

Sexto Examen Periódico de la Aplicación de las Recomendaciones del Informe Público del Examen de la Comunicación Pública 2011-03 (República Dominicana) del Departamento de Trabajo de EE.UU.

16 de mayo de 2018

El 27 de septiembre de 2013, el Departamento de Trabajo de EE.UU. emitió un informe público en respuesta a una comunicación pública efectuada conforme al Capítulo Laboral (capítulo 16) del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (RD-CAFTA) (el texto completo del informe se encuentra disponible en inglés en <http://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/20130926DR.pdf>). El Informe Público del Examen de la Comunicación Pública 2011-03 emitido por el Departamento de Trabajo identificó inquietudes en materia de asuntos laborales en el sector azucarero en República Dominicana y ofreció recomendaciones para que el Gobierno de República Dominicana pueda tomar medidas para abordar las conclusiones del informe y mejorar la aplicación de la legislación laboral dominicana en este sector. En el informe, el Departamento de Trabajo se comprometió a colaborar con el Gobierno de República Dominicana para tratar las inquietudes mencionadas y examinar sus avances en este ámbito.

Desde la publicación del informe, el Gobierno de EE. UU. ha colaborado con funcionarios técnicos y de alto nivel del Gobierno de República Dominicana para abordar las inquietudes que se identificaron en el informe. Como parte de esta colaboración, el Departamento de Trabajo ha realizado siete visitas sobre el terreno a República Dominicana con el apoyo de la Embajada de EE. UU. en ese país. Durante estas visitas, la delegación del Departamento de Trabajo se reunió con funcionarios del gobierno dominicano, representantes de las tres principales compañías del sector azucarero dominicano y de la sociedad civil y, de manera directa, con trabajadores del sector azucarero para tratar el tema de los derechos laborales y las condiciones de trabajo en ese sector. Desde el último examen, el Departamento de Trabajo ha continuado su colaboración con el Gobierno de República Dominicana y con las partes interesadas pertinentes, por ejemplo, mediante su visita de diciembre de 2017 a República Dominicana.

Esta colaboración continua y la visita de diciembre de 2017 son prueba de que, aunque existan inquietudes, el Gobierno de República Dominicana sigue dando pasos para abordar las cuestiones laborales que identificó el informe público. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo de República Dominicana informa que, a partir del último examen, ha llevado a cabo un examen de las inspecciones en el sector azucarero. Los registros de las inspecciones muestran el empeño por llevar a cabo inspecciones en los colonos; estos son las pequeñas plantaciones de azúcar en áreas remotas que se encuentran en los niveles inferiores de la cadena de suministros, donde el conocimiento de las obligaciones legales puede ser limitado y existe una mayor probabilidad de infracciones. Aparentemente, el Ministerio de Trabajo también resolvió una cuestión técnica que no le permitía al Gobierno de República Dominicana inscribir a trabajadores que no tuviesen un número de cédula de identidad dominicana para que recibieran beneficios de seguridad social. Desde entonces, el gobierno ha registrado a más de 12.000 trabajadores de ascendencia haitiana

en el sistema de seguridad social. Se espera que este paso positivo mejore el acceso a los servicios de salud públicos en casos de enfermedades y accidentes en el lugar de trabajo y reduzca las deducciones improcedentes a los salarios de los trabajadores que se señalaron en el informe de 2013, principalmente porque va de la mano de la prioridad que en este momento le brinda el Ministerio de Trabajo al fortalecimiento de las inspecciones en materia del cumplimiento de la seguridad social.

El Ministerio de Trabajo le presentó nuevamente al Gobierno de EE. UU. una muestra de los informes de las inspecciones que se realizaron en el sector azucarero durante la zafra de 2017, lo que mantuvo un intercambio positivo, abierto y transparente de información. Después de examinar cuidadosamente los informes de inspección del Ministerio de Trabajo, el Departamento de Trabajo señala que el Gobierno de República Dominicana puso en práctica algunas mejoras recomendadas en el informe de 2013 del Departamento de Trabajo, como llevar a cabo inspecciones sobre una gama de infracciones a las leyes laborales, más amplia que en oportunidades anteriores. Estas medidas también incluyeron ordenar una reinspección para determinar si se tomó acción correctiva cuando se descubrieron infracciones y la inspección de colonos, los cuales por lo general presentan desafíos con relación a las inspecciones ya que se encuentran en regiones lejanas y tienen periodos de producción más cortos que los de las plantaciones de mayor tamaño. El Departamento de Trabajo y el Ministerio de Trabajo discutieron los pasos que facilitarían la verificación de la aplicación de la legislación laboral, como identificar maneras de comunicarse con los trabajadores que no hablan español y exhortar a los empleadores a utilizar contratos por escrito.

No obstante, el Departamento de Trabajo señala que algunos informes de inspección indicaban que existían prácticas problemáticas como, por ejemplo, prácticas que no son aptas para identificar las infracciones laborales y garantizar la corrección de estas. Aunque reconoce la labor del Ministerio de Trabajo para seguir mejorando las inspecciones laborales en el sector azucarero, el Departamento de Trabajo reitera que el Ministerio de Trabajo debería poner en práctica medidas que aborden las debilidades persistentes en el régimen de inspecciones y fortalecer las medidas existentes. Algunas medidas que se han sugerido en informes anteriores y que aún no se han abordado sistemáticamente son:

- asegurar que los inspectores de trabajo estén acompañados por intérpretes de criollo haitiano durante las inspecciones en el sector azucarero;
- capacitar a los inspectores de trabajo en lo que concierne a las mejores prácticas de inspecciones de trabajo, como hablar con un número considerable de trabajadores escogidos por los inspectores durante cada inspección y no entrevistarlos frente a los representantes de la gerencia, así como garantizar que se seguirán esas mejores prácticas de modo sistemático;
- siempre tratar los temas de la aplicación de la legislación laboral con los trabajadores y no solo con los supervisores; y
- ampliar las iniciativas existentes para llevar a cabo campañas de divulgación dirigidas a los trabajadores del sector azucarero e informarles sobre sus derechos laborales y las maneras en las que pueden reportar de manera anónima a las autoridades pertinentes las infracciones a la ley laboral.

Los informes de inspección examinados por el Departamento de Trabajo también carecían de una documentación del proceso que siguieron los inspectores laborales para determinar si el

empleador cumplía con la legislación laboral y las pruebas que recopilaron o recibieron durante la inspección. Ya que el Ministerio de Trabajo no tiene competencia para evaluar las sanciones para las infracciones y solo puede emitir una recomendación para que los tribunales de trabajo impongan las sanciones aplicables, estos informes deben contener la mayor cantidad de información posible.

El Departamento de Trabajo señala que algunas de estas deficiencias se deben a las limitaciones de recursos y exhorta al Gobierno de República Dominicana a aumentar su apoyo a las inspecciones de trabajo y a las campañas de divulgación, sobre todo en las áreas lejanas. Asimismo, ya que el Ministerio de Trabajo no tiene autoridad para emitir sanciones y la Ministerio Público es el responsable de imponer sanciones por las infracciones a la ley laboral, el Departamento de Trabajo exhorta a que se fortalezca la comunicación entre esas dependencias relativa al estatus de las recomendaciones del Ministerio de Trabajo sobre la imposición de sanciones adecuadas para desalentar a los infractores y relativa a las pruebas necesarias en los informes de inspección para que los tribunales puedan aplicar las sanciones adecuadas.

El Departamento de Trabajo está comprometido a colaborar con el cuerpo de inspección y otras dependencias competentes del Gobierno de República Dominicana para abordar las deficiencias actuales e identificar y exhortar el uso continuo de las mejoras prácticas. Un ejemplo del compromiso del Departamento de Trabajo es la asistencia técnica que este provee actualmente para apoyar al Gobierno de República Dominicana en el fortalecimiento de la aplicación de la legislación laboral y las campañas de divulgación en relación con todo el sector agrícola dominicano. En diciembre de 2017, y en respuesta a una solicitud del Gobierno de República Dominicana y las discusiones a profundidad entre el Departamento de Trabajo y el Gobierno de República Dominicana, el Departamento de Trabajo le asignó US \$5 millones a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para instituir un proyecto de asistencia técnica con una duración de cuatro años para ayudar a fortalecer la aplicación de la legislación laboral y mejorar las condiciones de trabajo en el sector agrícola.¹ Otra iniciativa es el Bridge Project, que está financiado por el Departamento de Trabajo y le permitirá a la OIT evaluar los sistemas de gestión de datos del Ministerio de Trabajo y las capacidades de los inspectores de trabajo para hacer cumplir la legislación laboral. Este nuevo proyecto de US \$5 millones desarrollará estas actividades.²

El Departamento de Trabajo reconoce también que ciertas empresas azucareras dominicanas siguen tomando medidas positivas para abordar las cuestiones laborales que identificó el informe público. Estas incluyen:

- expandir aún más y modernizar sus sistemas para alcanzar un mejor proceso de registro de las horas de trabajo de los trabajadores y la remuneración debida, lo cual ayuda a facilitar el cumplimiento de la legislación en materia de la jornada de trabajo y el salario mínimo;
- dar pasos para garantizar que los trabajadores reciban equipo de seguridad personal libre de costo y adecuado, así como una cantidad suficiente de agua potable;

¹Puede acceder a un resumen del proyecto (en inglés) en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/project-reduce-child-labor-and-working-conditions-agriculture-dominican-republic>

²Puede acceder a un resumen del proyecto (en inglés) en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/protocol-practice-bridge-global-action-forced-labor-bridge-project>

- seguir utilizando sistemas verificables para garantizar que los trabajadores sepan que tienen derecho a un periodo de descanso de 36 horas cada semana y reciban ese descanso, y seguir expandiendo el uso de estos sistemas;
- proporcionar sesiones de capacitación en español y criollo haitiano al inicio de cada zafra para informar a los trabajadores sobre sus derechos y las políticas de las empresas que prohíben el trabajo infantil y brindarles una perspectiva general sobre las buenas prácticas en materia de salud y seguridad ocupacionales;
- proporcionarles a los trabajadores contratos de empleo por escrito; y
- mostrar el salario mínimo en español y criollo haitiano en un lugar visible en los bateyes —o centros de vivienda de los trabajadores del sector azucarero—, en las estaciones de pago y en algunos *colonos*.

Sin embargo, las labores y los avances varían considerablemente de una empresa a otra y a lo largo de las cadenas de suministros de las empresas principales, y muchos trabajadores desconfían de los mecanismos para presentar quejas, aún en los lugares de trabajo que han visto la mayor cantidad de mejoras. Si bien las empresas siguen tomando medidas para comunicar sus políticas en materia de la aplicación de la legislación laboral y buenas condiciones de trabajo a lo largo de sus cadenas de suministros, estas iniciativas no son uniformes en su eficacia y supervisión. En al menos un caso, las plantaciones de menor tamaño en la cadena de suministros de una empresa han implementado sistemas biométricos para registrar las horas de trabajo, pero aparentemente el sistema se utiliza esporádicamente, lo que invalida su valor para garantizar el cumplimiento de las leyes sobre la jornada de trabajo. El Departamento de Trabajo sigue enfatizando la importancia de la cooperación entre empresas y exhorta a todas las principales empresas a participar en una iniciativa conjunta de las empresas azucareras. Esa iniciativa se ha propuesto con el fin de establecer una oficina de coordinación de responsabilidad social empresarial en todo el sector azucarero que divulgaría las mejores prácticas en ámbitos como el cumplimiento de legislación laboral y el respeto a las normas internacionales de trabajo, y que utilizaría la labor combinada de los principales productores de azúcar para identificar mejor los problemas potenciales en sus cadenas de suministros y corregirlos también mejor.

Durante los próximos doce meses, el Departamento de Trabajo, en coordinación con la Oficina del Representante Comercial de EE.UU., el Departamento de Estado de EE. UU. y la Embajada de EE. UU. en República Dominicana, seguirá vigilando y evaluando los avances hacia la solución de las inquietudes laborales que identificó el informe del Departamento de Trabajo, específicamente las que se han mencionado en este informe, y seguirá considerando si es necesario tomar medidas adicionales que podrían incluir, entre otras, proporcionar asistencia adicional y especializada para alcanzar un mayor progreso.