

**Séptima Revisión Periódica de la Implementación de las Recomendaciones del
Informe Público de Revisión del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de la
Comunicación Pública 2011-03 (República Dominicana)**

Septiembre 13, 2022

Resumen ejecutivo

Este Séptimo Informe Periódico de Revisión evalúa el estado de implementación de las recomendaciones del Departamento de Trabajo al gobierno de la República en su informe público de septiembre del 2013 (Informe de Revisión 2013) emitido en respuesta a una comunicación pública presentada bajo el Capítulo Laboral del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA) en relación con la aplicación gubernamental de las leyes laborales en el sector azucarero. En el Informe de Revisión del 2013, el Departamento de Trabajo proporcionó recomendaciones relacionadas con la aplicación de leyes laborales y la divulgación por parte del gobierno, la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva, la prohibición de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, una edad mínima para el empleo y la erradicación del trabajo infantil, y condiciones aceptables de trabajo.

Este informe evalúa el estado de las recomendaciones del Informe de Revisión del 2013. El Departamento de Trabajo reconoce que cualquier debate sobre los derechos laborales en el sector azucarero debe abordar la actual situación legal precaria de la gran mayoría de los trabajadores del campo en el sector azucarero, que son migrantes haitianos o dominicanos de ascendencia haitiana. La falta de documentación y la situación irregular de los trabajadores limitan su capacidad para ejercer sus derechos en virtud de la legislación dominicana y la capacidad del Gobierno de la República Dominicana para realizar actividades de difusión y aplicación de la ley en el sector azucarero. Incluso las inspecciones y los esfuerzos de acercamiento más sólidos podrían ser ineficaces si los trabajadores temen constantemente ser deportados; este miedo deja a los trabajadores vulnerables a la explotación y al trabajo forzoso. El Consejo Nacional de Migración, que incluye al Ministerio de Trabajo, al presidente de la Junta Central Electoral, al Ministerio del Interior y Policía y a la Dirección General de Migración, tiene por tanto un importante papel que desempeñar para garantizar la protección y el acceso a los derechos de los trabajadores.

Después de un extenso trabajo virtual y en persona a través de la Embajada de los Estados Unidos en la República Dominicana, el gobierno de los Estados Unidos llevó a cabo una visita de dos semanas a la República Dominicana en marzo del 2022. Durante esta visita, el Gobierno de los Estados Unidos se reunió con varios ministerios del Gobierno dominicano, los principales productores de caña de azúcar, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, así como con más de 200 trabajadores del sector azucarero que representaban a 20 comunidades de todo el país. Además, el 10 de junio, el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la República Dominicana formaron un Grupo de Trabajo Técnico compuesto por representantes de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR), el Departamento de

Trabajo y el Departamento de Estado y sus homólogos de los Ministerios de Comercio, Trabajo y Relaciones Exteriores dominicanos para tomar medidas concretas para abordar las preocupaciones actuales sobre las condiciones de trabajo y de vida en el sector azucarero.

Este informe reconoce que el Gobierno dominicano, y en particular el Ministerio de Trabajo, ha tomado medidas importantes para mejorar el acercamiento regular a los trabajadores, convocar a las partes interesadas, actualizar los protocolos y sistemas de inspección, realizar inspecciones, mejorar la capacidad del idioma creole y duplicar el salario mínimo en el sector azucarero. Sin embargo, el Departamento de Trabajo considera que el acercamiento y las inspecciones siguen sin llegar a la mayoría de los trabajadores del campo azucarero.¹ y recomienda que el Ministerio de Trabajo dedique suficientes recursos y capacitación, así como que desarrolle estrategias para mejorar el acercamiento y la aplicación de las leyes laborales, para atender a estos trabajadores vulnerables. Además, el Departamento de Trabajo enfatiza la importancia de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público en asegurar que se sancionen adecuadamente las violaciones a la ley de trabajo, ya que el Ministerio de Trabajo no tiene la autoridad para sancionar las violaciones a la ley de trabajo.

El sector empresarial ha tomado medidas importantes para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral. Las mejoras más significativas se han producido cuando las empresas han pasado de procesos improvisados a otros más sistemáticos. Un contraste prometedor, identificado en la reciente visita del gobierno estadounidense, fue que los trabajadores confirmaron que, por lo general, ya no se permite que los menores corten la caña de azúcar, aunque el trabajo infantil sigue existiendo en otras áreas de la producción azucarera. El sector empresarial debe seguir adoptando medidas para reforzar sus sistemas de cumplimiento de la legislación laboral, el respeto de los derechos de los trabajadores, el tratamiento de las reclamaciones, el acceso a las prestaciones y servicios de la empresa y la mejora de la diligencia debida en sus cadenas de suministro.

Una preocupación constante es que los trabajadores del campo, a pesar de pagar las cuotas sindicales, indican que los sindicatos a nivel de empresa no representan sus intereses, no abogan por ellos ni los involucran en asuntos sindicales. Exhortamos a los sindicatos a que identifiquen formas de crear confianza y llegar mejor a todos los trabajadores de sus comunidades. El gobierno dominicano, el sector azucarero y los sindicatos podrían considerar cómo asociarse con defensores de la sociedad civil de confianza para mejorar su comunicación y compromiso con los trabajadores que son particularmente vulnerables a los abusos de los derechos laborales.

El Departamento de Trabajo propone que el recientemente creado Grupo de Trabajo Técnico utilice las conclusiones de este informe para apoyar las acciones destinadas a mejorar el cumplimiento de la legislación laboral y las condiciones de trabajo en el sector azucarero. El

¹ En este informe, se usa trabajadores del campo en referencia a los trabajadores que desempeñan labores del corte y siembra de la caña de azúcar: los que preparan y limpian los campos y los que siembran, riegan, fumigan y cortan o pican la caña. Además de los trabajadores de campo, el gobierno de Estados Unidos se ha reunido también con los que transportan la caña y mantienen los equipos y los vehículos. Otros que trabajan en las oficinas y en los ingenios, donde se procesa y se refina la caña, generalmente tienen condiciones distintas de trabajo y de vida y típicamente se ubican en lugares más céntricos y urbanos con más acceso a servicios públicos y privados. Tienden a tener plena ciudadanía dominicana o al menos estatus legal regularizado y documentación formal.

Departamento de Trabajo propone además que la Presidencia garantice una adecuada coordinación interministerial y una atención y recursos suficientes para lograr el pleno cumplimiento del capítulo laboral del DR-CAFTA y abordar la falta de documentos de identidad y/o permisos de trabajo de los empleados del sector. El Departamento de Trabajo, en consulta con el Departamento de Estado y USTR, continuará monitoreando las preocupaciones laborales y el impacto de las medidas tomadas sobre las vulnerabilidades que enfrentan los trabajadores. El Departamento de Trabajo se compromete a trabajar con el gobierno dominicano y, cuando proceda, a proporcionar asistencia técnica y apoyo para identificar y abordar de forma proactiva las posibles violaciones de la legislación y otras preocupaciones laborales en curso en el sector del azúcar.

Antecedentes y compromiso

El Departamento de Trabajo emitió el Informe de Revisión 2013 en respuesta a una comunicación pública realizada en el marco del Capítulo Laboral del DR-CAFTA. El informe de revisión de 2013 identificó problemas laborales en el sector azucarero de la República Dominicana y proporcionó recomendaciones al gobierno dominicano para abordar los hallazgos del informe y mejorar la aplicación de las leyes laborales dominicanas en ese sector. En el informe, el Departamento de Trabajo se comprometió a colaborar con el gobierno dominicano para abordar las preocupaciones identificadas y evaluar los avances.

Desde la publicación del Informe de Revisión del 2013, el Gobierno de los Estados Unidos se ha comprometido a nivel técnico y de alto nivel con el gobierno dominicano para abordar las inquietudes identificadas. Como parte de este compromiso, el Gobierno de los Estados Unidos ha realizado nueve visitas a la República Dominicana con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos en la República Dominicana. Durante estos viajes, la delegación del gobierno estadounidense se ha reunido con funcionarios del gobierno dominicano, con representantes de los tres principales productores de azúcar y con la sociedad civil, así como directamente con los trabajadores del sector azucarero para discutir los derechos laborales y las condiciones de trabajo y de vida en el sector.

Desde la publicación de su última revisión periódica en 2018, el Departamento de Trabajo ha continuado involucrándose virtualmente y en persona con el gobierno dominicano (a través del Ministerio de Trabajo y la Embajada Dominicana en Washington, D.C.), los productores de azúcar y los defensores de la sociedad civil de los trabajadores del sector azucarero. El Gobierno de los Estados Unidos llevó a cabo misiones en 2019 y reanudó las visitas en marzo del 2022 a medida que la situación sanitaria mundial mejoraba. Este compromiso continuó durante la transición entre las Administraciones de Medina y Abinader e incluyó tres visitas de la Embajada de los Estados Unidos a las regiones y comunidades productoras de azúcar, así como el compromiso directo de la Embajada con las partes interesadas dominicanas sobre el terreno, incluido el compromiso de alto nivel con el gobierno dominicano. Además, la USTR convocó un Grupo de Trabajo Técnico a principios del año 2022 para ayudar a mejorar el cumplimiento de la ley laboral en el sector azucarero dominicano, incluyendo el trabajo forzoso. Representantes de los Ministerios de Comercio, Trabajo y Relaciones Exteriores del gobierno dominicano y sus contrapartes del Gobierno de los Estados Unidos -USTR, Departamento de Trabajo y el

Departamento de Estado- conforman el Grupo de Trabajo Técnico, que fue anunciado formalmente el 10 de junio. Desde 2017, el Departamento de Trabajo también ha proporcionado asistencia técnica al Ministerio de Trabajo a través de un programa implementado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).²

La misión de marzo del 2022 fue la más larga hasta la fecha e incluyó la mayor delegación del Gobierno de Estados Unidos en esta materia para garantizar una rendición de cuentas exhaustiva tras la pandemia. La delegación se relacionó con funcionarios técnicos y de alto nivel del Ministerio de Trabajo, que convocó reuniones con los Ministerios de Agricultura, Salud, Interior y Policía, y Público, para debatir cuestiones transversales que afectan a los trabajadores y a las empresas del sector azucarero. El Ministerio de Trabajo coordinó también reuniones que permitieron a la delegación hablar con la más amplia gama de representantes del sector privado del azúcar hasta la fecha, incluyendo no sólo las tres principales empresas azucareras privadas, sino también el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), el productor privado de alcohol dominicano que depende de la caña de azúcar (Alcoholes Finos Dominicanos, AFD), y la Federación Dominicana de Colonos Azucareros (FEDOCA) para llegar mejor a las cadenas de suministro de azúcar identificadas como área de interés en la última revisión periódica. Lo más importante es que la amplia misión permitió que el gobierno estadounidense se reuniera directamente con más de 200 trabajadores de campo que representaban 20 bateyes, comunidades y complejos habitacionales diferentes proporcionados por las empresas, no solo de los tres productores privados, y algunas granjas de pequeños agricultores (colonos). Siguiendo las recomendaciones del Informe de Revisión de 2013, la mayoría de estas conversaciones se llevaron a cabo sin la presencia de la dirección y con un intérprete de lengua creole.

Condición legal precaria, documentación y el impacto en los derechos laborales

Casi todos los trabajadores del campo en la producción azucarera dominicana son migrantes haitianos sin documentación o dominicanos de ascendencia haitiana que fueron despojados retroactivamente de la ciudadanía por una sentencia del Tribunal Constitucional del 2013 emitida después del Informe de Revisión del Departamento de Trabajo del 2013. La precaria situación jurídica de estos trabajadores suscita una gran preocupación en cuanto a su capacidad para conocer y ejercer sus derechos legales en virtud de la legislación dominicana.³ Todos los trabajadores informaron de que tenían miedo de desplazarse por el país, permanecían aislados en sus comunidades, temían recurrir a los mecanismos de reclamación de las empresas y del Ministerio de Trabajo o a los sindicatos, o se enfrentaban al acoso, la extorsión y la intimidación debido a su falta de documentación. Algunos trabajadores -incluidos muchos nacidos en la República Dominicana- no tenían ningún documento que los vinculara al país más allá de su

² Un resumen del proyecto está disponible en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/project-reduce-child-labor-and-working-conditions-agriculture-dominican-republic>.

³ Una discusión más extensa de la sentencia del Tribunal Constitucional del 2013 que despojó retroactivamente el estatus legal a los dominicanos de ascendencia haitiana y a sus descendientes, y las consecuencias de la sentencia se encuentra en el informe del Departamento de Estado *Informes sobre las prácticas de derechos humanos de 2021: República Dominicana (el 12 de 2022) en las Secciones Dos “Respeto de los derechos civiles” (en particular la sección 2.g sobre las personas apátridas), Seis “Discriminación y abusos sociales,” y Siete “Derechos laborales,”* disponible en <https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/dominican-republic/>.

identificación de la empresa, y sus familias carecían incluso de esa documentación. Muchos informaron que se endeudaron para ser transportados ilegalmente a través de la frontera por contrabandistas independientes (buscones), perpetuando un ciclo de deuda y pobreza que persistía durante toda la temporada de cosecha (zafra). Esta situación deja a los trabajadores vulnerables a los abusos, la explotación y el trabajo forzoso. Los trabajadores también indicaron que ellos y sus familias a menudo no tienen más opciones que trabajar en el sector de la caña de azúcar y permanecer en los bateyes.

Los niños nacidos en la República Dominicana de trabajadores de la caña de azúcar con estatus legal irregular heredan el estatus de sus padres y, como resultado, las nuevas generaciones nacen sin acceso a un registro o documentación adecuados y se enfrentan a un acceso limitado a los servicios sociales y a la educación, lo que aumenta su vulnerabilidad al trabajo infantil y a otros abusos de los derechos laborales. Sin documentos de identidad, es casi imposible que el Ministerio de Trabajo y las empresas verifiquen que los menores de 18 años no realizan trabajos peligrosos. Además, los trabajadores y sus familias a menudo carecen de acceso a los programas de seguridad social o de cobertura de estos, incluida la atención médica por lesiones y enfermedades laborales, la protección frente a los riesgos laborales y las pensiones, a pesar de que a menudo se deducen impuestos de sus salarios para cubrir estos servicios.

Los trabajadores del sector azucarero tienen un acceso limitado a la información sobre sus derechos y beneficios, a los mecanismos formales e informales de reclamación y a la capacidad de configurar y mejorar sus condiciones de trabajo y de vida, debido en parte a su situación irregular. Los esfuerzos de acercamiento del gobierno y las empresas son a menudo infrecuentes, no llegan a los trabajadores en sus comunidades y no tienen en cuenta adecuadamente la limitada educación formal o alfabetización de algunos trabajadores y sus familias. La falta de documentación vincula a los trabajadores con su empleador, lo que crea un miedo a las represalias o a la deportación por plantear problemas y presentar quejas formales. Los trabajadores que no tienen un número de identidad dominicano (cédula) no pueden participar en los comités de seguridad y salud laboral (comités mixtos) por ley.

Las oficinas y la información sobre el proceso de regularización suelen concentrarse en los centros urbanos. Tanto los trabajadores como la sociedad civil informan de que si se desplazan a una oficina gubernamental corren el riesgo de ser deportados inmediatamente una vez que los trabajadores abandonan los terrenos de la empresa. Los trabajadores, la sociedad civil y las empresas citaron procesos poco claros que a menudo no orientan sobre los rechazos o las irregularidades, imponen fuertes multas por documentos caducados que no se pueden renovar fácilmente, o simplemente no dan visados o un documento de identidad dominicano.

Aplicación de las recomendaciones del Departamento de Trabajo y retos actuales para mejorar la atención

El informe de revisión del 2013 incluyó 11 recomendaciones a todo el gobierno dominicano, incluyendo, pero no limitándose al Ministerio de Trabajo. Aunque siguen existiendo preocupaciones significativas, el gobierno dominicano sigue dando pasos positivos para abordar algunas de las cuestiones laborales identificadas en el Informe de Revisión del 2013. Esta

revisión periódica seguirá un formato diferente al de los informes anteriores, organizando un análisis del estado de aplicación de las recomendaciones del Departamento de Trabajo en cinco categorías: (1) aplicación y alcance; (2) libertad de asociación, derecho a organizarse y negociación colectiva; (3) prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; (4) edad mínima para el empleo de niños y prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y (5) condiciones aceptables de trabajo con respecto a los salarios mínimos, las horas de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo. A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Trabajo, el gobierno dominicano debe realizar más mejoras en las áreas que se indican a continuación para abordar satisfactoriamente las recomendaciones claves del Informe de Revisión del 2013.

I. Aplicación y alcance

Recomendaciones del informe de revisión del 2013

- Seguir el Protocolo de Inspección General de 2008 del Ministerio de Trabajo, el Protocolo de Inspección para la Agricultura del 2011, y otras mejores prácticas para las inspecciones laborales, incluyendo:
 - hablar con un número significativo de trabajadores elegidos por los inspectores;
 - entrevistar a los trabajadores fuera de la presencia de los representantes de la administración;
 - Tratar con los trabajadores, en todos los casos, asuntos relacionados con el cumplimiento de la legislación laboral, dando seguimiento a las denuncias de violaciones de la legislación laboral presentadas por los trabajadores durante el proceso de inspección; y
 - la realización de inspecciones de seguimiento para verificar la subsanación de las infracciones detectadas.
- Utilizar inspectores de trabajo o intérpretes con los conocimientos lingüísticos necesarios para comunicarse con los trabajadores del sector azucarero, en particular el creole.
- Proporcionar capacitación a los inspectores de trabajo sobre los métodos y las mejores prácticas para identificar el trabajo forzoso y los indicadores de trabajo forzoso, el trabajo infantil y las violaciones de las condiciones de trabajo aceptables, incluso con respecto a los salarios mínimos, las horas de trabajo y la seguridad y la salud en el trabajo, en particular con respecto al sector azucarero.
- Llevar a cabo campañas de sensibilización entre los trabajadores del sector azucarero para informarles de sus derechos laborales y aumentar el conocimiento de los métodos existentes para presentar quejas anónimas y proporcionar información al Ministerio de Trabajo sobre supuestas violaciones de la legislación laboral. Garantizar que cualquier método de este tipo que implique la comunicación verbal cuente con suficiente personal con conocimientos lingüísticos pertinentes, en particular el creole.
- Comprometerse formal y públicamente a que el Ministerio de Trabajo mantendrá la confidencialidad y el anonimato de los trabajadores que participen en las inspecciones o que hayan presentado denuncias ante el Ministerio, tal como se recomienda en el

Protocolo General de Inspección del año 2008, independientemente de su situación migratoria.

Esfuerzos realizados

Desde la última revisión periódica, el Ministerio de Trabajo ha informado de los esfuerzos realizados para mejorar la capacidad de la inspección laboral, la sensibilización de los trabajadores y las inspecciones en el sector azucarero. Específicamente, el Ministerio de Trabajo informó que el personal realizó un promedio de 534 visitas de inspección⁴ en el sector azucarero cada año desde el 2013, aunque este número fluctuó entre 289 y 1009. Aunque las inspecciones disminuyeron de 2019 a 2021 (probablemente debido a la pandemia), el Ministerio de Trabajo había realizado 272 visitas entre enero y marzo de 2022. Tras un amplio proceso de contratación en todo el país en 2019, el Ministerio de Trabajo añadió 10 inspectores en 2020, alcanzando los 215 inspectores a nivel nacional. Como parte de su cooperación con el proyecto FORMITRA, financiado por el Departamento de Trabajo y ejecutado por la OIT, el Ministerio de Trabajo actualizó sus protocolos de inspección laboral con preguntas específicas relacionadas con diferentes protecciones legales y derechos laborales fundamentales, publicó una guía fácil de usar sobre el uso seguro de plaguicidas, y está a punto de completar un nuevo sistema piloto de gestión electrónica de casos destinado a hacer que los registros de inspección laboral sean más consistentes y permitan un uso más estratégico de los datos. El Ministerio de Trabajo expresó su interés en ampliar este proyecto piloto a todo el país, incluso a otras regiones productoras de azúcar. El Ministerio de Trabajo también destacó sus esfuerzos estratégicos en el sector para fortalecer sustancialmente el cumplimiento a través de las actividades de sensibilización y la aplicación de la legislación laboral dominicana.

Tres inspectores laborales del Ministerio de Trabajo también tomaron cursos de idioma creole, de acuerdo con las recomendaciones del Informe de Revisión del 2013. Además, el Ministerio de Trabajo contrató a un hablante de creole que ha recibido formación continua sobre las normas internacionales del trabajo en los últimos años. A pesar del cambio de administración y de la pandemia, el Ministerio de Trabajo ha informado sistemáticamente a casi 3.000 trabajadores de campo sobre sus derechos en las orientaciones previas a la zafra de las tres principales empresas privadas, utilizando un intérprete de lengua creole.

El 20 de marzo del 2022, el Ministerio de Trabajo presidió la primera reunión de organizaciones de la sociedad civil que atienden a las poblaciones de migrantes haitianos y de ascendencia haitiana para debatir los desafíos del sector azucarero y el acceso a los servicios gubernamentales. El gobierno dominicano también ha ampliado los comités que abordan el trabajo infantil en las regiones productoras de azúcar. El Departamento de Trabajo elogia a la dirección del Ministerio de Trabajo por haber convocado a otros organismos gubernamentales para debatir cuestiones relacionadas con las sanciones, la atención sanitaria, la educación y la documentación, así como a representantes de casi todos los productores de caña de azúcar para hablar sobre la realización, el intercambio y la ampliación de las mejoras en todo el sector con la

⁴ Una inspección laboral, en particular en las grandes instalaciones en el sector azucarero, implica por lo general varias visitas de inspección.

delegación del Gobierno de Estados Unidos en marzo. Estos esfuerzos por convocar foros de todo el sector para abordar los retos actuales que hacen hincapié en la voz de los trabajadores e incluyen a defensores de la sociedad civil de confianza pueden facilitar mejoras más sistemáticas. Además, estos esfuerzos pueden fomentar la confianza de los trabajadores vulnerables, hacer que el compromiso sea más estratégico y accesible, y ayudar a proporcionar a los trabajadores información más fácil y coherente sobre sus derechos y sobre cómo ejercerlos libre y plenamente utilizando los servicios y mecanismos del gobierno, la empresa y los sindicatos.

Preocupaciones continuas

El Departamento de Trabajo sigue sin tener pruebas de que las inspecciones identifiquen o garanticen la reparación de las infracciones laborales en el sector azucarero. Los trabajadores informaron de una interacción muy limitada con los inspectores de trabajo. En esos casos, los trabajadores estaban de guardia, en presencia de los supervisores, y bajo la presión de cortar la caña de azúcar con un sistema de pago por pieza y por eso no podían interactuar plenamente con el inspector. La mayoría de los defensores y de los trabajadores coincidieron en que la interpretación en lengua creole es esencial para identificar las violaciones de los derechos laborales, y un solo hablante de creole para cubrir a todos los trabajadores migrantes haitianos en todo el país no puede satisfacer esa necesidad. Si bien los funcionarios del gobierno dominicano fueron claros al afirmar que la ley dominicana protege el anonimato de los trabajadores que participan en las inspecciones y que presentan quejas, el Departamento de Trabajo no encontró pruebas de que el gobierno dominicano haya reiterado formal y públicamente este compromiso, incluso durante los esfuerzos de divulgación que el Gobierno de los Estados Unidos observó. Como se ha señalado anteriormente, los trabajadores en situación legal irregular a menudo no pueden o tienen miedo de intentar llegar a las oficinas del Ministerio de Trabajo para presentar casos y no pueden hablar libremente en las inspecciones en el lugar de trabajo.

Los esfuerzos proactivos e intensos del Ministerio de Trabajo para llegar a los trabajadores en las orientaciones previas a la zafra han sido una buena práctica constante; sin embargo, se necesitarían unos diez años para llegar a todos los trabajadores del sector. Además, para poblaciones como los trabajadores del campo azucarero con acceso limitado a la información, un solo punto de contacto es insuficiente para que entiendan o actúen sobre sus derechos. Tampoco está claro si los trabajadores vulnerables de las cadenas de suministro en las granjas de pequeños agricultores (los colonos), en el CEA estatal o en el cultivo de caña de azúcar para la AFD tienen acceso a estas sesiones de divulgación educativa.

Estas limitaciones se derivan, en gran parte, de la falta de recursos para la ejecución y las actividades de alcance del Ministerio de Trabajo. El presupuesto del Ministerio de Trabajo para las inspecciones laborales disminuyó de 5,1 millones de dólares en 2019 a 3,9 millones en 2020 durante la pandemia, pero volvió a ser de sólo 4,4 millones en 2021.⁵ La mayoría de los

⁵ Departamento de Trabajo de Estados Unidos (septiembre de 2021), *Hallazgos sobre las peores formas de trabajo infantil: República Dominicana*, disponible en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/dominican-republic>.

especialistas del Ministerio de Trabajo (por ejemplo, seguridad y salud, trabajo infantil) y el único hablante de lengua creole están basados en Santo Domingo y deben viajar por todo el país para apoyar la sensibilización y las inspecciones laborales. Si bien el Ministerio de Trabajo informó que 65 inspectores supervisores y auxiliares prestan servicios en las oficinas de las regiones productoras de azúcar, también informaron que las oficinas más pequeñas que supervisarían las inspecciones del azúcar carecen de vehículos y otros recursos y a menudo dependen del apoyo de la sede central para realizar las inspecciones. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo indicaron su deseo de fortalecer las oficinas locales y sus esfuerzos en estas regiones, pero la falta de recursos financieros, humanos y logísticos obstaculiza directamente su capacidad para llegar a los campos de caña de azúcar y a las comunidades.

Los informes de inspección revisados por el Departamento de Trabajo también carecen de pruebas recogidas durante las inspecciones y de documentación sobre el proceso que siguieron los inspectores para determinar el cumplimiento de las leyes laborales por parte de los empleadores. Dado que el Ministerio de Trabajo no está facultado para imponer sanciones por infracciones y sólo puede recomendar a los tribunales laborales que impongan las sanciones correspondientes, es fundamental que estos informes sean lo más exhaustivos posible.

Áreas de mayor atención

Si bien el proyecto de la OIT ha trabajado intensamente con el cuerpo de inspectores para modernizar sus protocolos de inspección y su sistema de gestión de casos, el Ministerio de Trabajo, con el apoyo de la OIT, debería redoblar sus esfuerzos para formar a los inspectores, integrar la capacitación y estas herramientas en las inspecciones sobre el terreno y la divulgación, y proporcionar suficiente supervisión y orientación para reforzar las inspecciones. Es fundamental que el Ministerio de Trabajo emprenda esfuerzos proactivos para llegar a los trabajadores en sus comunidades fuera de las horas de trabajo, incluyendo la realización de actividades de acercamiento y el suministro de información, la verificación proactiva del cumplimiento de las leyes laborales y la búsqueda de soluciones a cualquier violación identificada.

Garantizar que los trabajadores comprendan sus derechos y puedan acceder a las instituciones gubernamentales responsables de protegerlos y hacer cumplir la legislación laboral requiere un esfuerzo de todo el gobierno que se extienda más allá del Ministerio de Trabajo. Dado que el Ministerio de Trabajo carece de autoridad para sancionar, el Departamento de Trabajo alienta a la Fiscalía General y al Ministerio Público a imponer sanciones apropiadas para disuadir todas las violaciones de la legislación laboral, no sólo las más atroces, a instar a los tribunales a que apliquen las sanciones apropiadas para los casos laborales de manera eficiente, y a informar al Ministerio de Trabajo sobre el estado de las sanciones de cualquier violación identificada a fin de documentar y penalizar adecuadamente las infracciones reiteradas.

II. Libertad de asociación, derecho de sindicación y negociación colectiva

Recomendaciones del informe de revisión del 2013

- Tal y como se establece en los Protocolos de Inspección correspondientes, todas las inspecciones realizadas en el sector deben verificar que los empleadores no restringen el derecho de los trabajadores a asociarse libremente.
- El Gobierno de la República Dominicana debe identificar cualquier infracción y, en su caso, imponer sanciones y garantizar su reparación.

Esfuerzos realizados

El Departamento de Trabajo no ha visto ninguna prueba que indique que el Gobierno haya realizado inspecciones, investigado infracciones o aplicado sanciones o recursos relacionados con el derecho de los trabajadores del sector azucarero a asociarse libremente, organizarse o negociar colectivamente. El gobierno estadounidense confirmó que el Ministerio de Trabajo explicó estos derechos a los trabajadores anualmente durante la orientación previa a la zafra, que llega a un subconjunto relativamente pequeño de la población de trabajadores cada año.

Preocupación continua

Los trabajadores pagan a los sindicatos de empresa afiliados a las confederaciones sindicales nacionales que tienen convenios colectivos con las empresas. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores que ocupan puestos en el campo, como el corte, el riego y la siembra, declararon tener un contacto limitado o nulo con los representantes de estos sindicatos. Aunque el gobierno estadounidense observó recientemente a algunos representantes sindicales en las comunidades de trabajadores por primera vez, la mayoría de los trabajadores de campo informaron de que no estaban familiarizados con esos representantes y consideraban que sólo los trabajadores de las fábricas y las oficinas están representados actualmente por los sindicatos de la empresa. Ninguno de los trabajadores sobre el terreno entrevistados en los últimos diez años declaró haber participado en las reuniones de la asamblea general, en la elección de los delegados o dirigentes sindicales o en la negociación o ratificación de los convenios colectivos.

Muy pocos trabajadores se pusieron en contacto con el sindicato para presentar una queja y, en varios casos, los trabajadores de campo emprendieron acciones industriales (como paros laborales) con gran riesgo para ellos mismos sin ningún apoyo sindical. El gobierno estadounidense se reunió con trabajadores que alegaron que habían sido despedidos como organizadores de dichas acciones industriales y que la oficina local del Ministerio de Trabajo no investigó cuando los trabajadores afectados se quejaron. Algunos esfuerzos independientes para organizar a los trabajadores se tradujeron en promesas de mejoras por parte de los empleadores, mientras que otros se tradujeron en despidos que supuestamente afectaron a los trabajadores más ruidosos. Al parecer, una oficina local del Ministerio de Trabajo retrasó el registro de un sindicato independiente para permitir que se registrara un sindicato afín a la empresa. Los funcionarios del gobierno estadounidense también recibieron informes de que un sindicato

amenazó y sobornó a los trabajadores para evitar que hablaran con el gobierno estadounidense sobre sus condiciones de trabajo y de vida en múltiples ocasiones.

Áreas de mayor atención

El Departamento de Trabajo destaca la necesidad de que el Ministerio de Trabajo investigue el cumplimiento de las leyes sobre la libertad de afiliación y, en su caso, proporcione orientación y recomiende sanciones. Cuando los trabajadores sufren amenazas o intimidaciones por presentar quejas o hacer uso de sus derechos, independientemente del origen de dichas amenazas, el Ministerio de Trabajo también debe investigar y aplicar sanciones cuando corresponda. Cuando se organicen sindicatos independientes, es importante que el Ministerio de Trabajo garantice la integridad del proceso de registro. Además, si los trabajadores son sancionados por una acción industrial, el Ministerio de Trabajo debe llevar a cabo una investigación rápida, exhaustiva e imparcial.

En la medida en que los sindicatos sigan aumentando su presencia en las comunidades de trabajadores y abogando por las prioridades declaradas por los trabajadores (por ejemplo, un aumento de los salarios), pueden ayudar a centrar los esfuerzos de aplicación y divulgación y a mejorar las condiciones de trabajo ampliando e incluyendo a todos los trabajadores en sus esfuerzos de alcance educativo y de organización, especialmente cuando varias empresas están negociando nuevos convenios colectivos en 2022. Los sindicatos podrían proporcionar más apoyo a los trabajadores del campo de la caña de azúcar trabajando con organizaciones de la sociedad civil de confianza que aborden cuestiones de documentación y apoyen el desarrollo social y económico en los bateyes. Todos los trabajadores, incluidos los del campo, deben ser incluidos en los sindicatos a los que ya pagan cuotas para garantizar que sus necesidades y preocupaciones se abordan de forma colectiva y adecuada.

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

Recomendación del informe de revisión del 2013:

- Reforzar la ejecución del artículo 62.2 del Código de Trabajo que prohíbe el trabajo forzoso, incluyendo el desarrollo e implementación de un plan para abordar las condiciones que contribuyen al trabajo forzoso y los indicadores del mismo, incluyendo las horas extras ilegales realizadas bajo amenaza, las prácticas de contratación engañosas, el miedo al despido o a la deportación por quejarse formalmente de las condiciones laborales ilegales, el miedo a la deportación o a la denuncia ante las autoridades por dejar el trabajo o abandonar los bateyes, un sistema de pago de bonificaciones que crea presión para que los trabajadores vuelvan a trabajar cada temporada o permanezcan en los bateyes todo el año, y el creciente endeudamiento con colmados locales de propiedad privada en los bateyes.

Esfuerzos realizados

El Departamento de Trabajo no ha visto ninguna prueba que indique que el Gobierno de la República Dominicana haya llevado a cabo inspecciones destinadas a garantizar que los

trabajadores de los campos azucareros estén protegidos de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, ni que el Gobierno de la República Dominicana haya aplicado ninguna sanción o remedio relacionado. Si bien el protocolo de inspección actualizado publicado en febrero del 2022 incluye algunas preguntas específicas para que los inspectores identifiquen el trabajo forzoso, sólo refleja algunos de los indicadores reconocidos por la OIT para el trabajo forzoso. El Departamento de Trabajo encontró que se han hecho progresos en el pago regular de las bonificaciones (regalía) que ya no crea presión para quedarse y en los límites de la cantidad de crédito otorgado por los colmados de propiedad privada, aunque el endeudamiento persiste a través de los usureros y los préstamos informales de los empleados de la empresa con acceso a dinero en efectivo para pagar a los trabajadores (ajusteros). Las empresas han desarrollado contratos escritos en criollo que ayudan a mitigar el espectro de la contratación engañosa, aunque la ley dominicana no exige un contrato de trabajo escrito.

Preocupación continua

En sus conversaciones con los trabajadores del campo azucarero, el Gobierno estadounidense identificó varios indicadores potenciales de trabajo forzoso. La precariedad de la situación legal y la falta de documentación limitan los movimientos de los trabajadores y han provocado el aislamiento, el miedo al despido o la deportación de los empleados que se quejan de las condiciones laborales ilegales, y el miedo a la deportación o a la denuncia ante las autoridades por dejar de trabajar o abandonar los bateyes. Muchos informaron de que se endeudaban para ser transportados a través de la frontera por contrabandistas independientes (buscones), lo que a menudo dejaba a los trabajadores en un ciclo de deuda y pobreza que persistía durante toda la temporada de zafra. Los trabajadores también indicaron que ellos y sus familias a menudo no tienen otra opción que trabajar en el sector azucarero y permanecer en el batey. Varios trabajadores señalaron que los supervisores los trataban de forma abusiva por quejarse, y que a menudo les decían que, por ser haitianos, tenían que aceptar lo que recibían, o que comparaban a los trabajadores de forma desfavorable con los animales.

Aunque se analiza con más detalle en el apartado de condiciones de trabajo aceptables, la caña cortada suele agruparse con muy poca supervisión, lo que hace casi imposible determinar la cantidad cortada por cada trabajador y, por tanto, si los trabajadores han sufrido un robo de salario. Además, estos trabajadores a sueldo informaron de factores que los obligaban a trabajar más rápido o sin pausas para descansar o comer y que implicaban la presión de los compañeros: los cargadores de carros a menudo apuraban a los trabajadores para que cortaran más rápido para llenar los carros y los trabajadores informaron que se asignaban a trabajar en parejas o unos contra otros en filas para obligarlos a trabajar más rápido.

El gobierno estadounidense observó condiciones de vida degradantes en muchas comunidades de viviendas para trabajadores proporcionadas por las empresas, otro posible indicador de trabajo

forzoso.⁶ Muchas comunidades carecían de servicios sanitarios básicos y estaban en estado de deterioro. Las condiciones eran de hacinamiento: a veces seis o más jóvenes o una familia con varios niños se hacinaban en una sola habitación húmeda y calurosa con poca ventilación, lo que a veces contribuía a crear condiciones de vida insalubres e infestaciones de insectos. En muchos casos, los residentes afirmaron que no lograban que se repararan las viviendas proporcionadas por el empleador y expresaron su temor a ser desalojados por quejarse o por no poder trabajar.

Los trabajadores describieron prohibiciones vagas o explícitas sobre el cultivo de alimentos, la cría de animales, el uso de carbón vegetal e incluso la colocación de lonas para dar sombra, y la mayoría de las empresas carecían de una política clara que guiara a los trabajadores y a los supervisores de los bateyes. Algunas comunidades están situadas más cerca de los recursos de la empresa o de las ciudades, lo que generalmente aumenta el acceso al transporte y a los servicios, pero también el temor a ser detenidos o deportados por las autoridades de migración y de la policía. Otras comunidades están aisladas y dependen del transporte caro y poco frecuente de los mototaxis privados. Los trabajadores informaron de que se sentían constantemente vigilados en sus comunidades, que no podían comunicarse fácilmente entre ellas y que tenían un control limitado sobre a quién podían visitar o quién podía visitarles.

Áreas de mayor atención

La situación legal irregular de los trabajadores y la falta de documentación les impide salir de sus lugares de trabajo y comunidades y, a su vez, buscar un empleo alternativo, obtener información sobre sus derechos legales en el trabajo y presentar quejas por presuntas violaciones de los derechos laborales, lo que los hace susceptibles de sufrir abusos de los derechos laborales. Por lo tanto, el Gobierno, especialmente el Consejo Nacional de Migración que incluye el Ministerio del Interior y Policía y la Dirección General de Migración deberían garantizar que los trabajadores afectados -de hecho, todos- puedan acceder con seguridad a los servicios gubernamentales y a los mecanismos de reclamación, de modo que la precariedad del estatus legal o de la documentación de los trabajadores no les impida buscar una solución a las preocupaciones relacionadas con sus derechos o prestaciones legales. El Departamento de Trabajo reitera su recomendación de que el Gobierno dominicano desarrolle y aplique un plan para abordar las condiciones que contribuyen al trabajo forzoso y los indicadores de este, lo que mejoraría la sección sobre la identificación del trabajo forzoso en el protocolo de inspección actualizado. Los indicadores de trabajo forzoso son complejos, poco conocidos y a menudo implican una constelación de diferentes actores que están fuera del control directo de las empresas (por ejemplo, usureros y buscones). Un plan de este tipo debería implicar a todas las partes interesadas y tener componentes de divulgación educativa, de aplicación y de supervisión. Los trabajadores, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil podrían ser proactivos

⁶ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera las condiciones abusivas de trabajo y de vida como un posible indicador del trabajo forzoso, entre otros explicados en *Indicadores de la OIT del Trabajo Forzoso (2012)* disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf. La OIT también incluye el abuso de la vulnerabilidad, las restricciones al movimiento, la aislación, la intimidación y las amenazas, la retención de los salarios, la servidumbre por deudas, y horas extras excesivas entre otros posibles indicadores del trabajo forzoso.

a la hora de identificar las vulnerabilidades y trabajar con las empresas para remediarlas rápidamente y evitar el potencial de trabajo forzoso. Las empresas también podrían integrar un plan de este tipo en su estructura corporativa y en la supervisión de la cadena de suministro, dando una orientación más concreta a las pequeñas granjas (colonos) que pueden no ser conscientes de los matices de los indicadores de trabajo forzoso. Para reconocer las malas condiciones de vida como un indicador potencial de trabajo forzoso, el Departamento de Trabajo anima a la Dirección General de Bienes Nacionales, la entidad del Gobierno que ha asumido la responsabilidad de los terrenos azucareros estatales operados por el CEA, a participar activamente en los planes para mejorar las condiciones de vivienda y de la comunidad en todos los bateyes del CEA, además de los esfuerzos del sector privado para mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores.

IV. Edad mínima para el empleo de menores y prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil

Recomendación del informe de revisión del 2013

- Reforzar la aplicación de los artículos 245 y 247 del Código de Trabajo y de la Resolución Laboral 52/2004 que establece los 14 años como edad mínima para el empleo legal, limita la jornada laboral a seis horas para los menores de 16 años y prohíbe el trabajo peligroso e insalubre para los menores de 18 años, con el fin de evitar el trabajo infantil ilegal en el sector azucarero, incluso estableciendo un sistema para verificar la edad de los jóvenes trabajadores sin certificado de nacimiento u otra documentación legal para ayudar a protegerlos de la explotación.

Esfuerzos realizados

El Ministerio de Trabajo confirmó que algunas inspecciones se habían centrado en la prevención del trabajo infantil ilegal, aunque el rigor de esas inspecciones variaba. Además, la Dirección de Trabajo Infantil del Ministerio de Trabajo ha establecido células de vigilancia a nivel comunitario para identificar y prevenir el trabajo infantil, incluso en las regiones productoras de caña de azúcar. El gobierno estadounidense también confirmó que los esfuerzos de alcance del gobierno reiteraron la prohibición categórica del trabajo infantil y del trabajo peligroso para los menores. Estos esfuerzos, combinados con el fortalecimiento de la implementación y el cumplimiento de las políticas de prohibición del trabajo infantil por parte de las empresas, probablemente contribuyeron a un marcado aumento de los trabajadores que confirmaron que no se permite que los niños trabajen o incluso entren en el frente de corte de la caña de azúcar en las tres principales empresas azucareras privadas.

Preocupación continua

Con respecto al trabajo infantil, aunque el gobierno estadounidense observó un aumento significativo en la implementación de las políticas que prohíben el trabajo infantil en trabajos peligrosos en el campo, también observó que algunos menores todavía realizan actividades peligrosas en el productor estatal, CEA, en las granjas de pequeños agricultores en las cadenas de

suministro en el Este, y en trabajos que no son de corte junto a trabajadores adultos en el Sur. Las tres principales empresas y el Ministerio de Trabajo expresaron su preocupación por las posibles violaciones de la política de la empresa y de la legislación laboral dominicana, y se comprometieron a aprovechar los recientes avances generales. En los casos en que los trabajadores carecían de certificados de nacimiento, no estaba claro cómo el Ministerio de Trabajo o las empresas verificaban la edad de los trabajadores más jóvenes.

Áreas de mayor atención

Dado que el trabajo infantil se produce donde hay menos supervisión, el Departamento de Trabajo reitera la necesidad de realizar inspecciones más frecuentes y rigurosas que lleguen estratégicamente a las zonas donde puede persistir el trabajo infantil, como en las fincas de pequeños agricultores. También debe mejorarse la formación de los inspectores de trabajo sobre el trabajo infantil para aumentar la calidad de las inspecciones y garantizar que sean capaces de identificar y detectar adecuadamente cualquier caso de este tipo. También es necesario que el gobierno aumente los recursos humanos y financieros del Ministerio de Trabajo y del sistema judicial para garantizar la aplicación adecuada de las leyes sobre el trabajo infantil. Asimismo, el Gobierno debería colaborar con las empresas para abordar la precariedad de la documentación de los trabajadores, con el fin de solucionar los problemas relacionados con la verificación de la edad. Un plan para establecer y apoyar la creación de células de vigilancia a nivel comunitario para identificar y prevenir el trabajo infantil y llevar a cabo otras formas de acercamiento regular a los bateyes y a las comunidades de trabajadores también podría contribuir a los esfuerzos de prevención. Datos más sólidos y completos sobre la prevalencia y el alcance del trabajo infantil en el sector, como una encuesta, podrían garantizar que estos esfuerzos utilicen de manera estratégica y eficiente los recursos limitados.

Desde la última revisión periódica en 2018, el Departamento de Trabajo encontró falta de avances relacionados con el acceso a la educación, particularmente a la escuela secundaria, para los hijos de los trabajadores de la caña de azúcar sin documentos de identidad, lo que pone aquellos niños en mayor riesgo de trabajo infantil. Si bien el Ministerio de Educación había tomado medidas para garantizar que los estudiantes recibieran educación independientemente de su estado de documentación en el pasado, muchas familias informaron que habían sido rechazadas por los directores de las escuelas o presionadas constantemente para presentar documentos legales para sus hijos. Además, los niños que carecen de documentación no pueden obtener un diploma al final de sus estudios, cursar estudios superiores o entrar en el mercado laboral formal. La pandemia complicó aún más las cosas, ya que el aprendizaje virtual redujo el acceso a los programas escolares, especialmente en las comunidades batey aisladas sin electricidad ni conexión a Internet. Las entidades de gobierno como el Ministerio de Educación pueden desempeñar un papel importante en la prevención de las peores formas de trabajo infantil eliminando las barreras que puedan impedir la educación de los niños. Concretamente, el Ministerio de Educación puede llevar a cabo la supervisión de esta política y actualizar el actual Manual de Operaciones de los Centros Educativos Públicos, que es utilizado por los directores de las escuelas, para reiterar su política de que los niños no deben ser rechazados de la escuela por falta de documentación.

V. Condiciones de trabajo aceptables en cuanto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud en el trabajo

Recomendaciones del informe de revisión del 2013

- Fortalecer la implementación de la Resolución del Salario Mínimo del 2012 que exige la publicación visible del salario mínimo en el lugar de trabajo.
- Fortalecer la implementación del artículo 161 del Código de Trabajo, que exige a los empleadores registrar las horas de trabajo de los trabajadores y la compensación debida, y hacer cumplir de manera efectiva otras leyes laborales relacionadas con las horas de trabajo y el salario mínimo, con especial atención a garantizar el pago del salario mínimo, un período de descanso semanal de 36 horas o una bonificación pagada o un día libre posterior por trabajar ese período, jornadas de trabajo por debajo del límite de 10 horas para la agricultura, y vacaciones pagadas.
- Fortalecer la implementación de las leyes pertinentes que rigen las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores para garantizar que los trabajadores que tienen derecho legal a las prestaciones de la seguridad social puedan recibirlas, que los empleadores no deduzcan las cotizaciones de los trabajadores que no tienen derecho legal a recibir las prestaciones, y que los trabajadores que no tienen derecho a las prestaciones puedan recuperar completamente cualquier cantidad deducida.
- Fortalecer la implementación del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional 522-06 y de la Resolución 04-2007 que requiere que los empleadores proporcionen a todos los trabajadores una cantidad suficiente de agua potable u otra bebida saludable y un equipo de seguridad personal adecuado y gratuito.

Esfuerzos realizados

El Departamento de Trabajo ha informado en anteriores revisiones periódicas de que el Ministerio de Trabajo ha realizado inspecciones especiales relacionadas con la seguridad social y ha tomado algunas medidas para inspeccionar el cumplimiento del salario mínimo y las protecciones de seguridad y salud. El gobierno estadounidense observó una mayor coherencia en la publicación del salario mínimo y de las políticas de seguridad y salud de la empresa. Las empresas han mejorado el suministro de equipos de protección, el registro de las horas de inicio del trabajo y la protección de los días de descanso.

Recientemente, el Ministerio de Trabajo convocó a un grupo tripartito para duplicar el salario mínimo de los trabajadores del campo azucarero de RD\$198 (\$3,60) a RD\$400 (\$7,25) por día. Esa medida tuvo algunas repercusiones en el Sur y podría servir de apoyo a los trabajadores de edad avanzada o de otro tipo que pueden tener dificultades para alcanzar esa cantidad en salarios a tanto alzado por tonelada o por hectárea durante un día normal. Lo más importante es que este grupo tripartito es un ejemplo de los esfuerzos más amplios del Gobierno para convocar a más partes interesadas con el fin de introducir mejoras. Además, el Ministerio de Trabajo tiene previsto llevar a cabo actividades de divulgación sobre el salario mínimo y se mostró abierto a

las sugerencias del Departamento de Trabajo sobre cómo hacer más accesible su difusión a los trabajadores del sector.

Preocupaciones continuas

Las actividades de sensibilización y educación son limitadas para explicar cómo el pago por pieza es compatible con el salario mínimo diario. Además, la debilidad de los sistemas complica el seguimiento de los salarios y las horas para verificar su cumplimiento. Existe un salario mínimo diario por ocho horas de trabajo en el campo, pero los trabajadores cobran por tonelada de caña cortada o por hectárea de tierra sembrada o regada. Algunas empresas reconocieron que el aumento del salario mínimo no incrementaría los salarios de los cortadores de caña, lo que también confundió a los trabajadores que se preguntaban por qué no se había incrementado su salario. Sólo una empresa pesa la caña de cada trabajador en el lugar donde se corta, con un plan que permitiría a la empresa fundamentar una queja si un trabajador considera que se le ha pagado incorrectamente. De lo contrario, se pesa la caña de varios trabajadores juntos. Los trabajadores no suelen estar presentes cuando se pesa la caña, y sólo en algunos casos se emiten talones impresos para verificar el trabajo realizado el día anterior. Como se ha señalado anteriormente, esto complica la verificación del pago correcto de los trabajadores y aumenta la posibilidad de robo de salarios.

La remuneración también depende de un complejo sistema de bonos, incentivos, deducciones y diferentes precios según se quemé la caña, pero estas complejidades no se explican completamente a los trabajadores ni se documentan claramente en sus recibos de pago. Todavía existen sistemas muy limitados, y a menudo opcionales, para controlar cuándo los trabajadores dejan de trabajar durante la jornada. Por ejemplo, mientras que las empresas suelen fichar a los trabajadores cuando llegan al frente de corte, las empresas informaron de prácticas incoherentes para fichar a los trabajadores al final de la jornada (a veces fomentando el fichaje con un incentivo salarial). Por lo tanto, resulta difícil -o imposible- comprobar que la duración de los turnos, el salario mínimo basado en una jornada de ocho horas y el pago de las horas extraordinarias cumplen los requisitos legales.

Esta complejidad también dificulta en general que los trabajadores conozcan sus derechos y, en su caso, busquen una solución. En general, los trabajadores no confían en estos sistemas de remuneración y a menudo se sienten engañados o que el peso del corte de la caña se manipula para compensar otros beneficios, que las empresas niegan. Si bien durante el último viaje del Gobierno estadounidense los trabajadores declararon tener un horario de trabajo acorde con la legislación dominicana y una remuneración superior al salario mínimo, las limitadas actividades de divulgación y explicación impiden que los trabajadores conozcan plenamente sus derechos legales y la forma de presentar reclamaciones cuando sea necesario. Una campaña de información sobre el nuevo salario mínimo planeada por el Ministerio de Trabajo para los trabajadores de campo podría ayudar a resolver estos problemas.

Las condiciones de trabajo y la supervisión eran, en general, menos consistentes fuera de la temporada de zafra, a lo largo de las cadenas de suministro y para las tareas ajenas al corte de caña. En consecuencia, muchos trabajadores tenían un acceso limitado o nulo al agua potable o a

un equivalente adecuado, al descanso y a la sombra, al tratamiento y a la atención médica adecuados en caso de lesión o enfermedad laboral, o al acceso a equipos de protección personal gratuitos (en particular, a la sustitución gratuita de equipos desgastados). Varios trabajadores informaron de que sus supervisores les presionaban para que trabajaran sin descansos o que la presión de los compañeros obligaba a los trabajadores a trabajar sin cesar, ya que su salario depende de la velocidad de los demás (por ejemplo, el cargador de carretas presionaba a los trabajadores para que llenaran las carretas de caña más rápido, los trabajadores que trabajaban en un sistema de pares experimentaban la presión de cortar suficiente caña para ganar un salario más alto).

Debido al aislamiento de los lugares de trabajo y de las comunidades y a las barreras para utilizar los servicios públicos, muchos trabajadores y sus familias informaron de que se les había negado una atención adecuada o de que habían tenido que esperar mucho tiempo para recibir atención por enfermedades y lesiones en el lugar de trabajo, a veces a pesar de los esfuerzos de la empresa por proporcionar servicios privados. El Ministerio de Salud Pública reiteró que los trabajadores tenían acceso a tratamiento médico con independencia de su situación documental, aunque los trabajadores informaron de que se les negaba el acceso a tratamiento o atención en centros públicos. Esto puede ser el resultado de la suposición tácita de que las empresas proporcionan servicios privados. Los trabajadores expresaron su temor a buscar tratamiento en los centros de salud públicos debido a las redadas de inmigración que tienen lugar en los centros médicos o cerca de ellos.

Áreas de mayor atención

El Ministerio de Trabajo debe seguir mejorando y aumentando la frecuencia de las inspecciones para garantizar unas condiciones de trabajo aceptables, haciendo hincapié en el acceso de los trabajadores a la sustitución gratuita de los equipos de protección personal, garantizando el cumplimiento del nuevo salario mínimo, asegurando una supervisión más coherente de las horas de trabajo, colaborando con las empresas para garantizar sistemas verificables de pesaje vinculados a los trabajadores individuales, y abordando cualquier deducción incorrecta de las cuotas de la seguridad social para los trabajadores que no reúnen los requisitos. El Gobierno debería garantizar las deducciones adecuadas y el acceso significativo a los servicios y pensiones que corresponden a los trabajadores con visado o estatus legal temporal. Las auditorías de los registros de salarios y horas podrían ser útiles a este respecto. Una campaña informativa planeada por el Ministerio de Trabajo para los trabajadores de campo sobre el nuevo salario mínimo, utilizando un lenguaje accesible, podría ayudar a resolver la confusión y garantizar el cumplimiento. El Gobierno debería garantizar que los trabajadores indocumentados puedan participar en los comités de seguridad y salud de los trabajadores.

Esfuerzos del sector privado para reforzar el cumplimiento

El Departamento de Trabajo reconoce que las empresas azucareras dominicanas siguen dando pasos positivos para abordar algunos de los problemas laborales identificados en el Informe de Revisión del 2013. Las revisiones periódicas anteriores destacaron las mejoras en los sistemas de

seguimiento de los salarios y las horas y la garantía de los días de descanso, la mejora del suministro de equipos de seguridad personal adecuados, la provisión de contratos escritos⁷ y la colocación de carteles para informar mejor a los trabajadores de sus derechos. A partir de estos avances, las tres principales empresas privadas han tomado medidas adicionales para demostrar un mayor cumplimiento de sus políticas declaradas y de la legislación laboral. Además, los trabajadores informaron de un mayor suministro de equipos de protección personal gratuitos al inicio de la zafra y esto fue observado en campo.

Un ejemplo positivo es la mejora general en la prevención del trabajo peligroso de los menores: las misiones anteriores identificaron una brecha entre las políticas de las empresas que prohíben el trabajo infantil y los trabajadores que informan regularmente de que los niños seguían trabajando. Sin embargo, durante la reciente visita, los trabajadores de campo de las tres empresas más grandes tenían claro que los niños no estaban permitidos en los campos de caña de azúcar y, por lo tanto, generalmente no trabajaban. Aunque el gobierno estadounidense encontró algunos ejemplos de trabajo infantil, es la primera vez que los trabajadores confirman sistemáticamente la aplicación de las políticas de las empresas que impiden el trabajo infantil.⁸ Las empresas, en su mayoría, declaró haber pagado la construcción de escuelas, administradas por el Ministerio de Educación, y haber puesto en funcionamiento autobuses para los niños en comunidades alejadas de esas escuelas.

El gobierno estadounidense fue testigo de la existencia de baños nuevos, pintura fresca y agua potable clorada en algunos bateyes y, como se mencionó anteriormente, una empresa parecía tener niveles decentes de reparación, limpieza y servicios incluso en sus comunidades distantes. Dos empresas tienen planes para rehabilitar y reparar los bateyes en los próximos años, aunque muchas comunidades, incluidas las gestionadas por el CEA estatal, se encontraban en un estado de deterioro extremo y ofrecían condiciones de vida deficientes. Los trabajadores expresaron su preocupación por el hecho de que no se les implique ni se les informe con antelación de las demoliciones y consolidaciones de bateyes y que, como consecuencia, se rompan las redes de apoyo entre los residentes de los bateyes. En el Sur, las empresas no administran los bateyes, pero muchos trabajadores denunciaron el endeudamiento y la falta de servicios de salud, educación, saneamiento y otros servicios públicos en estas comunidades.

⁷ Las leyes laborales dominicanas no requieren que los contratos de trabajo sean por escrito, por lo tanto, esta práctica de proporcionar un contrato escrito se adoptó para mejorar la comprensión de los trabajadores de sus derechos y deberes.

⁸ La visita de la delegación no tenía como fin estudiar sistemáticamente la prevalencia de trabajo infantil, sino identificar áreas de mayor atención para reforzar la aplicación de las leyes laborales y el alcance para respaldar cumplimiento con las recomendaciones del Informe de Revisión de 2013 del Departamento de Trabajo de Estados Unidos. Aunque se debe celebrar los avances al nivel de las empresas, el Departamento de Trabajo no puede ofrecer hallazgos sobre la prevalencia del trabajo infantil en el sector azucarero dominicano de lo que observó. Además, basado en las observaciones del Gobierno de Estados Unidos, parece que algunos menores de edad siguen trabajando en tareas peligrosas en el sector, en particular en el CEA estatal (*Consejo Estatal del Azúcar/Ingenio Porvenir*), en algunos proveedores pequeños (*colonos*), y realizando algunas tareas durante el tiempo muerto y tareas del campo mas allá del corte de la caña.

Las empresas también tomaron medidas que, si se aplican plenamente en todas las operaciones y en las cadenas de suministro, podrían mejorar significativamente las condiciones de trabajo y de vida y mejorar el acceso de los trabajadores a sus derechos, incluyendo:

- Una empresa invirtió 1,85 millones para contratar a un equipo jurídico, obtener documentos, transportar a los trabajadores y ayudar a regularizar la situación de la documentación de sus trabajadores.
- Las empresas informaron de varios sistemas para recibir opiniones y quejas que iban desde buzones de sugerencias hasta líneas telefónicas de atención al público con capacidad para hablar en creole, pasando por un sistema electrónico que hace un seguimiento del estado de las quejas de los trabajadores con el apoyo de promotores en las comunidades de trabajadores.
- Una empresa recientemente creó una Dirección de Relaciones Comunitarias de 42 personas que actualmente está desarrollando un plan estratégico para llegar a los trabajadores y sus familias en los bateyes para mejorar las condiciones de trabajo y de vida.
- Una empresa pesa directamente la caña de cada trabajador en el campo donde fue cortada y aplica un número único de identificación del trabajador que puede ser mejor corroborado con un plan de corte que asigna las parcelas individuales de los trabajadores.
- Una empresa emplea un sistema de seguimiento de la entrega gratuita de equipos de protección individual para cada tipo de trabajo y de los equipos de sustitución, y dos empresas realizan un seguimiento y análisis detallado de las lesiones, enfermedades y accidentes laborales.
- Las empresas informaron de nuevos sistemas piloto para mejorar las condiciones en el frente de corte que incluyen un aseo portátil, una ambulancia o un botiquín de primeros auxilios y agua potable.
- Una empresa ofrece subvenciones a pequeñas empresas y empleo en proyectos de bioenergía a las mujeres de sus comunidades.
- Dos empresas informan de sistemas de supervisión de las condiciones de los colonos proveedores que contemplan normas laborales, supervisión periódica, planes de acción para hacer frente a los desafíos y la posibilidad de rechazar la caña de azúcar de un proveedor que no cumpla los requisitos de la empresa.
- Una empresa utiliza contratos por escrito para los cortadores de caña vinculados a las personas (en lugar de un folleto que explique las protecciones y los beneficios) con explicaciones más específicas sobre el salario y los beneficios.
- Una empresa creó un complejo habitacional para cortadores de caña que ofrece acceso regular a comidas, atención médica en el mismo lugar, servicios de saneamiento y cocinas, y estableció una política de limpieza y reparación de ese centro de alojamiento a intervalos regulares.

Aunque algunas de estas iniciativas son nuevas o sólo se han aplicado parcialmente, demuestran algunas inversiones específicas de las empresas en la mejora de las condiciones de trabajo y de vida que van más allá de los esfuerzos realizados en el pasado, que tendían a priorizar los esfuerzos benéficos puntuales en lugar de un cambio sistemático para proteger los derechos de los trabajadores y mejorar las condiciones. Algunas iniciativas también tienen inconvenientes o

limitaciones, y los trabajadores se beneficiarían de una comunicación y consulta más fácil y coherente sobre los esfuerzos, políticas y servicios de las empresas. Las empresas también son responsables de supervisar a sus directivos y supervisores para garantizar que actúan de acuerdo con las políticas y la legislación dominicana y que los trabajadores tienen un acceso significativo a los servicios y al pleno ejercicio de sus derechos. En los casos en los que las empresas tienen cadenas de suministro, pueden seguir mejorando la responsabilidad y la debida diligencia explicando con mayor detalle los requisitos relativos a las condiciones de trabajo y de vida adecuadas y garantizando una supervisión significativa de dichos requisitos, incluyendo la prevención, la reparación y las consecuencias para los proveedores que no cumplan con las normas cuando sea necesario. No obstante, las empresas se mostraron abiertas a las sugerencias del Departamento de Trabajo, incluidos los esfuerzos por hacer más frecuentes y accesibles los contactos con los trabajadores. A medida que las empresas amplíen estas estrategias en el sector y en las cadenas de suministro y refuercen el compromiso con los trabajadores sobre el terreno, debería aumentar el cumplimiento de la legislación laboral en todo el sector y el respeto de los derechos laborales. La mejora de la capacidad de los trabajadores para formar sindicatos independientes y democráticos y negociar colectivamente también reforzaría el cumplimiento de la legislación laboral y mejoraría las condiciones de trabajo.

Como se ha señalado en anteriores evaluaciones periódicas, los esfuerzos y los progresos siguen variando considerablemente entre las empresas y en las cadenas de suministro de las principales empresas en las fincas de los pequeños agricultores (colonos). Además, parece haber menos supervisión directa y sistematización durante la temporada baja (tiempo muerto) y para las tareas que van más allá del corte de la caña de azúcar (por ejemplo, la siembra, el riego, el transporte). El Gobierno de Estados Unidos observó la menor supervisión de las condiciones de trabajo y de vida en el caso del CEA administrado por el gobierno y sigue preocupado por el acceso a servicios como la sanidad, el agua y la electricidad en los bateyes administrados por el CEA. Estos bateyes no sólo sirven a su propia mano de obra, sino también a los trabajadores de las cadenas de suministro de otras empresas. La gestión Abinader se ha centrado en mejorar las operaciones del CEA. Como parte de estos esfuerzos, es imperativo que el Gobierno supervise y mejore significativamente las condiciones de trabajo en la producción estatal de caña de azúcar y las condiciones de vida en las comunidades que el CEA administra en todo el país.

Conclusión

Este informe destaca una serie de esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno y las empresas azucareras, así como el compromiso renovado de las partes interesadas para avanzar en cuestiones laborales. También señala las áreas que siguen siendo motivo de preocupación a partir de las recomendaciones del Informe de Revisión del 2013. Durante los próximos 12 meses, el Departamento de Trabajo, en coordinación con USTR y el Departamento de Estado, incluyendo la Embajada de los Estados Unidos en la República Dominicana, continuará comprometiéndose con las contrapartes del gobierno dominicano individualmente y a través del Grupo de Trabajo Técnico para identificar pasos concretos y con plazos definidos que el gobierno dominicano pueda tomar para mejorar la aplicación de la ley laboral y las condiciones de trabajo en el sector azucarero. El Departamento de Trabajo señala la importancia de la

atención de alto nivel del Gobierno de la República Dominicana, incluida la del Ministerio de la Presidencia, para garantizar una sólida coordinación interministerial, en particular en lo que respecta a los desafíos que van más allá de los participantes en el Grupo de Trabajo Técnico, y para garantizar que los ministerios dispongan de los recursos adecuados para cumplir las recomendaciones del Informe de Revisión del 2013 del Departamento de Trabajo y abordar las preocupaciones laborales actuales en todo el sector azucarero. El Gobierno de los Estados Unidos continuará supervisando y evaluando el progreso hacia la solución de los problemas laborales discutidos y considerará si es necesario tomar medidas adicionales, incluyendo, pero no limitado a, proporcionar apoyo adicional y específico para facilitar un mayor progreso.

El Departamento de Trabajo reitera la importancia de la colaboración interempresarial y anima a todas las grandes empresas a participar en la coordinación en curso y en los esfuerzos tripartitos para compartir y ampliar las mejores prácticas, incluidas las relacionadas con el cumplimiento de la legislación laboral y el respeto de las normas laborales internacionales, y a utilizar los esfuerzos combinados de los principales productores para identificar y remediar mejor los posibles problemas en sus cadenas de suministro. Está claro que el Gobierno dominicano tiene un papel importante a la hora de convocar periódicamente a todas las partes interesadas para debatir los problemas que afectan al sector azucarero, intercambiar las mejores prácticas y emprender acciones coordinadas para aprovechar los esfuerzos anteriores. Dado que muchos trabajadores del campo son vulnerables a los abusos de los derechos laborales, están aislados o desconfían de ellos, parece que la sociedad civil debe desempeñar un papel importante en la mejora del conocimiento de los derechos, los servicios y los mecanismos para informar o acceder a esos derechos y servicios.

El Gobierno de Estados Unidos se compromete a trabajar con el Gobierno de la República Dominicana y otras partes interesadas para identificar y abordar de forma proactiva los problemas laborales existentes en el sector azucarero dominicano.