominicana por nacimiento a los niños nacidos en territorio dominicano de padres que están “en tránsito” o que residen ilegalmente en la República.¹²³ La Constitución adoptó la definición de la Ley de Migración del 2004 de “en tránsito” para cualquiera que esté en la República Dominicana y que no tenga la condición de residente.¹²⁴ El 1 de diciembre de 2011, la Corte Suprema Dominicana ratificó la Circular 17 de la Junta Central Electoral que instruye a los funcionarios del Registro Civil a denegar los certificados de nacimiento dominicanos a niños de padres que no sean residentes formales, inclusive a los que están “en tránsito”.¹²⁵ Como resultado, los nacidos en territorio dominicano de padres que no sean residentes no tienen derecho a las actas de nacimiento dominicanas.¹²⁶ Es más, muchos de estos niños tampoco pueden obtener los certificados de nacimiento de los países de origen de sus padres o encuentran

¹²⁰ Reuniones entre la OTLA y los ejecutivos azucareros, Santo Domingo, 23 de abril de 2012; CAEI Respuesta, 9 de julio de 2012, pág. 10 (indicando que: “Cuando un trabajador potencial no tiene documentos su edad se calcula en base a su apariencia. Un trabajador que parece menor de edad no será registrado, aún si dice tener la edad mínima de 18 años”).

¹²¹ Entrevistas de la OTLA con trabajadores, abril de 2012. Un informe reciente de la industria indica que el uso de sistemas biométricos previene que cualquier persona no autorizada o menor de edad trabaje, pero no puede explicar cómo podrían ayudar los sistemas a verificar la edad de los trabajadores indocumentados. Informe de la industria azucarera de junio de 2013. Pág. 11-13.

¹²² Constitución de la República Dominicana, art. 18. La versión en español del artículo 18 es: “*Nacionalidad. Son dominicanas y dominicanos: (1) Los hijos e hijas de madre o padre dominicanos... (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 residen ilegalmente en territorio dominicano. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas*”.

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ *Consulte, Por Ej.*, Dominicana hoy, “La Corte Suprema ratifica la denegación de Nacionalidad a los descendiente de haitianos”, 1 de diciembre de 2011, *disponible en* <http://www.dominicantoday.com/dr/local/2011/12/1/41827/Supreme-Court-upholds-denial-of-nationality-to-descendant-of-Haitians> (última visita, 4 de septiembre de 2013); Dominicana hoy, “Las ONG rechazan la ley que niega la ciudadanía a los niños de ascendencia haitiana”, 2 de diciembre de 2011, *disponible en* <http://www.dominicantoday.com/dr/local/2011/12/2/41840/NGOs-slam-ruling-denies-citizenship-to-children-of-Haitian-ancestry> (última visita, 4 de septiembre de 2013).

¹²⁶ Ley 285-04 sobre migraciones, Art. 36.10. La versión en español del artículo 36.10 es: “*Los no residentes son considerados personas en tránsito*”. Comunicación por correo electrónico oficial del Departamento de Estado de los EE. UU. al Departamento de Trabajo de los EE. UU., 29 de mayo de 2012.

una cantidad exorbitante de obstáculos para lograrlo, particularmente si sus padres ya no son ciudadanos de otros países o han perdido los lazos con sus países de origen como resultado de su presencia en la República Dominicana durante un largo tiempo.¹²⁷

La OTLA realizó un examen exhaustivo y minucioso de la información disponible en relación con el trabajo infantil en el sector azucarero dominicano, la cual incluía las declaraciones de los trabajadores de que habían visto a niños cortando o recolectando caña de azúcar, plantando semillas, o limpiando los campos y que habían observado niños, en un caso que parecía tener tan solo 12 años, cortando caña de azúcar; también examinó la mencionada enmienda constitucional de 2010; y las conclusiones de trabajo infantil indicadas en las *Conclusiones sobre las peores formas de trabajo infantil* de 2011 del Departamento de Trabajo de los EE. UU., y la *Lista de bienes producidos por medio de trabajo infantil o forzado* de 2012; el *Informe por Países sobre Prácticas de Derechos Humanos* de 2011 del Departamento de Estado de los EE. UU. sobre la República Dominicana, el informe Verité del 2012, la *Investigación de los indicadores de trabajo forzoso en la cadena de suministros de la República Dominicana*; y las declaraciones e información provista por el gobierno de la República Dominicana y los representantes de las compañías azucareras, inclusive el informe de junio de 2013 provisto por la industria azucarera dominicana y la evidencia de que los empleadores a menudo calculan la edad de los trabajadores indocumentados en base a la apariencia. Basándose en este análisis, la OTLA halló pruebas suficientes de estas prácticas ilegales de las leyes laborales de la República Dominicana relacionadas con el trabajo infantil en el sector azucarero para garantizar la realización de una inspección gubernamental y, de ser necesario, la aplicación de las medidas correspondientes.

D. Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio

La Constitución de la República Dominicana prohíbe todas las formas de esclavitud, servidumbre y trata de personas.¹²⁸ Tanto la Constitución como el Código de Trabajo también establecen que nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad.¹²⁹

Como se trató en las secciones anteriores, el Protocolo de Inspección General del Ministerio de Trabajo y el Protocolo de Inspección para la Agricultura de 2011 establecen pautas de cumplimiento destinadas a los inspectores laborales que tienen que hacer cumplir las leyes de trabajo dominicanas.¹³⁰ En cuanto al trabajo forzoso, el Protocolo de Inspección identifica las situaciones que podrían indicar trabajo forzoso e

¹²⁷ Informe 2012 sobre los Derechos Humanos del Departamento de Estado.

¹²⁸ Constitución de la República Dominicana, art. 41. La versión en español del artículo 41 es: “*Se prohíben en todas sus formas, la esclavitud, la servidumbre, la trata y el tráfico de personas*”.

¹²⁹ Constitución de la República Dominicana, art. 62.2; Código de Trabajo, Principio II. Artículo 62.2 de la Constitución y Principio II del Código de Trabajo, ambos expresan lo mismo. La versión en español es: “*Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad*”.

¹³⁰ Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección para la Agricultura. La inspección establece la “*Norma Legal*” que los inspectores tienen que aplicar para respetar cada “*Tema Laboral*” cubierto por el protocolo.

incorpora la Constitución, el Código de Trabajo y la Convención de la OIT N.º 29 como normas legales aplicables.¹³¹

La Convención N.º 29 define el trabajo forzoso como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”.¹³² En las siguientes secciones, se analizan las condiciones laborales en el sector azucarero dentro del marco proporcionado por la Convención N.º 29, según su incorporación directa al Protocolo para la agricultura. El análisis también tiene en cuenta las vulnerabilidades especiales de los trabajadores del sector azucarero, ya que éstas tienen una relación directa con los dos elementos de la prueba del trabajo forzoso, lo cual pone en evidencia si el trabajador se encuentra en condiciones de rechazar el trabajo solicitado. La misma superposición de acciones y los actos del empleador pueden indicar la falta de voluntad, la amenaza de represalias, y la vulnerabilidad del trabajador al trabajo forzoso.

La delegación de la OTLA encontró a muchos trabajadores en situaciones que indican trabajan horas extra de manera forzada. Muchos trabajadores entrevistados trabajan 12 horas o más al día, excediendo el límite de las 10 horas legales para el sector de la agricultura, y los siete días a la semana, inclusive los días feriados decretados por el gobierno, a pesar de la obligatoriedad del período de descanso de 36 horas semanal y el requisito de la paga de días feriados.¹³³ Los empleadores dijeron a la OTLA que los trabajadores pueden dejar de trabajar o tomarse días cuando quieran.¹³⁴ Sin embargo, si bien algunos trabajadores sugirieron a la OTLA que, a veces, ellos escogían trabajar horas extra por motivos económicos, varios trabajadores informaron haber sido obligados por las amenazas de sus supervisores de despedirlos si no iban a trabajar todos los días, o si se rehusaban a completar el trabajo o protestaban acerca de un cronograma de trabajo extendido.¹³⁵ Por ejemplo, un trabajador le dijo a la delegación: “Si salimos antes [y no trabajamos el día completo desde las 6:00 de la mañana a las 6:00 de la tarde], el jefe se

¹³¹ Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección para Agricultura, pág. 9-10. La República Dominicana ratificó la Convención N.º 29 el 5 de diciembre de 1956. Organización Internacional del Trabajo, Ratificaciones de C029 – Convención del Trabajo Forzoso, 1930 (No. 29), *disponible en* http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312174 (última visita, 4 de septiembre de 2013).

¹³² Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre el Trabajo Forzoso u Obligatorio, Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (N.º 29), art. 2.1., *disponible en* http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029 (última visita, 4 de septiembre de 2013). Esta definición de trabajo forzoso fue reiterada por el exministro de Trabajo de la República Dominicana, Francisco Domínguez Brito, cuando definió al trabajo forzoso como, “*todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente*”. Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, *Ministro de Trabajo afirma no existe trabajo forzoso en República Dominicana*, 27 de abril de 2012, *disponible en* <http://www.ministeriodetrabajo.gob.do/index.php/todas-las-noticias/343-ministro-de-trabajo-afirma-no-existe-trabajo-forzoso-en-republica-dominicana> (última visita, 4 de septiembre de 2013).

¹³³ Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012.

¹³⁴ Reuniones entre la OTLA y ejecutivos de las tres principales compañías azucareras, abril y julio de 2012.

¹³⁵ Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012. Los trabajadores dijeron a la delegación de la OTLA que trabajaban todos los días, inclusive durante el período de descanso semanal, porque: “si no trabajas, te despiden”. *Ibid.*

molesta. Nos amenaza con que perderemos el trabajo. Si uno pierde el trabajo y se queda en casa, no come”.¹³⁶ Otro trabajador dijo a la delegación: “Los cortadores de caña de azúcar tienen que terminar su trabajo antes de irse. El jefe nos dice que tenemos que quedarnos hasta terminar”.¹³⁷ Un trabajador dijo que lo despidieron por solicitar que cambiasen su cronograma de trabajo de 12 a 10 horas al día para que pudiese estudiar en las noches. El mismo proporcionó a la delegación de la OTLA una notificación firmada de finalización de la relación laboral en apoyo de su declaración.¹³⁸ Estas amenazas y las horas extras trabajadas de más son indicativas de trabajo forzoso.

Algunos trabajadores entrevistados dijeron a la delegación de la OTLA que, aunque emigraron voluntariamente a la República Dominicana, fueron víctima de reclutamiento engañoso y que luego se los empleó en condiciones muy diferentes de las propuestas. Muchos trabajadores informaron haber sido engañados acerca del tipo de trabajo que realizarían y las condiciones de su empleo en la República Dominicana.¹³⁹ Por ejemplo, se les habría dicho a algunos trabajadores que serían empleados en trabajos que no tuviesen relación con la caña de azúcar, como recoger tomates, trabajos de construcción o trabajos en oficinas.

Los trabajadores del sector azucarero también describieron varios impedimentos para presentar sus quejas ante los empleadores o al Ministerio de Trabajo sobre los términos y condiciones de empleo inaceptables y otras violaciones a la ley laboral. Algunos trabajadores entrevistados afirmaron que los empleadores les decían explícitamente que no tenían derechos y que no podían presentar quejas.¹⁴⁰ Otros explicaron que el temor a ser deportados o denunciados ante las autoridades de inmigraciones o a ser despedidos hacía que no se quejaran formalmente.¹⁴¹ En una oportunidad en que 15 trabajadores hicieron un paro laboral para protestar porque habían constatado irregularidades en el sistema de pago, el empleador llamó a las autoridades de inmigración para que los dispersaran y tuvieron que huir.¹⁴² Luego, despidió a los 15 y a ninguno le pagó la liquidación ni los beneficios legales acumulados que les correspondían.¹⁴³ De modo similar, los trabajadores entrevistados por la delegación de la OTLA manifestaron que tenían que salir sin que los vieran de sus viviendas en los *bateyes* para reunirse con la delegación, por temor a que los descubrieran y tuvieran que hacer frente a las consecuencias por hablar con la delegación.¹⁴⁴ Además, como consta en la sección E, dos trabajadores manifestaron que los despidieron como represalia por hablar con la delegación de la OTLA durante la misión de abril de 2012 en la República Dominicana. Privar a los trabajadores de su capacidad de ejercer sus derechos puede contribuir al

¹³⁶ Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012.

¹³⁷ Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012.

¹³⁸ Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, julio de 2012.

¹³⁹ Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012.

¹⁴⁰ *Ibíd.* A otros trabajadores de la caña de azúcar que los llevaron a las plantaciones de azúcar (*buscones*) les dijeron que trabajarían en hoteles. AFL-CIO, *Respuesta a la solicitud de comentarios sobre el Artículo 156.4.3 del DR-CAFTA*, 2 de julio de 2012.

¹⁴¹ Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012.

¹⁴² Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril de 2012.

¹⁴³ *Ibíd.*; conversación telefónica entre la OTLA y el contacto local, 9 de noviembre de 2012.

¹⁴⁴ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril de 2012.

aislamiento del trabajador, quitándole todo poder, y exponerlo a una cultura de miedo y de control del empleador que hace que los trabajadores sean particularmente vulnerables al trabajo forzoso.

Algunos de los trabajadores indocumentados entrevistados por la OTLA también informaron que temían ser deportados o denunciados a las autoridades dominicanas de inmigración si renunciaban a sus trabajos y abandonaban los *bateyes*.¹⁴⁵ El Protocolo de Inspección para la Agricultura 2011 del Ministerio de Trabajo resalta la vulnerabilidad extrema de los trabajadores indocumentados, indicando que la falta de documentación puede limitar la movilidad del trabajador.¹⁴⁶ Esto, especialmente combinado con el miedo del trabajador a quejarse formalmente de las condiciones de empleo ilegales y otras violaciones a la ley de empleo, aumentan la vulnerabilidad de los trabajadores a ser víctimas del trabajo forzoso.

Además, los entrevistados declararon, y luego confirmaron los ejecutivos de la industria azucarera, que los trabajadores debían permanecer en los *bateyes* fuera de la temporada de la zafra o regresar a ellos para la zafra del año siguiente a fin de poder cobrar el bono obligatorio de Navidad que se debe pagar a más tardar el 20 de diciembre¹⁴⁷ y la bonificación por concepto de reparto de utilidades, que se cobra entre 90 y 120 días

¹⁴⁵ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril de 2012. Por ejemplo, un trabajador contó a la OTLA, “Tenemos miedo de andar en la autopista. Huimos y nos escondemos porque tenemos a las autoridades de inmigración”. *Ibíd.* El Informe de 2012 del Departamento de Estado sobre Derechos Humanos afirmaba que, “Muchos residentes de los *bateyes* no tenían documentación, sentían que no tenían otra opción más que permanecer en sus comunidades donde se sentían relativamente seguros ante los riesgos de la deportación y el acoso que existía en cualquier otra parte del país”.

¹⁴⁶ Los inspectores laborales deben considerar las “Áreas problemáticas posibles” cuando llevan a cabo inspecciones sobre trabajo forzoso. El protocolo establece: “La falta de documentación puede dificultar la movilidad de los trabajadores”. Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección para Agricultura. Pág. 10. En el 2011, la OIT solicitó que el gobierno de la República Dominicana respondiese a las acusaciones sobre esta falta de documentación que hacía que los trabajadores migratorios fuesen más vulnerables al trabajo forzoso. En el 2012, la OIT lamentó que el gobierno de la República Dominicana no hubiese respondido a su solicitud. OIT, Comité de Expertos sobre la Aplicación de Convenciones y Recomendaciones. Solicitud Directa (CEACR) – adoptada en el 2011, publicada 101 sesión del Comité Internacional del Trabajo (2012), Convención sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (No. 29) – República Dominicana (Ratificación: 1956), *disponible en* http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2698151 (última revisión, 4 de septiembre de 2013).

¹⁴⁷ Código de Trabajo, arts. 219 y 220. La versión en español del artículo 219 es: “*El empleador está obligado a pagar al trabajador en el mes de diciembre, el salario de navidad, consistente en la duodécima parte del salario ordinario devengado por el trabajador en el año calendario, sin perjuicio de los usos y prácticas de la empresa, lo pactado en el convenio colectivo o el derecho del empleador de otorgar por concepto de éste una suma mayor. Sin embargo, en ningún caso el salario de navidad será mayor del monto de cinco salarios mínimos legalmente establecido. Para el pago de este salario se excluyen las retribuciones por horas extraordinarias y el salario correspondiente a la participación en los beneficios de la empresa. El salario de navidad no será computado para los fines del preaviso, de la cesantía y de la asistencia económica prevista en este Código*”. La versión en español del artículo 220 es: “*El pago del salario de navidad se hará a más tardar el día veinte del mes de diciembre aunque el contrato de trabajo se hubiere resuelto con anterioridad y sin tener en cuenta la causa de la resolución. El trabajador que no haya prestado servicios durante todo el año tiene derecho al salario de navidad en proporción al tiempo trabajado durante el año*”.

después de la zafra.¹⁴⁸ Un ejecutivo de una de las compañías azucareras más importantes explicó que la compañía paga el bono de Navidad al comienzo de la zafra siguiente (habitualmente a fines de noviembre o principios de diciembre) y la bonificación por concepto de reparto de utilidades después del cierre del año fiscal en septiembre.¹⁴⁹ Algunos de los trabajadores entrevistados dijeron a la OTLA que ellos cobran el bono de Navidad en diciembre, por lo menos una semana después de comenzada la zafra siguiente.¹⁵⁰ Un contacto del lugar relató que los trabajadores de otra de las principales compañías azucareras recién habían cobrado el bono de Navidad del año 2012 en enero de 2013, casi dos meses después de haber comenzado la zafra siguiente.¹⁵¹

Algunos de los entrevistados dijeron que ellos pueden irse de los *bateyes* y volver para cobrar las bonificaciones. No obstante, otros trabajadores explicaron a la OTLA que se tienen que quedar porque sin las bonificaciones no pueden costearse el viaje de regreso a su país, generalmente de vuelta a Haití.¹⁵² Los trabajadores que se quedan, generalmente realizan otros trabajos en la temporada fuera de la zafra, por necesidad económica. Cuando comienza la zafra siguiente, si aún no han recibido los bonos de Navidad y todavía se encuentran en los *bateyes*, como ocurrió al menos en algunos casos en 2012, comienzan a trabajar mientras esperan el pago de las bonificaciones. Una vez que la zafra siguiente ha comenzado, se vuelven a encontrar en la misma situación que describíamos anteriormente, en la que temen informar condiciones ilegales de trabajo o renunciar al trabajo y abandonar los *bateyes*,¹⁵³ lo cual contribuye al trabajo forzoso.

Además, muchos de los trabajadores entrevistados manifestaron haber comprado comida y otros artículos de primera necesidad en almacenes locales de propiedad privada o en los *colmados* (tienda de comestibles) ubicados dentro de los *bateyes*.¹⁵⁴ Ya que muchos *bateyes* están aislados, estos *colmados* frecuentemente son la única fuente de comida y demás provisiones a que tienen acceso los trabajadores que viven en los *bateyes*. Algunos

¹⁴⁸ Código de Trabajo, arts. 223, 30 y 224. La versión en español del artículo 223 es: “*Es obligatorio para toda empresa otorgar una participación equivalente al diez por ciento de las utilidades o beneficios netos anuales a todos sus trabajadores por tiempo indefinido. La participación individual de cada trabajador no podrá exceder del equivalente a cuarenta y cinco días de salario ordinario para aquellos que hayan prestado servicios por menos de tres años y de sesenta días de salario ordinario para los que hayan prestado servicio durante tres o más años. Cuando el trabajador no preste servicios durante todo el año que corresponde al ejercicio económico, la participación individual será proporcional al salario del tiempo trabajado*”. La versión en español del artículo 30 es: “*Los contratos estacionales de la industria azucarera, se reputan contratos de trabajo por tiempo indefinido sujetos a las reglas establecidas para éstos en caso de desahucio, salvo disposición contraria de la ley o del convenio colectivo. Los períodos de prestación del servicio, correspondientes a varias zafras o temporadas consecutivas, se acumularán para la determinación de los derechos del trabajador*”. La versión en español del artículo 224 es: “*El pago de la participación a los trabajadores será efectuado por las empresas a más tardar entre los noventa y los ciento veinte días después del cierre de cada ejercicio económico. La participación de qué trata el presente título goza de los mismos privilegios, garantías y exenciones que el salario*”.

¹⁴⁹ Reunión de la OTLA con los ejecutivos azucareros, San Pedro de Macorís, República Dominicana, 23 de julio de 2012.

¹⁵⁰ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril de 2012.

¹⁵¹ Conversación telefónica entre la OTLA y el contacto local, 31 de enero de 2013.

¹⁵² Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril de 2012.

¹⁵³ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril y julio de 2012.

¹⁵⁴ *Ibíd.*

trabajadores entrevistados informaron que los *colmados* generalmente inflan los precios de los productos forzando, en algunos casos, a los trabajadores a comprar comida y otros productos a crédito en el *colmado* local, ya que no tienen el dinero suficiente para pagar de contado.¹⁵⁵ Algunos dijeron que los *colmados* cobran altas tasas de interés para comprar productos a crédito y que, por lo tanto, las deudas que los trabajadores contraen con los *colmados* pueden aumentar rápidamente durante la zafra.¹⁵⁶ Uno de ellos contó que el dueño de un *colmado* lo amenazó con “quitarle la casa” para cobrarse la deuda; otro dijo que tuvo que vender todos sus bienes, “hasta los zapatos”, para poder pagar la deuda con el *colmado* local.¹⁵⁷ Otro dijo a la OTLA, “nunca podemos salir de la deuda” y “a veces nos tenemos que esconder del dueño del *colmado*”.¹⁵⁸ El ciclo de endeudamiento que genera el sistema de los *colmados* hace disminuir aún más los recursos de que disponen algunos trabajadores migrantes haitianos para pagar el transporte y poder irse de los *bateyes* y regresar a Haití, limitando su capacidad de dejar los *bateyes*, aún entre estaciones de zafra. De este modo se dificulta la movilidad de los trabajadores y se aumenta su vulnerabilidad ante la explotación.

Las experiencias de los trabajadores del sector azucarero a menudo reflejan una combinación de algunas o todas las condiciones descritas arriba que equivalen al trabajo forzoso y a los factores que aumentan la vulnerabilidad de los trabajadores al trabajo forzoso. “La experiencia de Patrice, que contó a la delegación de la OTLA en abril de 2012, es representativa de la realidad que los trabajadores de este sector pueden enfrentar.¹⁵⁹ Patrice contó a la OTLA que llegó a la República Dominicana desde Haití, sin documentos legales, en 2003. Desde entonces, ha trabajado como cortador de caña de azúcar, vive en un *batey* que no tiene electricidad o servicios básicos. Normalmente, Patrice trabaja desde las 4 de la mañana hasta las 7 de la tarde, siete días a la semana. Su supervisor le dice que no puede dejar el lugar de trabajo hasta terminar su trabajo diario, que generalmente le lleva 15 horas o más. De acuerdo con Patrice, y a pesar de las muchas horas de trabajo, no gana el dinero suficiente para comprar alimentos y recibe giros para sobrevivir. “Me encuentro en una situación que es la opuesta de la que pensé”, contó a la OTLA. “En vez de enviar dinero a casa, para ayudar a mi madre en Haití, ella tiene que enviarme dinero para que pueda comer”. Patrice se iría de la República Dominicana si pudiese pagar su viaje de vuelta a Haití, pero no puede. No se queja con la gerencia acerca de su situación, porque si los trabajadores se quejan, “los jefes te sacan del trabajo. Mucha gente perdió el trabajo de esa forma”. Además como inmigrante indocumentado, teme que el gobierno de la República Dominicana sepa de su suplicio. “El año pasado vino inmigración, y tuvimos que ocultarnos. Incendiaron los cañaverales para que saliésemos corriendo, así que tuvimos que correr. Esta es una técnica que los oficiales de inmigración usan a menudo”.¹⁶⁰

¹⁵⁵ *Ibíd.*

¹⁵⁶ *Ibíd.*

¹⁵⁷ Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, abril de 2012.

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ “Patrice” no es el nombre real del trabajador, pero toda la información en esta narración fue informada por la delegación de la OTLA. *Ibíd.*

¹⁶⁰ *Ibíd.*

Además de la información recolectada por la delegación de la OTLA, el estudio Verité 2012, al que anteriormente se hizo referencia, también encontró indicadores múltiples de trabajo forzado en el sector. El estudio Verité identificó un número de indicadores de trabajo forzado y de vulnerabilidades al trabajo forzado, similares a los hallados por las entrevistas de la OTLA, a saber: realización de horas extras sobre el límite legal y falta de días de descanso; pagos por debajo del salario mínimo y descuentos ilegales por prestación de equipo de seguridad y contribuciones al IDSS; vulnerabilidad a la retención o al no pago de los salarios, debido a la falta de contratos de empleo por escrito; engaño o falsas promesas acerca de los términos y condiciones de trabajo; deportación o amenazas de deportación y despido o amenazas de despido por quejarse de los términos y condiciones de empleo; y “endeudamiento inducido” con los *colmados*. El estudio también destacó indicadores adicionales de trabajo forzoso y vulnerabilidad al mismo, incluyendo: compulsión psicológica a obedecer las órdenes de trabajo del supervisor como resultado de “una amenaza creíble de castigo por no cumplir con lo requerido”; reclusión física en las ubicaciones de trabajo, incluso aislamiento en *bateyes* remotos y “zonas autorizadas” limitadas en las que los trabajadores deben permanecer; retención por parte del empleador de los documentos de identidad, especialmente de las tarjetas o carnets de los trabajadores temporales; endeudamiento inducido debido a costos relacionados con los *buscones*, que reclutan y transportan a los trabajadores a las plantaciones de azúcar; el uso del sistema de cupones para realizar los pagos a los *colmados*, con valores de cupones inflados artificiales; pérdida de la vivienda provista por el empleador o amenazas de pérdida de la misma si no se presenta a trabajar durante uno o más días; exclusión del empleo futuro o amenazas de dicha exclusión por quejarse acerca de las condiciones ilegales de trabajo, faltar al trabajo, o renunciar al empleo e irse de los *bateyes*; y violencia física o amenazas de violencia física si renuncian al trabajo o abandonan los *bateyes*.¹⁶¹

Es más, la *Lista de bienes producidos por el trabajo infantil o forzado* del Ministerio de Trabajo de 2012 especifica que la caña de azúcar dominicana es una mercadería producto del trabajo forzoso.¹⁶² La caña de azúcar ha estado en la lista desde la primera publicación del informe en el 2009.¹⁶³

La OTLA realizó un examen exhaustivo y minucioso de la información disponible sobre el trabajo forzoso en el sector azucarero dominicano, el cual incluía denuncias de los trabajadores sobre: trabajo de tiempo extra ilegal bajo la amenaza de despido, prácticas de contratación engañosas; miedo a ser despedidos o deportados por quejarse formalmente ante condiciones de trabajo ilegales, miedo de ser deportado por renunciar al trabajo y dejar los *bateyes*, un sistema de pago de un bono que crea presión para que

¹⁶¹ Informe Verité 2012, pág. 80. El Informe Verité especifica que: “el informe se base en la investigación de la presencia de indicadores de trabajo forzoso en el sector azucarero dominicano. Esta investigación no tiene por objeto determinar la existencia o la escala de trabajo forzoso en países y sectores en estudio, sino que más bien identificar la presencia de indicadores de trabajo forzoso y factores que puedan incrementar la vulnerabilidad de los trabajadores a la explotación laboral”. *Ibíd.*, pág. 7.

¹⁶² [Informe TVPRA 2012](#), pág. 18.

¹⁶³ *Lista de bienes producidos por medio de trabajo infantil o forzado* del Ministerio de Trabajo de 2012, Informe solicitado por la Ley de reautorización de víctimas de la trata de 2005, 2009, *disponible en* <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/tvpra.htm>, pág. 27.

los trabajadores vuelvan cada estación o se queden en los *bateyes* todo el año, y creciente endeudamiento con los *colmados* locales de propiedad privada. Además, este examen incluye las declaraciones de los empleadores, así como los informes del Departamento de Trabajo de los EE. UU., organizaciones independientes, y de la industria azucarera. Basándose en este análisis, la OTLA halló pruebas suficientes de que estas prácticas violan las leyes de trabajo de la República Dominicana en lo relativas al trabajo forzoso y con respecto a los indicadores del trabajo forzoso en el sector azucarero por lo cual recomendó la realización de una inspección gubernamental y, de ser necesario, la aplicación de las medidas correspondientes.

E. Represalias contra los trabajadores luego de la misión de la OTLA

Antes de iniciar el primer viaje de investigación a la República Dominicana de la OTLA en abril de 2012, la delegación recibió una denuncia de que algunos empleadores estaban amenazando a los trabajadores con tomar represalias, hasta con despedirlos, si hablaban con ellos.¹⁶⁴

Dada la gravedad de la denuncia, la OTLA planteó el problema ante el gobierno de la República Dominicana y los ejecutivos de dos de las tres industrias azucareras más importantes en las reuniones sostenidas los días 23 y 24 de abril, destacando que si dichas denuncias eran verdaderas y se tomaba alguna represalia, podrían ser considerados como intentos de menoscabar el proceso de examen.¹⁶⁵ Los funcionarios del gobierno de la República Dominicana afirmaron que investigarían las denuncias específicas de dichas amenazas o represalias, y los ejecutivos de la industria azucarera aseguraron a la OTLA que no habían amenazado ni tomado represalias contra los trabajadores y que tampoco lo harían en el futuro.¹⁶⁶

A pesar de todo, poco tiempo después de entrevistarse con los trabajadores durante el viaje de abril de 2012, la OTLA recibió denuncias concretas de represalias en una de las compañías donde la delegación no había hablado con los ejecutivos azucareros.¹⁶⁷ El sábado 28 de abril, la OTLA organizó entrevistas grupales e individuales con los trabajadores del sector. Luego, el 2 de mayo se informó a la OTLA que dos de los trabajadores con quienes se había reunido la delegación habían sido despedidos el sábado

¹⁶⁴ Correo electrónico del peticionario a la OTLA, 23 de abril de 2012.

¹⁶⁵ Reuniones de la OTLA con los ministros dominicanos de trabajo y de relaciones exteriores, Santo Domingo, 23 de abril de 2012; reunión de la OTLA con los ejecutivos azucareros, Santo Domingo, República Dominicana, 23 y 24 de abril de 2012.

¹⁶⁶ Reuniones de la OTLA con los ministros dominicanos de trabajo y de relaciones exteriores, Santo Domingo, 23 de abril de 2012; reunión de la OTLA con los ejecutivos azucareros, Santo Domingo, República Dominicana, 23 y 24 de abril de 2012. Un representante de las compañías azucareras también admitió que tomar represalias contra los trabajadores sería algo muy grave, y que equivaldría a una “manipulación de testigos”. Reunión de la OTLA con un abogado del sector azucarero dominicano, Washington, D.C., 7 de junio de 2012.

¹⁶⁷ Mensaje de correo electrónico del contacto local para la OTLA, 2 de mayo de 2012. Las represalias alegadas ocurrieron contra los trabajadores empleados por una compañía azucarera con cuyos ejecutivos la delegación de la OTLA no se reunió durante el viaje de abril de 2012.

29 de abril, a menos de 24 horas de transcurrida la reunión.¹⁶⁸ Los trabajadores manifestaron que fueron despedidos por haber hablado con la delegación.¹⁶⁹

El 7 de mayo, la OTLA informó al gobierno de la República Dominicana sobre las represalias denunciadas sin identificar a los dos trabajadores.¹⁷⁰ Los inspectores del Ministerio de Trabajo investigaron el caso los días 9 de mayo y 6 de junio, hablando con un total de cuatro trabajadores y ocho gerentes durante el examen.¹⁷¹ El ministerio envió a la OTLA un resumen de dichas inspecciones el 21 de junio y entregó los informes específicos de la inspección el 24 de julio.¹⁷² El informe de inspección del 9 de mayo, basándose en la declaración del Director de Recursos Humanos de la compañía, concluyó que uno de los trabajadores había sido suspendido por ocasionar un disturbio durante una reunión con el cónsul de Haití del lugar, pero que se lo había reintegrado al día siguiente y que se le había pagado el día de trabajo perdido.¹⁷³ Sin embargo, el informe de inspección del 6 de junio contiene la declaración de ese trabajador quien asegura que “fue suspendido por hablar mal de la compañía ante la comisión que había venido de los Estados Unidos”.¹⁷⁴ La carta del 21 de junio que el gobierno de la República Dominicana envió a la OTLA cita la declaración del Director de Recursos Humanos, la cual se incluye en el informe de inspección del 9 de mayo, sin hacer referencia a la declaración del trabajador ante el inspector del 6 de junio.¹⁷⁵

Sin embargo, durante el viaje del mes de julio de la OTLA, la delegación conversó con el cónsul local de Haití mencionado en el informe de inspección del 9 de mayo, quien afirmó que había asistido a una fiesta del Día del Trabajador organizada por la compañía azucarera durante alrededor del 29 de abril, y que no había presenciado ningún disturbio

¹⁶⁸ *Ibíd.* El contacto local alertó a la OTLA en un mensaje por correo electrónico sobre supuestas represalias el 2 de mayo de 2012, y luego, durante una conversación telefónica con la OTLA el 3 de Mayo, hizo aclaraciones, dio los nombres de los trabajadores despedidos y dijo que, supuestamente, se los había echado por hablar mal de la compañía en una reunión.

¹⁶⁹ *Ibíd.*; entrevistas de la OTLA a los trabajadores, julio de 2012; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 190, 6 de junio de 2012.

¹⁷⁰ Mensaje de correo electrónico de la OTLA para el gobierno de República Dominicana, 7 de mayo de 2012. La OTLA también se reunió con representantes de la Embajada de la República Dominicana en Washington, D.C., para tratar la cuestión el 7 de mayo de 2012.

¹⁷¹ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 176, 9 de mayo de 2012; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 190, 6 de junio de 2012.

¹⁷² Carta enviada a la OTLA por el ministro de trabajo de la República Dominicana con respecto a las inspecciones sobre supuestas represalias contra los trabajadores posteriores a la misión de la OTLA, 21 de junio de 2012; Reunión entre la OTLA y el ministro de trabajo en Barahona, República Dominicana, 24 de julio de 2012.

¹⁷³ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 176, 9 de mayo de 2012.

¹⁷⁴ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 190, 6 de junio de 2012. La declaración en español presentada en este informe de inspección era: “*contestándome que fue que el habló mal de la empresa a la comisión que lo visitó desde los Estados Unidos*”.

¹⁷⁵ Carta enviada a la OTLA por el ministro de trabajo de la Republica Dominicana con respecto a las inspecciones sobre supuestas represalias contra los trabajadores posteriores a la misión de la OTLA, 21 de junio de 2012.

ni incidentes con trabajadores.¹⁷⁶ El Cónsul de Haití mostró a la delegación de la OTLA un video filmado durante la fiesta.¹⁷⁷

Los informes de inspección de los días 9 de mayo y 6 de junio no hicieron mención del otro trabajador supuestamente despedido por hablar con la OTLA. El 12 de septiembre, la OTLA comunicó al Ministerio de Trabajo el nombre de ese otro trabajador presuntamente despedido, luego de recibir el permiso para hacerlo.¹⁷⁸ También alertó al ministerio sobre varias cuestiones planteadas en la investigación del caso, incluso que los inspectores hablaron con pocos trabajadores, que hicieron la inspección en español y no en creole y que no lograron verificar la identidad del otro trabajador despedido.¹⁷⁹ El 12 de octubre el ministerio investigó el caso del otro trabajador y el 22 de noviembre envió a la OTLA una copia del informe de inspección.¹⁸⁰ Este último contiene la declaración del trabajador declarando que nunca había sido despedido,¹⁸¹ a pesar de haber afirmado lo contrario durante una entrevista con la OTLA en el mes de julio.¹⁸² También destaca que la declaración del trabajador se tomó en presencia de dos supervisores.¹⁸³ Se informó a la OTLA que uno de ellos era el mismo supervisor que supuestamente lo había despedido.¹⁸⁴ Además del informe de inspección del 12 de octubre, el 22 de noviembre el gobierno de la República Dominicana envió también a la OTLA las que parecían ser copias de los registros de nómina para demostrar que nunca habían despedido al trabajador.¹⁸⁵ La OTLA no ha podido verificar la información de dichos registros.

La OTLA recibió información de que los dos trabajadores que supuestamente habían sido despedidos por hablar con la OTLA habían sido reincorporados por la compañía.¹⁸⁶

F. Aplicación de la legislación laboral de parte del gobierno

El Código de Trabajo de la República Dominicana asigna al inspectorado del Ministerio de Trabajo la tarea de garantizar el cumplimiento de la legislación laboral,¹⁸⁷ incluso

¹⁷⁶ Reunión de la OTLA con el cónsul de Haití en Barahona, Barahona, República Dominicana, 24 de julio de 2012.

¹⁷⁷ *Ibíd.*

¹⁷⁸ Mensaje de correo electrónico de la OTLA al ministro dominicano de trabajo, 12 de septiembre de 2012.

¹⁷⁹ *Ibíd.*

¹⁸⁰ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Informe de inspección del 12 de octubre sobre la situación del trabajador 16099, 18 de octubre de 2012; mensaje de correo electrónico del Ministerio de Trabajo para la OTLA, 22 de noviembre de 2012.

¹⁸¹ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 245, 12 de octubre de 2012. La declaración en español presentada en este informe de inspección era: “*No, yo nunca he sido despedido de mi trabajo*”.

¹⁸² Entrevistas de la OTLA a los trabajadores, julio de 2012.

¹⁸³ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 245, 12 de octubre de 2012.

¹⁸⁴ Conversación telefónica entre la OTLA y el contacto local, 27 de noviembre de 2012.

¹⁸⁵ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 0158/2012, 20 de noviembre de 2012.

¹⁸⁶ Conversación telefónica entre la OTLA y el contacto local, 27 de noviembre de 2012.

¹⁸⁷ Código de Trabajo, art. 433. La versión en español del artículo 433 es: “*Compete al servicio de inspección de trabajo velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias relativas al trabajo, especialmente las que se refieren a las materias enunciadas en los ordinales de artículo 423*”.

mediante inspecciones en los lugares de trabajo. El Código de Trabajo autoriza a que los inspectores laborales ingresen a los lugares de trabajo libremente y sin notificación previa, entrevisten al personal de la compañía, y soliciten y revisen los registros y documentación de cualquier empleado.¹⁸⁸ Si los inspectores laborales identifican una violación a la ley laboral durante el proceso de inspección, estos deben comunicar el hallazgo al empleador y establecer un período para que lo subsane.¹⁸⁹ Al finalizar dicho período, los inspectores deben llevar a cabo una nueva inspección para confirmar que se ha solucionado el problema.¹⁹⁰ Si la violación persiste, se requiere que los inspectores laborales presenten una notificación de la violación ante el oficial local del Ministerio de Trabajo, que deberá transferir el caso dentro de los cinco días a la corte local correspondiente para que se produzca la imputación y se cobre la multa pertinente.¹⁹¹

El Protocolo de Inspección General de 2008 y el Protocolo de Inspección para la Agricultura de 2011 del Ministerio de Trabajo enumeran los derechos laborales específicos establecidos en la legislación dominicana e indican cuáles son las leyes del país y las normas legales pertinentes que rigen para cada derecho, indican cómo se deben cumplir, cómo verificar el cumplimiento y las probables áreas problemáticas, y proporcionan instrucciones a los inspectores sobre cómo revisar los registros correspondientes del empleador, a hablar tanto con los trabajadores como con los empleadores durante las inspecciones, a entrevistar a los trabajadores sin la presencia de

La versión en español del artículo 423 es: *“Corresponde al Departamento de Trabajo despachar de acuerdo con las leyes y reglamentos, bajo la vigilancia de la Secretaría de Estado de Trabajo todo lo relativo: (1) a la jornada de trabajo; (2) a los descansos legales; (3) a las vacaciones de los trabajadores; (4) al cierre de las empresas; (5) a la protección de la maternidad de las trabajadoras; (6) a la protección de los menores en materia de trabajo; (7) a los salarios de los trabajadores; (8) a la nacionalización del trabajo; (9) a las asociaciones de empleadores y trabajadores; (10) a los contratos de trabajo; (11) a los demás asuntos relacionados con el trabajo como factor de la producción”*.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, art. 434. La versión en español del artículo 434 es: *“Los inspectores de trabajo que acrediten su identidad, están autorizados: (1) A penetrar libremente y sin previa notificación en los lugares en los cuales puedan ser objeto de violación las disposiciones a que se refiere el artículo 433, guardando el respeto debido a las personas que se encuentren en ellos y tratando de que no se interrumpan innecesariamente los trabajos que se estén realizando; (2) A proceder a cualquier examen, comprobación o investigación que consideren necesarios para tener la convicción de que se observan las disposiciones legales, en particular: (a) A interrogar, sólo o ante testigos, al empleador y al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales; (b) a pedir la presentación de libros, registros o documentos que las leyes y los reglamentos de trabajo ordenen llevar, a fin de comprobar si se hallan en debida forma, y para sacar copias o extractos de ellos; y (c) a requerir la colocación de los avisos y carteles que exigen las leyes y reglamentos. Los inspectores de trabajo podrán requerir el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de lo dispuesto en el ordinal primero, en caso de oposición del propietario sus representantes o las personas que se encuentren en los lugares indicados en dicho ordinal o que acudan a ellos”*.

¹⁸⁹ Código de Trabajo, art. 436; Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección General, pág. 20; Reunión entre la OTLA y el Director de Inspecciones del Ministerio de Trabajo, 25 de julio de 2012. Se requieren las inspecciones de trabajo además para presentar un informe de inspección con el Ministerio de Trabajo dentro de los dos días de concluida una inspección. Código de Trabajo, art. 435.

¹⁹⁰ Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección General, pág. 20; Reunión entre la OTLA el Director de Inspecciones del Ministerio de Trabajo, 25 de julio de 2012.

¹⁹¹ Código de trabajo, arts. 439, 442, 711, 715; Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección General, pág. 20; Reunión entre la OTLA el Director de Inspecciones del Ministerio de Trabajo, 25 de julio de 2012.

los representantes de la gerencia y a proteger el anonimato de los trabajadores entrevistados.¹⁹²

El Ministerio de Trabajo lleva a cabo dos tipos de inspecciones: las inspecciones focalizadas, las cuales responden a solicitudes específicas o a denuncias presentadas ante el Ministerio de Trabajo; y las inspecciones preventivas, las cuales se programan periódicamente y se centran de manera proactiva en sectores o empleadores de particular alto riesgo.¹⁹³ De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, no se llevaron a cabo inspecciones focalizadas en el sector azucarero entre 2007 y febrero de 2012 porque no se presentaron solicitudes de inspecciones ni denuncias en ese sector durante ese período de cinco años.¹⁹⁴ Sin embargo, la OTLA tiene conocimiento de que al menos una inspección fue solicitada en nombre de 21 trabajadores del sector azucarero por una organización no gubernamental local el 8 de marzo de 2011, a la cual el Ministerio jamás dio respuesta.¹⁹⁵

El 16 de abril de 2012, la OTLA solicitó por escrito al gobierno de la República Dominicana información sobre cualquier inspección realizada en la industria azucarera desde la entrada en vigencia del CAFTA-DR entre los Estados Unidos y la República Dominicana el 1 de marzo de 2007.¹⁹⁶ Específicamente, la OTLA solicitó “información sobre dónde y cuándo se llevaron a cabo inspecciones, las conclusiones de las inspecciones, las resoluciones a los problemas identificados y la fecha de dicha resolución, los pasos involucrados, y el papel del [gobierno de la República Dominicana] en la cumplimentación de dicha resolución.”¹⁹⁷

En respuesta, el 22 de junio del 2012, el gobierno de la República Dominicana presentó documentación a la OTLA que resumía la información de 14 informes que representaban a 148 inspecciones preventivas llevadas a cabo en el sector azucarero desde el 1 de marzo de 2007 al 12 de febrero de 2012 y adjuntó los 14 informes de inspección

¹⁹² Protocolo de Inspección General del Ministerio de Trabajo; Protocolo de Inspección para la Agricultura del Ministerio de Trabajo.

¹⁹³ Gobierno de la República Dominicana, respuesta del 22 de junio, pág. 2; reunión de la OTLA con el ministro dominicano de trabajo el 25 de Julio de 2012.

¹⁹⁴ Gobierno de la República Dominicana, respuesta del 22 de junio, pág. 3-6; reuniones de la OTLA con los ministros dominicanos de trabajo y de relaciones exteriores, Santo Domingo, 23 de abril de 2012.

¹⁹⁵ La denuncia alega abuso de los derechos laborales incluyendo pagas por debajo del salario mínimo, períodos de pago de cuatro días, y ningún día de descanso. Solicitud de inspección presentada ante el Ministerio de Trabajo por una organización no gubernamental local en nombre de trabajadores, San Pedro de Macorís, 8 de marzo de 2011. Reunión entre la OTLA y los contactos locales, San Pedro de Macorís, 25 de julio de 2012.

¹⁹⁶ Correo electrónico de la OTLA al gobierno de la República Dominicana, 16 de abril de 2012.

¹⁹⁷ *Ibíd.* Las preguntas al gobierno de la República Dominicana se enviaron en inglés y español. La versión en español de la pregunta es: “¿Se realizaron la SET y el CNSS inspecciones laborales recientes en el sector azucarero (incluyendo inspecciones relacionadas con el trabajo infantil)? Si las han realizado, favor de proporcionar información sobre las inspecciones realizadas, incluyendo: (a) la fecha de la inspección, (b) el lugar de la inspección, (c) las conclusiones de los inspectores, (d) el tipo de remedio mandado por el [Gobierno de la República Dominicana] para violaciones identificadas, (e) la fecha y una descripción de los remedios implementados en las empresas violadoras, y (f) el papel del [Gobierno de la República Dominicana] en hacer que la empresa o el ingenio cumpla con los remedios mandados”.

correspondientes como anexos a su respuesta.¹⁹⁸ El gobierno de la República Dominicana también adjuntó el Anexo XVIII a su respuesta del 22 de junio a la OIT, informando que había realizado 38.604 inspecciones preventivas a nivel nacional desde enero a septiembre de 2011.¹⁹⁹ El gobierno de la República Dominicana informó a la OIT que había realizado un total de 246.349 inspecciones preventivas en todo el país desde el 2007 al 2010.²⁰⁰ En este caso, el gobierno de la República Dominicana informó que había realizado un total de 284.953 inspecciones preventivas en todo el país desde el 1 de marzo de 2007 a septiembre de 2011.

El análisis de la OIT de la información provista por el gobierno de la República Dominicana a la OIT y a la OIT sugiere que el gobierno dominicano adoptó dos enfoques distintos para contar las inspecciones. Mientras que los informes de las 14 inspecciones citados y anexados a la respuesta del 22 de junio a la OIT cuentan a cada inspección de una compañía como un evento por separado,²⁰¹ la información provista a la OIT en el Anexo XVIII de la respuesta del 22 de junio y a la OIT cuenta a cada inspección de un lugar de trabajo de un *batey* como un evento por separado.²⁰² En base a este último enfoque, el examen de la OIT de los informes de las 14 inspecciones sugiere que los inspectores visitaron 148 *bateyes* o lugares de trabajo en el sector azucarero desde el 1 de marzo de 2007 a febrero del 2012.²⁰³

El examen de la OIT también revela discrepancias entre los 14 informes de inspección provistos y la información que el Gobierno de la República Dominicana proporcionó a la OIT para el mismo período. Estas discrepancias incluyen, entre otras: un doble conteo aparente de cinco visitas de inspección en la información provista a la OIT,²⁰⁴ y la inclusión de 26 visitas de inspección adicionales en los materiales para la OIT que no

¹⁹⁸ Gobierno de la República Dominicana, respuesta del 22 de junio, pág. 3-6 y Anexo I (*Informes de Inspección realizados desde el 2007 a la fecha*).

¹⁹⁹ *Ibíd.*, Anexo XVIII.

²⁰⁰ El Gobierno de la República Dominicana informó a la OIT que condujo 65.482 inspecciones preventivas en el 2010, 62.891 en el 2009, 59.503 en el 2008, y 58.473 en el 2007. OIT, *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Agosto de 2009 – Enero de 2010*, pág. 136, disponible en http://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_180195/lang--es/index.htm (última visita, 4 de septiembre de 2013).

²⁰¹ Ver Gobierno de la República Dominicana, respuesta del 22 de junio, pág. 3-6 y Anexo I.

²⁰² Consulte OIT, *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Agosto de 2009 – Enero de 2010*, pág. 128, fn. 122; Gobierno de la República Dominicana, Respuesta del 22 de junio, Anexo XVIII.

²⁰³ Ver Gobierno de la República Dominicana, respuesta del 22 de junio, Anexo I.

²⁰⁴ Por ejemplo, el análisis de la OIT del 14 de enero de 2010, el informe de inspección (Informe No. 025/10) provisto por el Gobierno de la República Dominicana muestra que existen tres *bateyes* que fueron visitados por inspectores el 13 de enero (Batey Colonia Elsie Kalil, Batey Consuelito, Batey Los Chicharrones) y otros tres que fueron visitados el 14 de enero (Batey Toronja, Batey Experimental, Finca Experimental El Peñón UCE). Sin embargo, en la información provista a la OIT en *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Agosto de 2009 – Enero de 2010*, que no es corroborada por los informes de inspección provistos a la OIT, indica que estos seis *bateyes* fueron visitados del 13 de enero y que cinco de estos fueron nuevamente visitados el 14 de enero. OIT, *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Agosto de 2009 – Enero de 2010*, pág. 128, fn. 122. La declaración sugiere que el Gobierno de la República Dominicana realizó 64 visitas de inspección en el sector azucarero en este período y que cuenta cada una de estas 11 visitas como un evento individual.

están documentados en los informes de inspección provistos a la OTLA.²⁰⁵ Dichas discrepancias dan lugar a preguntas sobre la consistencia en el seguimiento, registro e informe de las inspecciones laborales realizadas.

Además, la revisión de la OTLA preocupa con respecto a deficiencias procedimentales y metodológicas en el proceso de inspección que menoscaban la capacidad del gobierno para identificar violaciones laborales de modo efectivo. Aunque la mayoría de los trabajadores con los cuales tuvo contacto la OTLA en el curso de su examen hablaban creole, y poco o nada de español,²⁰⁶ el Ministerio de Trabajo no pudo verificar que ninguno de sus inspectores hablase creole.²⁰⁷ Como resultado, los inspectores que hablaban español fueron responsables de entrevistar a trabajadores que hablaban creole, cuestionándose la capacidad de los inspectores de comunicarse de manera directa con los trabajadores durante el proceso de inspección.

En su revisión de los 14 informes de inspección, la OTLA identificó preocupaciones particulares e importantes con respecto al número de trabajadores con los cuales los inspectores hablaron durante cada visita al lugar de trabajo y la substancia de dichas conversaciones. De acuerdo con el análisis de la OTLA a los informes, los inspectores no informaron haber hablado con trabajadores en 117 de los 148 lugares de trabajo visitados, o un 79 por ciento de los mismos.²⁰⁸ Para nueve de cada 31 sitios donde los inspectores

²⁰⁵ Los 26 bateyes y lugares de trabajo adicionales informados a la OIT como sitios de inspección son: (1) 15 de diciembre de 2009, San Luis (Las Flores, El Ingenio, El Vertedero, San Mateo, Puente Rojo, Cruce de Yabacao); (2) 15 de diciembre de 2009, Guerra (Cyear Nuevo, Cyear Marucho, Batey Yabacao, Batey Chirino, Batey el Talao, Batey Hato de Palma, Batey Bayaguana) (3) 1 de marzo de 2010, San Pedro de Macorís (Batey Chicharrones, Batey Toronja, Batey Carlos Torres Ríos; (4) 3 de marzo de 2010, La Romana (Batey Palo Blanco, Batey No. 5, Batey No. 16, Batey No. 20, Batey No. 82, Batey Guerrero, Batey Carmoni); (5) 5 de marzo de 2010, La Romana (Batey Higueral, Batey La Milagrosa); (6) 8 de julio de 2010 (Cristóbal Colón). OIT, *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Agosto de 2009 – Enero de 2010*, pág. 128, fn. 122, e *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Febrero de 2010 – Julio de 2010*, pág. 139, fn. 115.

²⁰⁶ Entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012.

²⁰⁷ Reunión entre la OTLA y los Ministerios dominicanos de Trabajo y Asuntos Externos, Santo Domingo, 23 de julio de 2012; Reunión entre la OTLA y el Director de Inspecciones del Ministerio de Trabajo, 25 de julio 2012.

²⁰⁸ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 18 de diciembre de 18, 2007; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 0159/2008, 17 de diciembre de 2008; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 079/09, 22 de octubre de 2009; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 025/10, 14 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección de 22 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 031/10, 26 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 028/2010, 1 de febrero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 041/10, 8 de febrero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección de 2 de marzo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 016/2010, 9 de marzo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 025/2010, 18 de mayo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección de 31 de enero de 2011; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 0023/2011, 31 de enero de 2011; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 29 de febrero de 2012.

hablaron con un trabajador, los inspectores informaron hablar con tan solo un trabajador.²⁰⁹ Además, para seis de estos 31 sitios, los informes de inspección no reflejan las conversaciones entre los inspectores y trabajadores sobre temas relacionados al cumplimiento del empleador con las leyes laborales dominicanas.²¹⁰ Por ende, los 14 informes de inspección provistos por el gobierno de la República Dominicana a la OTLA sugieren que los inspectores no hablaron con los trabajadores sobre los tema de importancia para evaluar el cumplimiento de la ley en 123 de los 148 sitios visitados, o en un 83 por ciento de los casos.

El examen de la OTLA a los 14 informes de inspección del sector azucarero entre el 1 de marzo de 2007 y febrero de 2012 también revela que los inspectores interrogaron a los trabajadores en presencia de sus supervisores.²¹¹ Las violaciones aparentes o potenciales de ciertas leyes laborales dominicanas, como no recibir la paga por feriados, trabajar más de 10 horas diarias, y no recibir el descanso de 36 horas interrumpidas o paga extra en compensación por trabajar dicho período,²¹² no se citaron como violaciones en ninguno de los informes revisados por la OTLA.²¹³

El análisis de la OTLA de los 14 informes de inspección también revela instancias donde parece que los inspectores no respondieron a las acusaciones específicas de las violaciones de la ley laboral hechas por los trabajadores a los inspectores durante las inspecciones. Parece que los inspectores no conversaron acerca de las acusaciones con

²⁰⁹ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección de 18 de diciembre de 2007; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 0159/2008, 17 de diciembre de 2008; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 079/09, 22 de octubre de 2009; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 031/10, 26 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 041/10, 8 de febrero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 025/2010, 18 de mayo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección de 31 de enero de 2011; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 0023/2011, 31 de enero de 2011.

²¹⁰ Por ejemplo, los inspectores informaron conversaciones en las que hablaron con trabajadores exclusivamente acerca de cuánta caña de azúcar podían cortar promedio (Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 22 de enero de 2010, pág. 3; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 31 de enero de 2011, pág. 3), acerca de cuándo tendría lugar la zafra local (Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 22 de enero de 2010, pág. 5; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 31 de enero de 2011, pág. 5), y la proporción de la zafra que estaba mecanizada en el ámbito local (Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 31 de enero de 2011, pág. 5).

²¹¹ *Consulte, por ejemplo*, Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 18 de diciembre de 2007; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 079/09, 22 de octubre de 2009; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 025/10, 14 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 109/2010, 18 de mayo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 31 de enero de 2011; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 29 de febrero de 2012; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 176, 9 de mayo de 2012; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección No. 190, 6 de junio de 2012; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección de trabajador despedido 16099, 18 de octubre de 2012.

²¹² Entrevistas de OTLA con los trabajadores, abril y julio 2012.

²¹³ Gobierno de la República Dominicana, Respuesta del 22 de junio, pág. 3-6 y Anexo I.

los empleadores, no identificaron las violaciones como corresponde y no emitieron las advertencias correspondientes.²¹⁴ Los pocos trabajadores entrevistados por la OTLA que informaron las supuestas violaciones a la ley laboral a los inspectores laborales además indicaron que no observaron seguimiento o cambio en las condiciones en consecuencia.²¹⁵

De acuerdo con los 14 informes de inspección, durante las 148 visitas documentadas, parece que los inspectores identificaron 35 violaciones a la ley laboral en 17 lugares de trabajo, 16 de las cuales se relacionan con las leyes sobre nacionalidad de los trabajadores y tres de las cuales se relacionan con el requisito de mantener un registro de todas las inspecciones laborales a un sitio de trabajo. Los informes de inspección además reflejan que aunque se identificaron 35 violaciones en 17 lugares de trabajo, los inspectores condujeron solamente una inspección de seguimiento para verificar la solución del problema, durante la cual los inspectores determinaron que el problema había sido remediado.²¹⁶ Por lo tanto, de acuerdo con los 14 informes de inspección, durante el período de cinco años en cuestión, ningún caso de una compañía azucarera fue transferido por el Ministerio de Trabajo a la corte correspondiente para la aplicación de una multa por no solucionar una violación laboral identificada.²¹⁷

El examen de la OTLA planteó la existencia de problemas graves porque el gobierno de la República Dominicana no hacía cumplir la legislación laboral en el sector azucarero, en particular por medio de inspecciones al lugar de trabajo. Las preocupaciones relacionadas con las deficiencias procedimentales y metodológicas en el proceso de inspección menoscaban la capacidad del gobierno de identificar de modo efectivo violaciones laborales, a saber: (1) se entrevistó a pocos o a ningún trabajador; (2) no se analizaron los temas relacionados con el cumplimiento de la ley laboral con respecto a los trabajadores; (3) se realizaron las entrevistas a los trabajadores en presencia de los

²¹⁴ Por ejemplo, en ciertas instancias cuando los trabajadores se quejaron a los inspectores acerca de que los empleadores no proporcionaban equipo de seguridad y agua potable a los trabajadores, los informes de inspección no reflejan que los inspectores hayan tratado estas acusaciones con los empleadores, emitido advertencias, o realizado inspecciones de seguimiento. Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 023/2011 del 31 de enero de 2011.

²¹⁵ Entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012.

²¹⁶ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 2 de marzo del 2010.

²¹⁷ Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 18 de diciembre de 2007; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 159/2008 del 17 de diciembre de 2008; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 079/09 del 22 de octubre de 2009; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 025/10 del 14 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 22 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 31/10 del 26 de enero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 28/10 del 1 de febrero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 41/10 del 8 de febrero de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 2 de marzo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 16/10 del 9 de marzo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 109/2010 del 18 de mayo de 2010; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 31 de enero de 2011; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección N.º 23/10 del 31 de enero de 2011; Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Trabajo, Inspección del 29 de febrero de 2012.

representantes de los empleadores; (4) falta de inspectores con habilidades lingüísticas acorde, particularmente creole, necesarias para comunicarse de modo efectivo con los trabajadores; (5) la no realización de un seguimiento de las acusaciones de las violaciones a la ley laboral hechas por los trabajadores durante el proceso de inspección; y (6) la no realización de inspecciones de seguimiento para verificar la resolución de las violaciones identificadas.

III. Conclusión

La OTLA realizó un examen exhaustivo y minucioso de la información disponible con respecto a las alegaciones de violaciones de los derechos laborales en el sector azucarero estipulados en virtud del Artículo 16.8 del CAFTA-RD. La OTLA halló pruebas de violaciones aparentes y potenciales a la legislación laboral dominicana en ese sector en lo referente a: (1) condiciones de trabajo aceptables respecto a salario mínimo, horas de trabajo, y seguridad y salud ocupacional; (2) una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (3) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio. La OTLA también constató problemas en el sector azucarero respecto de la aplicación de la legislación laboral dominicana sobre libertad sindical y negociaciones colectivas. La OTLA también notó problemas en el sector azucarero con respecto a la aplicación de la ley laboral dominicana en materia de libertad de asociación, el derecho a organizarse y a realizar contratos colectivos de trabajo.

En virtud del artículo 16.2.1 del CAFTA-DR, cada parte “no debe dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes”.²¹⁸ Dentro del marco legal e institucional de la República Dominicana, el Departamento de Inspecciones del Ministerio de Trabajo es el principal responsable de garantizar el cumplimiento de la legislación laboral.²¹⁹ El Protocolo de Inspección General del 2008 y el Protocolo de Inspección para la Agricultura de 2011 del Ministerio de Trabajo brindan instrucciones a los inspectores sobre cómo verificar el cumplimiento de la legislación laboral de la República Dominicana en el sector de la agricultura, y en particular en el sector azucarero.²²⁰

Las entrevistas de la OTLA con los trabajadores del sector azucarero y el análisis de los 14 informes de inspecciones realizadas en el sector desde el 1 de marzo de 2007 a febrero de 2012, conllevan preguntas sobre la consistencia en el seguimiento, registro e informe de las inspecciones laborales y preocupaciones metodológicas y procedimentales con respecto al proceso de inspección, incluso la incapacidad para seguir los Protocolos de Inspección dominicanos²²¹ que menoscaban la capacidad del gobierno para identificar de

²¹⁸ CAFTA-DR, art. 16.2.1.

²¹⁹ Código de Trabajo, art. 433. Para consultar la versión en español del artículo 433, ver la nota al pie 185.

²²⁰ Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección para la Agricultura.

²²¹ Entrevistas de la OTLA con los trabajadores, abril y julio de 2012; Gobierno de la República Dominicana, Respuesta del 22 de junio, Anexos I y XVIII; OIT, *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Agosto de 2009 – Enero de 2010*, pág. 128, fn. 122, e *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Febrero*

modo efectivo violaciones laborales. Por ejemplo, el examen de la OTLA muestra preocupación dado que los inspectores laborales entrevistaron a un número pequeño de trabajadores únicamente, analizaron con los trabajadores temas sobre el cumplimiento de la ley laboral en tan solo el 17 por ciento de los lugares de trabajo inspeccionados, y no identificaron o citaron violaciones potenciales o aparentes en repetidas ocasiones que fueron informadas a la OTLA durante esta revisión, realizaron preguntas a los trabajadores en presencia de sus supervisores, hablaron español y no pudieron comunicarse de modo directo con trabajadores que hablaban creole, no realizaron seguimientos de acusaciones específicas de trabajadores sobre violaciones a la ley laboral que fueron presentadas directamente a los inspectores durante las inspecciones preventivas y no condujeron inspecciones de seguimiento para verificar la solución de las violaciones identificadas.

IV. Recomendaciones

Para abordar las preocupaciones planteadas en el curso del examen, la OTLA hace las siguientes recomendaciones al gobierno de la República Dominicana, en especial en lo referente al cumplimiento de la legislación laboral dominicana en el sector azucarero:

- Seguir el Protocolo de Inspección General del 2008 del Ministerio de Trabajo, el Protocolo de Inspección para la Agricultura del 2011, y las mejores prácticas para las inspecciones laborales, a saber:
 - Hablar con números más significativos de trabajadores escogidos por los inspectores;
 - Entrevistar a los trabajadores cuando los representantes de la gerencia no estén presentes;
 - Analizar con los trabajadores, en todos los casos, cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la ley laboral;
 - Realizar un seguimiento de las acusaciones de violaciones a la ley laboral realizadas por los trabajadores durante el proceso de inspección; y
 - Realizar inspecciones laborales para verificar la solución de las violaciones identificadas.
- Emplear la cantidad suficiente de inspectores laborales e intérpretes capaces de comunicarse con los trabajadores del sector azucarero, en especial en idioma creole;
- Entrenar a los inspectores laborales en los métodos y mejores prácticas para identificar el trabajo forzoso, el trabajo infantil y las violaciones a las condiciones de trabajo aceptables, incluso en lo referente a salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud ocupacional, sobre todo en el sector azucarero;
- Hacer campañas de asistencia comunitaria para informar a los trabajadores más indefensos sobre sus derechos laborales y hacerles conocer los métodos disponibles

de 2010 – Julio de 2010, pág. 139, fn. 115; Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección de Agricultura; Ministerio de Trabajo, Protocolo de Inspección General.

para proporcionar información de forma anónima a las autoridades pertinentes del Ministerio de Trabajo en lo referente a violaciones laborales. Asegurarse que los métodos para radicar denuncias cuenten con la cantidad de personal suficiente con las habilidades lingüísticas relevantes, y en particular en idioma creole;

- Comprometerse formal y públicamente a que el Ministerio de Trabajo mantenga la confidencialidad y el anonimato de los trabajadores que participen en una inspección o que formulen denuncias ante el Ministerio, según se recomienda en el Protocolo de de Inspección General de 2008 y sin importar el estatus migratorio;
- Reforzar el cumplimiento establecido en la Resolución de 2012 sobre Salario Mínimo en cuanto a la obligación de exhibir visiblemente el salario mínimo en el lugar de trabajo;
- Reforzar el cumplimiento del Artículo 161 del Código de Trabajo que exige a los empleadores registrar las horas de trabajo de los trabajadores, las horas extras y la remuneración que se pagará, y hacer cumplir efectivamente otras leyes laborales sobre horas de trabajo y salario mínimo, con especial énfasis en garantizar el salario mínimo, el pago de las 36 horas semanales de descanso o pago adicional u otorgar un día libre subsiguiente por trabajar el día de descanso semanal, así como respetar los días de trabajo de 10 horas límite para la agricultura y los días feriados pagados;
- Reforzar el cumplimiento de las leyes pertinentes que rigen las contribuciones de los trabajadores para la seguridad social con el fin de garantizar que los trabajadores con derecho legal a los beneficios de dicha seguridad social puedan recibirlos, que los empleadores no hagan deducciones a los trabajadores que no tengan derecho legal a recibir beneficios, y que los trabajadores que no cumplan los requisitos para recibir beneficios puedan recuperar el total de los montos deducidos;
- Reforzar el cumplimiento del Reglamento 522-06 y de la Resolución 04-2007 sobre Seguridad y Salud Ocupacional, por los cuales los empleadores deben poner a disposición de los trabajadores, en cantidad suficiente, agua potable o cualquier otra bebida sana, y proporcionarles gratuitamente los equipos de protección individual que deban utilizar;
- Reforzar el cumplimiento de los artículos 245 y 247 del Código de Trabajo y la Resolución Laboral 52/2004, en los cuales se establecen los 14 años como edad mínima para el empleo legal, limitando la jornada laboral a 6 horas para menores de 16 años y prohibiendo el trabajo peligroso e insalubre para personas menores de 18 años, a manera de prevenir el trabajo infantil ilegal en el sector azucarero, y además: establecer un sistema para verificar las edades de los trabajadores jóvenes sin certificados de nacimiento u otra documentación legal para ayudar a protegerlos contra la explotación;
- Reforzar el cumplimiento del artículo 62.2 del Código de Trabajo que prohíbe el trabajo forzoso, incluso creando y poniendo en práctica un plan para hacer frente a

las condiciones que contribuyen al trabajo forzoso, entre ellas, realización de horas extras ilegales bajo amenaza, prácticas de reclutamiento engañosas, miedo al despido o deportación por realizar denuncias formales acerca de condiciones de trabajo ilegales, miedo a la deportación o denuncia a las autoridades por renunciar al trabajo o abandonar los *bateyes*, sistema de pago de un bono que crea presión sobre los trabajadores para volver cada estación o permanecer en los bateyes todo el año, y un endeudamiento en crecimiento con los *colmados* de propiedad privada en los *bateyes*.

La OTLA se compromete a abordar, junto con el gobierno de la República Dominicana, los problemas identificados en el presente informe y a aplicar las recomendaciones anteriores. La OTLA trabajará junto al gobierno de la República Dominicana para fijar etapas con plazos de cumplimiento e hitos medibles por medio de los cuales se podrá monitorear y evaluar la situación, y analizará el estado de la aplicación de las recomendaciones a los seis meses y nuevamente a los doce meses de la publicación del presente informe.