

Estudios Sociales
Vol. XXXII, Número 118
Octubre - Diciembre 1999

**LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA: SU PROTECCIÓN EN EL
DERECHO INTERNACIONAL***

Katrin Gerdsmeyer**

Introducción:

En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la "Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo". El preámbulo de ese documento dice que la "OIT debe ofrecer una atención especial a los problemas de las personas con necesidades sociales especiales, particularmente a los trabajadores migratorios y a los desempleados, además debe movilizar y fomentar esfuerzos internacionales, regionales y nacionales con la meta de resolver los problemas de dichas personas...". Continúa diciendo que "la garantía de los principios y los derechos fundamentales en el trabajo tiene un significado particular en el sentido de que capacita las personas implicadas para que, con libertad y en condición de igualdad de oportunidades, reclamen su justa porción de la riqueza que ellos ayudaron a crear, y logren su pleno potencial humano".

La población haitiana en la República Dominicana es un sector de la sociedad extremadamente vulnerable, un grupo de "personas con necesidades sociales especiales", como dice el preámbulo. Los haitianos, en la mayoría de los casos, carecen de la documentación legal necesaria y son forzados a vivir con el temor constante de ser expulsados. Ellos no disfrutan de los mis-

* Traducción de Violeta Ricart.

** Licenciada en Derecho de la Universidad de Freiburg, abogada, colaboradora del Servicio Jesuita a Refugiados (SJR).

mos derechos que los extranjeros debidamente documentados bajo las leyes nacionales y enfrentan condiciones de trabajo y de vida extremadamente malas. Como se explicará más adelante, los haitianos y los dominicanos de origen haitiano están sujetos a numerosas violaciones a sus derechos.

La población haitiana no es homogénea; está compuesta por cuatro subgrupos diferentes: trabajadores agrícolas temporeros, "residentes permanentes" indocumentados, hijos de migrantes haitianos, nacidos en la República Dominicana, y refugiados políticos.¹

En este documento, no se hará referencia explícita al último grupo, los refugiados políticos. Sin embargo, ellos tienen igual derecho a compartir los derechos humanos inherentes a cada persona.

El estudio se centrará en los otros tres grupos y de acuerdo con las leyes internacionales dedicará una atención especial a los derechos de los contadores de caña haitianos. Los haitianos trabajan también en otras áreas, tales como el sector de la construcción. Aunque el estudio no se refiere explícitamente a estos, ellos tienen derecho a todos los derechos explicados más adelante.

Antecedentes

Haití y la República Dominicana comparten una misma isla del Caribe; son "dos alas del mismo pájaro".² La isla entera cubre aproximadamente un área de unos 75 mil kilómetros cuadrados. Haití ocupa una tercera parte del territorio: la República Dominicana dos terceras partes. Cada país cuenta aproximadamente con 8 millones de habitantes.

El número de migrantes haitianos en la República Dominicana oscila entre 400,000 y 1 millón.³

"Durante mucho tiempo las relaciones entre Haití y la República Dominicana han estado caracterizadas por tensiones raciales y políticas que provocaron un profundo antihaitianismo en la

1 GAVIGAN, Patrick, *Beyond the Bateyes*, p. 19.

2 "Proyecto de Comunicación para la REDH".

3 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 19.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

República Dominicana... Los conflictos históricos entre los dos Estados retroceden a la era colonial...".⁴ En 1492 Cristóbal Colón visitó la isla y la reclamó para España. Pero, rápidamente, la atención española se dirigió lejos de la isla hacia las colonias más ricas de México y Perú. Francia se aprovechó de esa situación para radicarse en el oeste de la isla y al final logró la posesión formal del área que hoy es conocida como Haití.

El territorio se convirtió en la más rica colonia de Francia gracias a su economía de exportación de azúcar sustentada por trabajadores esclavos importados de África.

La población esclava haitiana creció superando a la francesa y, en 1791, inició una revuelta en contra de los gobernantes europeos. Francia abolió la esclavitud en 1794, lo que dio paso a la reconciliación franco-haitiana. En 1795, Santo Domingo fue cedida a Francia como resultado de las pérdidas españolas en la guerra librada entre los dos países. En 1801, el líder haitiano, Toussaint Louverture, invadió y subyugó a Santo Domingo y se convirtió en el emperador de la isla entera. El plan de Napoleón de restaurar la esclavitud en Haití puso a los haitianos en contra de Francia. Aunque Louverture fue vencido por las tropas de Napoleón en 1802, el ejército haitiano continuó su lucha en contra de los franceses y en 1804, estableció el primer Estado independiente latinoamericano, la República de Haití.

En 1809, España retomó el control de su antigua colonia pero, en 1822, un ejército haitiano venció a los españoles y toda la isla se quedó bajo el gobierno de Port au Prince, durante los siguientes 22 años. El pueblo dominicano recuerda este período de la ocupación haitiana como extremadamente agrio y opresivo.

En 1843, los haitianos tuvieron que hacer frente a la fuerte oposición dominicana. En 1844, después del retiro de los haitianos, los dominicanos establecieron una República independiente.

Diversos intentos por volver a tomar el control de toda la isla fracasaron, pero creció una profunda desconfianza en contra de

4 Ibid., p. 9.

las intenciones haitianas. Sólo al cambiar el siglo las relaciones dominico-haitianas empezaron a mejorar.

Sin embargo, surgió una nueva ola de antihaitianismo cuando el General Trujillo asumió el poder en la República Dominicana en 1930. El dictador fomentó los sentimientos antihaitianos para fines políticos; la población haitiana de la zona fronteriza que trabajaba en las plantaciones de caña estaba particularmente expuesta a la discriminación.

A partir de 1870, la caña de azúcar había empezado a ser uno de los productos dominicanos de exportación de mayor importancia. En la segunda década del siglo XX, después que la Primera Guerra Mundial destruyó la industria azucarera europea, los precios del azúcar se duplicaron y las corporaciones azucareras buscaron nuevos suplidores. Los Estados Unidos iniciaron una expansión de la producción de azúcar en la República Dominicana, importando trabajadores baratos de Haití.

Pronto Trujillo manifestó su intención de sacar a los haitianos del país. En octubre del 1937, Trujillo ordenó masacrar a todos los haitianos encontrados en la zona fronteriza que estuviesen fuera de las plantaciones azucareras. Miles de haitianos fueron asesinados (las estimaciones oscilan entre 5,000 y 37,000).

Enfurecido por las protestas internacionales consecutivas a la masacre, Trujillo usó una propaganda racista sistemática para justificar sus acciones al pueblo dominicano.

En la década del 50, Trujillo se apoderó de la mayor parte de la industria azucarera dominicana. Esta dependía del flujo permanente de trabajadores haitianos baratos; por esta razón Trujillo intentó mejorar las relaciones dominico-haitianas.

*En el 1952, se firmó el primer acuerdo bilateral con Haití relativo al reclutamiento de trabajadores haitianos para los campos de caña. Unos 16,500 trabajadores haitianos fueron transportados a la República Dominicana.*⁵

5 *Ibid.*, pp. 9-18.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

Desde entonces, las tensiones entre los dos países vecinos se han centrado en el uso de los trabajadores haitianos de bajo salario en la industria azucarera. Una gran población de haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana se quedó permanentemente en el país como resultado de lo que se había planificado como una migración temporera.⁶

Aunque el Consejo Estatal del Azúcar con la cooperación del Gobierno Dominicano y el ejército haya de pronto traído estos trabajadores al país por ser una fuente de mano de obra barata, su presencia permanente en el territorio dominicano no es bienvenida. Los haitianos y los dominicanos de origen haitiano son dejados en un status de ilegalidad, lo que los hace particularmente vulnerables a la explotación.

El pueblo dominicano es ampliamente hostil a los haitianos de piel oscura que enfrentan muchas formas de discriminación racial. Obviamente permanece un antihaitianismo de viejas raíces que deriva de la animosidad histórica entre ambos países.

El papel y las actividades del SJR

Aunque la mayoría de las agencias internacionales concuerdan que las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores haitianos de la caña han mejorado en los últimos cinco años,⁷ las condiciones de la población haitiana en la República Dominicana requieren atención todavía.

El SJR empezó a trabajar en la República Dominicana en el 1995. Su primer compromiso es acompañar a migrantes, particularmente a aquellos de Haití. Existen comparativamente pocos refugiados en la República Dominicana.

El SJR está monitoreando el proceso de repatriación y trabaja para promover los derechos humanos de los haitianos en la zona fronteriza (Dajabón, Loma de Cabrera, Restauración y Monte Cristi).⁸

6 Ibid., pp. 3-4.

7 UNHCR *RefWorld Country Information Dominican Republic 1997*.

8 Información dada por el SJR, Centro Bonó, Santo Domingo.

El "Servicio Jesuita a Refugiados"(SJR) forma parte de la "Red de Encuentro Dominico-Haitiano 'Jacques Viau'" (REDH), la red de Solidaridad Dominico-Haitiana que agrupa nueve agencias diferentes, dedicadas a los derechos humanos.

El SJR trabaja en asociación con la REDH para:

- defender los derechos de los dominicanos de origen haitiano y los migrantes haitianos;
- combatir el prejuicio racial;
- promover la solidaridad entre el pueblo haitiano y el dominicano.

Objetivo y estructura del documento

Vista la explotación y el mal trato enfrentado por los haitianos en la República Dominicana, el SJR considera útil una presentación jurídica de los derechos otorgados a los haitianos por las leyes internacionales (no se hará referencia a las leyes nacionales dominicanas).

El objetivo de este documento es doble:

Primero él ofrecerá una herramienta de trabajo a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para su labor de protección y promoción de los derechos de los haitianos en República Dominicana, de cara a facilitar a todos los haitianos una educación de base relativa a los derechos humanos. Esto es esencial porque nadie puede reclamar derechos que desconoce.

En este sentido, el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas que examinó la situación de los derechos humanos en la República Dominicana expresó su preocupación "sobre la falta de conocimiento adecuado de las disposiciones del Convenio (sobre los Derechos Civiles y Políticos –un importante documento de los derechos humanos) por parte de la profesión legal, los oficiales judiciales, y el público en general". Por lo tanto, el Comité de los Derechos Humanos concluyó que "se debe dar más publicidad a las disposiciones del Convenio..."⁹

9 "Concluding Observations of the Human Rights Committee: Dominican Republic", 05/05/93, CCPR/c/79/Add.18, *Concluding Observations/Comments*, No. 8.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

En segundo lugar, los aportes del documento pueden ser útiles para quienes desean presentar una reclamación en relación a la violación de sus derechos humanos.

El documento no pretende ser exhaustivo. Sólo pretende ser una herramienta de trabajo. Otras publicaciones más amplias están disponibles de las cuales yo me he beneficiado para compilar la información.

Para aquellas personas que desean enfocar más los aspectos legales de la situación de los trabajadores migrantes, la información disponible de la OIT, tanto en sus publicaciones escritas como en su sitio de Internet (www.ilo.org) contiene bastante más detalles. Se puede ver igualmente el anexo del presente trabajo con algunas publicaciones adicionales.

El documento está dividido en tres partes¹⁰

La parte A ofrecerá una presentación y explicación de las libertades y los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes haitianos, conforme a los acuerdos internacionales. A la vez se analizará el cómo son violados esos derechos.

Entre esos derechos básicos, se pueden distinguir dos grupos:

El primer grupo se relaciona con los derechos humanos en general; son aquellas garantías fundamentales que se aplican a todos y cada uno de los seres humanos, independientemente de ser o no trabajador/a migrante. La mayoría de estos instrumentos de derechos humanos son tratados internacionales (convenios, convenciones) acordados por los Estados miembros de las Naciones Unidas o de agrupaciones regionales. Además de esos tratados, declaraciones como la Declaración Universal de los Derechos Humanos han sido adoptadas por la Asamblea de las Naciones Unidas.

10 El trabajo original de la autora contiene una parte adicional donde presenta de modo detallado los procedimientos legales requeridos para hacer efectivos estos derechos. Quiere así fomentar el conocimiento y uso de dichos procedimientos legales tanto por parte de las personas como de las ONG. El documento está disponible en el SJR, Centro Boró, Santo Domingo.

El segundo grupo consiste en derechos específicos que pertenecen exclusivamente a los trabajadores y a sus familias.

La mayoría de los así llamados "estándares internacionales de trabajo" han sido adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, esos dos grupos no pueden ser separados de manera estricta porque los documentos de los derechos de los trabajadores también contienen derechos humanos básicos.

A pesar de eso, la presentación de los derechos y de las libertades asumirá la diferencia entre los dos grupos. La razón de ello es que se han establecido procedimientos legales diferentes para obligar a la observación de cada clase de derechos.

La parte B recomendará algunos pasos que las ONG podrían dar. El Anexo (Parte C) presentará algunas publicaciones pertinentes.

A. Derechos fundamentales de los trabajadores migrantes haitianos

Los derechos humanos son garantías de protección a las que tienen derecho todas las personas en relación al Estado y a sus autoridades. Su objetivo es proteger a las personas de la opresión y facilitar a los seres humanos que vivan sus vidas tan libre y plenamente como sea posible. Los derechos humanos no son construcciones teóricas, sino expresiones de lo que es esencial e indispensable para una vida en dignidad. Cada ser humano tiene una inclinación natural hacia esos derechos. Sin embargo, cierto conocimiento sobre cómo definir los derechos humanos y cómo exigirlos puede ser útil.

Es importante comprender que todo ser humano está dotado de derechos humanos en "reconocimiento a la dignidad inherente y a los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana"¹¹

Los derechos humanos no se pueden perder ni quitar. Son

11 Preamble to the Universal Declaration of Human Rights (UDHR).

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

inalienables. Pertenecen al ser humano desde el mismo momento de su nacimiento; no le son concedidos por el Estado. Esto significa que las condiciones de vida –como la ilegalidad del status de residencia– no tienen consecuencia sobre el disfrute de los derechos humanos. El Estado no tiene derecho a maltratar a una persona por ninguna razón. De ocurrir un maltrato, esto constituye una violación a los derechos humanos que puede ser llevada a los tribunales por cualquier persona.

Los derechos humanos pertenecen equitativamente a todos los seres humanos. Cada persona es protegida de la misma manera y no se puede hacer distinción ninguna. Por este motivo la discriminación racial, bajo cualquier forma, constituye una violación grave de los derechos humanos.

Los derechos humanos no pueden ser limitados o suspendidos por leyes nacionales. En la jerarquía de los instrumentos legales, las garantías fundamentales ocupan el lugar más alto. Obligan a cualquier persona que ejerza un poder oficial.

Los derechos y las libertades fundamentales de todo ser humano están codificados en convenciones y declaraciones internacionales que han sido adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas o por organizaciones regionales de los Estados, tal como la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. La mayoría de esas disposiciones legales sólo obligan a los Estados que han firmado y ratificado el convenio. La ratificación significa que un acuerdo internacional tiene que ser transformado en ley nacional antes que se torne obligatorio para el Estado firmante.

Ciertos documentos internacionales de los derechos humanos, sin embargo, contienen aquellas garantías fundamentales que son consideradas ampliamente como "derecho consuetudinario internacional".¹² Esto significa que son considerados obligatorios para cada Estado, aún para aquellos que no los han firmado ni ratificado.¹³ Un ejemplo de tal documento es la Declaración

12 *The Human Rights Handbook*, Stapleton, p. 23.

13 Sin embargo, las opiniones difieren sobre el carácter de la ley consuetudinaria in-

Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1949 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En este estudio sólo se tomarán en consideración aquellas garantías que tienen carácter obligatorio para la República Dominicana, bien sea por su ratificación o por la disposición del "derecho consuetudinario internacional" (por lo tanto no se hará referencia al Convenio sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias, debido al hecho de no haber sido firmado ni ratificado por la República Dominicana).

Hay ciertos acuerdos fundamentales de los derechos humanos que han definido criterios para toda la comunidad internacional. Se da el nombre de "Carta Internacional de los Derechos Humanos" al conjunto de esos documentos:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- El Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (ICCPR);
- El Convenio Internacional sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (ICESCR);
- El Protocolo Opcional al ICCPR (OP).

Este estudio también tomará en consideración otros documentos, tales como el Convenio Americano sobre los Derechos Humanos en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ACHR), el Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD). En cuanto a los derechos específicos en el trabajo se hará referencia a las Normas Laborales Internacionales adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo.

Todos esos documentos tienen carácter obligatorio para la República Dominicana.

ternacional. Véase por ejemplo: CEDEÑO-CAROTT, Carmen Amelia, *El Estatuto Jurídico de los Haitianos y sus Descendientes Nacidos en República Dominicana*, p. 61.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

A continuación incluimos una revisión general de estas garantías fundamentales.

I. Derechos humanos en general

Existen diferentes tipos de derechos: los derechos "clásicos" de protección contra las violaciones por parte del Estado, los cuales otorgan un derecho a beneficiarse de los servicios sociales y de los derechos vinculados con la nacionalidad y el status de residencia.

1) Libertades y derechos a la protección

a) Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin ninguna discriminación a una igual protección de la ley.¹⁴

Por lo tanto, "la ley prohibirá cualquier discriminación y garantizará a todas las personas una protección igual y efectiva contra la discriminación de cualquier naturaleza tal como raza, color, sexo, lengua, religión, idea política o de otra naturaleza, origen nacional o social, propiedad, status de nacimiento o de otra naturaleza".¹⁵

Todos los documentos de los derechos humanos enfatizan la "dignidad y el valor de la persona humana".¹⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama que "todos los seres humanos nacen libres y en igualdad de dignidad y derechos". La libertad y la igualdad son los dos lados de una misma medalla: permanecen juntas inseparablemente. Si todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos, ninguna persona tiene derecho a oprimir o explotar a otro ser humano, porque esto significa una negación de la igualdad de la otra persona en su dignidad y derechos.

El Preámbulo del Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial subraya que "cualquier doctrina de superioridad basada en diferencias raciales es

14 *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, Art. 26; *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, Art. 1 and 2; *International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, Art. 5.

15 *ICCPR*, Art. 26.

16 *Preamble to the Charter of the United Nations*.

científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa, y que no hay justificación para la discriminación racial, en teoría o en práctica...". Así, no hay razón de ninguna clase que pueda justificar la discriminación racial. Así lo ha acordado la comunidad internacional de los Estados y la República Dominicana es un Estado miembro de los respectivos acuerdos.

En febrero 1999, en su octavo informe periódico presentado al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, el representante dominicano declaró que la sociedad dominicana estaba "completamente socializada desde un punto de vista cultural amplio y de aquí su rechazo por la discriminación racial".¹⁷

Sin embargo, oficiales de la República Dominicana frecuentemente violan de manera racista los derechos de los haitianos y de los dominicanos de origen haitiano.

La "Red de Encuentro Dominico-Haitiano 'Jacques Viau'" (REDH) reporta continuamente que haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana sufren todo tipo de maltratos: detención arbitraria y expulsión, abuso físico y sexual, trato degradante, injustas y abusivas condiciones de trabajo (véase más adelante).¹⁸ ¿En razón de qué ocurre esto? No existe base legal para esos procedimientos, ni ninguna explicación racional. Muchos haitianos y dominicanos de piel oscura han reportado haber sido maltratados por el mero hecho de parecer ser haitianos.¹⁹

Recientemente, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación por las declaraciones de la República Dominicana "de que no existía prejuicio racial en la República Dominicana... Expresaba especial preocupación por la situación de un gran número de haitianos que viven en el país, la mayoría de ellos ilegalmente, en vista de la información recibida indicando que los haitianos en la República Dominicana eran sometidos a varias formas de discri-

17 CERD/C/331/Add.1., No. 23.

18 Ver por ejemplo *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 13, 26 de noviembre de 1998.

19 Ver *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 20, 30 de junio de 1999.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

minación racial. El Comité estaba igualmente preocupado por los informes según los cuales el prejuicio racial existía no sólo en contra de los haitianos sino también de los dominicanos de piel oscura."²⁰

b) Derecho de la persona a la vida, la libertad y la seguridad²¹

El Estado está obligado a proteger la vida y la libertad personal de cada uno. Las autoridades estatales no deben maltratar a las personas ni poner en peligro sus vidas.

Repetidamente, haitianos y dominicanos descendientes de haitianos, arrestados en redadas para ser repatriados a Haití, fueron abusados sexualmente y maltratados físicamente por oficiales del gobierno.²² Patrick Gavigan habla incluso de un "patrón institucional" de "arrestos indiscriminados, maltrato físico y verbal... y la negativa de permitir a los arrestados avisar a su familia o a sus amigos antes de ser llevados a un ingenio o deportados".²³ Esto significa que dicho maltrato ocurre con frecuencia.

Incluso, en algunos casos, los deportados que fueron transportados en autobuses hasta la frontera han muerto.²⁴

La REDH reporta que, en junio de 1999, una patrulla del ejército penetró en casas de haitianos, cerca de los Salados en Santiago, robando dinero y otros bienes y, golpeando a varias personas. Una mujer fue golpeada tan severamente que murió dos días después, probablemente debido al maltrato recibido.²⁵

20 COMUNICADO DE PRENSA DE LA ONU, "Committee on Elimination of Racial Discrimination Adopts Proposals for World Conference on Racism", HR/CERD/99/67, 26 de agosto de 1999, página de URL en el sitio de Internet: www.un.org/documents.

21 UDHR, Art. 3 y 5; *Eliminación de la Discriminación Racial*, Art. 4 y 5b; ICCPR, Art. 6 y 9.

22 *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 10, 18 de septiembre de 1998.

23 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 31; ver igualmente *Amnesty International Annual Report 1998*.

24 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 31; *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 20, 30 de junio de 1999.

25 *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 20, 30 de junio de 1999.

c) Protección contra el arresto arbitrario, la detención y el exilio²⁶

Conforme al Art.9 del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos “ninguna persona será privada de su libertad excepto en base y conforme a los procedimientos establecidos por la ley”. En realidad, aquellas personas que parecen ser haitianas –siendo algunas de ellas de nacionalidad dominicana– están en peligro permanente de ser arrestadas durante las redadas y repatriadas a Haití. Aquellos que posean documentos adecuados de identificación tienen legalmente derecho a vivir y permanecer en la República Dominicana, de manera que nadie tiene derecho a arrestarlos. Muchas veces, sin embargo, los oficiales del gobierno no ponen atención a los documentos que los deportados les enseñan. Es notorio que las personas no son arrestadas conforme a la ley, sino sólo por tener la piel oscura y parecer ser haitianas.²⁷

Además, el ejército y la policía dominicana hacen redadas para suministrar trabajo forzado a la cosecha de la caña. Durante estas “redadas de reclutamiento”, haitianos y quienes parecen haitianos también son arrestados arbitrariamente. Frecuentemente los arrestados son encarcelados durante varios días hasta que haya suficientes personas detenidas para llenar un autobús que las lleve a los campos de caña.²⁸

El Art. 9-2 del ICCPR establece que “cualquier persona que es arrestada debe ser informada, en el momento del arresto, de las razones de su arresto y será prontamente informada de cualquier cargo en su contra”. De hecho, sin embargo, esto nunca sucede. Haitianos y dominicanos de piel oscura son arrestados sin ellos saber lo que está sucediendo.

26 UDHR, Art. 9; American Convention on Human Rights “Pact of San José”, Art. 3 and 7; ICCPR, Art. 9-1.

27 Ver por ejemplo: *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 19, mayo 1999.

28 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 31.

d) Ninguna interferencia arbitraria con la privacidad, la familia, el hogar²⁹

"La familia es la unidad grupal natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a ser protegida por la sociedad y el Estado."³⁰ El Estado debe hacer todo para proteger la vida familiar y respetar la privacidad de la familia. Por el contrario, el ejército y la policía dominicana que efectúan redadas arbitrarias separan a familias sin permitir a los arrestados que avisen a los miembros de sus familias y les digan adiós.

Así, muchas personas no saben lo que ha sucedido con sus seres queridos ni dónde pueden buscarlos. La REDH estima que aproximadamente unos 500 niños –cuyos padres han sido repatriados– son forzados a vivir por su cuenta, sin saber cómo encontrar a sus padres.³¹

e) Ni trato degradante o inhumano³²

El ejemplo de una mujer dominicana de ascendencia haitiana puede ilustrar el trato degradante al cual son sometidos muchos haitianos y dominicanos de piel oscura.

Francia es una mujer de 36 años de edad, nacida en la República Dominicana, y ha pasado toda su vida en el país, en el batey Santa Rosa. Puesto que nació en el territorio dominicano, es ciudadana dominicana, conforme a la Constitución dominicana. Francia está casada y tiene dos hijos pequeños. Mientras está sentada en el frente de su casa pasan dos oficiales de migración. Desean ver sus documentos de identidad y el certificado de nacimiento. Ella los entrega a los oficiales pensando que nada tiene que temer porque está correctamente documentada. Sin embargo, los oficiales confiscan sus documentos y la obligan a subir a un autobús en el cual descubre que ella no es la única en esta situación. Al principio, Francia piensa que la llevarán a las

29 ICCPR, Art. 17.

30 ICCPR, Art. 23.

31 Ver *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 10, 18 de septiembre de 1998; "Proyecto de Comunicación de la REDH".

32 ICCPR, Art. 7.

oficinas de migración para verificar sus documentos. Pero, después de cierto tiempo, ella se da cuenta que ese no es el caso. Ya que no está preparada para dormir fuera de su casa, pide permiso a los oficiales para regresar a su casa y buscar algunas ropas adicionales. Pero no se lo permiten. Por el contrario, los oficiales empiezan a hablar de ella de forma grosera diciendo: "Mira, ella es haitiana. ¿Por qué tiene derecho a votar?". El autobús cruza la frontera con Haití y los oficiales obligan a todos a bajar. Francia está asustada: ella no sabe a dónde ir y no hay nadie que la ayude. Ella ha sido llevada a un país que no es el de ella, un país que no conoce para nada. Al final, Francia se las arregla para regresar a su batey, pero tiene que gastar todo su dinero en el viaje. "Estoy de acuerdo que se pueda repatriar a los migrantes ilegales." –dice Francia. "Pero ¿por qué me arrestaron? Yo tengo todos mis papeles en orden. ¿Esto se debe al color de mi piel?"³³

Este caso y otros ejemplos³⁴ muestran que haitianos y dominicanos de piel oscura –estén o no bien documentados– son frecuentemente tratados como criminales, de manera brusca e irrespetuosa. Esto no es sólo falta de cortesía sino que constituye una violación a los derechos humanos.

Más aún, cada caso de maltrato físico y abuso sexual constituye a la vez un trato degradante y, por lo tanto, inhumano.

f) Derecho de propiedad³⁵

Las autoridades estatales no deben tomar las pertenencias de las personas. Los seres humanos deben tener libertad de adquirir bienes con los cuales puedan garantizar su existencia material. Pero, con frecuencia, los oficiales del gobierno se benefician de las redadas en los bateyes privando a los deportados de sus pertenencias.³⁶ Durante las redadas las casas incluso pue-

33 *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 20, 30 de julio de 1999.

34 Ver también *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 11, 7 de octubre de 1998; GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 31.

35 *American Convention on Human Rights "Pact of San José"*, Art. 21; *Elimination of Racial Discrimination*, Art. 5d); *Declaration on The Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live*.

36 *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 10, 18 de septiembre de 1998.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

den ser destruidas con maquinarias pesadas, y luego los oficiales de la guardia y de la policía merodean y se apropian de todo lo que encuentran.³⁷ Desde luego que, en general, las personas arrestadas en las redadas no pueden regresar a sus hogares para recoger sus pertenencias. Son así privadas de sus propiedades. Todas estas acciones constituyen claras violaciones al derecho de propiedad.

g) Libertad de movimiento³⁸

Conforme al informe de UNHCR del 1997, los trabajadores de la caña de azúcar encontraron restricciones a su libertad de movimiento. En las plantaciones, guardias armados trataron de evitar que los trabajadores se alejaran de las tierras de la compañía.³⁹

Patrick Gavigan escribe: "...unidades militares y guardacampestres armados controlan las plantaciones de azúcar como si fuesen prisiones y los cortadores prisioneros".⁴⁰

A veces, los trabajadores tienen que entregar sus documentos de identificación al patrón como medio para evitar que ellos dejen el lugar de trabajo.⁴¹

2) Derechos sociales

El Preámbulo del Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales declara que "el ideal según el cual los seres humanos estén exentos del miedo sólo puede ser alcanzado si se crean las condiciones en las que todos puedan gozar de sus propios derechos económicos, sociales y culturales".

Estos derechos económicos y sociales, como se indica en el Art. 2 de este documento, serán "ejercidos sin discriminación de cualquier raza, color..., origen nacional o social, propiedad, nacimiento y otro status".

37 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 36.

38 *American Convention on Human Rights "Pact of San José"*, Art. 22.

39 *UNHCR RefWorld Country Report Dominican Republic 1997*.

40 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 53.

41 INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, "Tackling persistent malpractices and exploitation of migrant workers", *Conditions of Work, International Labour Migration*, Chapter 6, URL: <http://www.ilo.org>.

a) Derecho a un nivel adecuado de vida⁴²

Conforme al Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, toda persona "tiene el derecho a un nivel adecuado de vida para sí misma y su familia, incluyendo alimentación, ropa y vivienda adecuada..."⁴³ Aunque la República Dominicana como Estado firmante de este acuerdo ha reconocido explícitamente este derecho y ha prometido "tomar medidas apropiadas para garantizar la realización de este derecho",⁴⁴ en los bateyes las condiciones de vida de los haitianos "varían de incómodas a horribles".⁴⁵

Muchas veces, no se dispone de agua potable, no hay letrinas ni electricidad. Familias completas tienen que compartir pequeñas barracas sin ventanas donde duermen en el piso y cocinan afuera en un fogón colectivo.⁴⁶

Aunque se ha logrado mejorar algo las condiciones de vida, en agosto de 1999, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial señala que "se deben hacer esfuerzos en particular para mejorar las condiciones de vida en los bateyes".⁴⁷

El mismo gobierno dominicano ha admitido que "los haitianos que trabajan como cortadores de caña en República Dominicana no gozan de un nivel adecuado de vida".⁴⁸

b) Derecho a la seguridad social⁴⁹

Todo ser humano tiene derecho a la seguridad social para

42 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Art. 11-2.

43 Ver Art. 11-1.

44 *Ibid.*

45 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 48.

46 *Ibid.*

47 COMUNICADO DE PRENSA DE LAS NACIONES UNIDAS, "Committee on Elimination of Racial Discrimination adopts Proposals for World Conference on Racism", HR/CERD/99/67, 26 de agosto de 1999.

48 Ver la declaración del Señor Landolfi, el representante de la República Dominicana en la 29a. Asamblea del Comité de la ONU sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecha en Ginebra el martes 18 de noviembre de 1997, E/C.12/1997/SR.29.

49 UDHR, Art. 25; *Elimination of Racial Discrimination*, Art. 5,e,iv; ICESCR, Art. 9.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

protegerse "de las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que le impide, física y mentalmente, asegurarse de los medios para llevar una existencia digna y decente..."⁵⁰

El acceso a los sistemas de seguridad social de base es un derecho humano que no depende de la nacionalidad. Los extranjeros, igualmente, –bien sea que residan legalmente o no en el territorio del país– tienen derecho legal a reivindicar un derecho social.

Sin embargo, estos servicios permanecen prácticamente inaccesibles a la mayoría de los haitianos y dominicanos de origen haitiano por carecer de los documentos de identidad exigidos.

c) Derecho a la salud⁵¹

Los cortadores de caña en las plantaciones del CEA, aunque con derecho a los servicios de salud pública, encuentran serios obstáculos cuando tratan de tener acceso al cuidado médico.

"Los hospitales y las clínicas generalmente están ubicadas en ciudades a cierta distancia de los bateyes aislados. El transporte no siempre está disponible y el permiso para viajar por razones médicas otorgado. Pocos braceros tienen el dinero necesario para comprar medicinas. En los bateyes, el cuidado de la salud es casi inexistente... Los patronos privados con frecuencia no registran a los trabajadores haitianos en el Instituto de Seguro Social o no pagan las cuotas necesarias. En ambos casos se niega el acceso a los braceros incluso a los servicios mínimos de salud provistos por el Estado."⁵²

d) Derecho a la educación⁵³

El Protocolo Adicional del Convenio Americano sobre los Derechos Humanos (Art. 13) indica que "la educación debe ser dirigida hacia el desarrollo integral de la personalidad y de la dignidad humana y debe fortalecer el respeto a los derechos huma-

50 *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, Art. 9.

51 *Ibid.*, Art. 10.

52 GAVIGAN, Patrick, o.c., pp. 48-49.

53 UDHR, Art. 26; *Additional Protocol to ACHR*, Art. 13.

nos" y que "debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos y religiosos". El Artículo sigue diciendo que "la educación primaria debe ser obligatoria y accesible para todos sin costo alguno".

En realidad, a la mayoría de los niños haitianos o hijos descendientes de haitianos sin documentación adecuada –como a los nacionales dominicanos indocumentados– se les niega el acceso a la educación. No son admitidos en las escuelas primarias.

Sólo se da la oportunidad de recibir educación primaria a aquellos hijos de origen haitiano que tienen documentos de identificación dominicana. Sin embargo se trata de un grupo muy pequeño. En la mayoría de los casos, a los niños de ascendencia haitiana aunque nacidos en la República Dominicana, se les niega los documentos de identidad necesarios para probar su ciudadanía. De esta manera ellos nunca tienen la oportunidad de llenar los requisitos establecidos para ser admitidos en las escuelas primarias.

Más adelante se explicarán algunos puntos relativos a la nacionalidad.

3) Derechos vinculados a la nacionalidad y al status de residencia

a) Derecho a la nacionalidad⁵⁴

El Art. 24 del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, del cual la República Dominicana es un Estado firmante, dice que "todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad". En adición a ello, el Art. 15-2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que "nadie será privado arbitrariamente de su nacionalidad...".

¿Por qué es importante adquirir una nacionalidad?

La nacionalidad es la unión legal entre un individuo y su Estado, independientemente del lugar donde viva el individuo. Es este status legal el que permite que una persona disfrute plena-

54 ICCPR, Art. 24; UDHR.

mente de todos los derechos civiles y las libertades que la legislación nacional otorga a cada ciudadano. En la legislación nacional se hace una distinción entre los nacionales y los extranjeros. Los extranjeros también tienen derechos (por ejemplo el acceso a los servicios sociales básicos), pero existen ciertos derechos civiles que están reservados a los nacionales, tales como el derecho de voto y el de ser elegido.

En la ley internacional, la nacionalidad implica el acceso legal a la protección diplomática. Un individuo que esté fuera del territorio de su país y enfrenta dificultades de cualquier naturaleza puede apelar a la embajada o al consulado de su país para obtener ayuda.

La nacionalidad conlleva así un cierto número de derechos y apelaciones legales.⁵⁵

En la República Dominicana dentro de la población "haitiana" existe un grupo que puede reclamar legalmente la ciudadanía: las personas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana. El Art. 11 de la Constitución de la República Dominicana señala que la ciudadanía será otorgada "a todas las personas nacidas en el territorio de la República Dominicana, excepto a los hijos legítimos de extranjeros residentes en el país como diplomáticos o de aquellos que estén en tránsito".

A simple vista parece muy claro que todo hijo de padres haitianos, nacido en la República Dominicana, tiene derecho legal a reivindicar la ciudadanía dominicana. Sin embargo, a los hijos nacidos en la República Dominicana frecuentemente se les niega los documentos de identidad para probar su status legal como nacionales dominicanos. Un obstáculo para la expedición de los documentos proviene del requisito de demostrar con clara evidencia el haber nacido en el país. Esto es difícil puesto que la mayoría de los hijos de padres haitianos nacen en la casa, mientras que la oficialía civil acepta sólo los certificados emitidos por los hospitales. En muchos casos, también los padres carecen de los docu-

55 CEDEÑO-CARCOT, Carmen Amelia, *El Estatuto Jurídico de los Haitianos y sus Descendientes Nacidos en República Dominicana*, pp. 50-51.

mentos de identidad requeridos por los registros dominicanos.⁵⁶

En aquellos casos cuando la evidencia del nacimiento en el país puede ser dada por los padres del solicitante, la excepción "en tránsito" hecha en el Art. 11 de la Constitución dominicana es muchas veces utilizada de manera abusiva para negar al solicitante la ciudadanía a la cual tiene derecho por ley.

Es evidente que en la Constitución la excepción "en tránsito" no se refiere a familias haitianas que residen de forma permanente en la República Dominicana, sino a viajeros que están de paso por el país con la clara intención de ir a otro. Es un abuso obvio el aplicar la excepción a los hijos de residentes permanentes.⁵⁷ Esta interpretación tiene un serio impacto sobre las condiciones de vida de cada niño. El o ella no será admitido/a a la escuela primaria y fracasará en cualquier intento por obtener un pasaporte dominicano.

Aquellas personas de ascendencia haitiana que no obtienen los documentos de identificación apropiados quedan efectivamente "sin Estado"⁵⁸ puesto que no es claro si poseen la nacionalidad haitiana. La Constitución haitiana dice que todo niño nacido de una madre haitiana o de un padre haitiano adquiere la nacionalidad haitiana (*ius sanguinis*),⁵⁹ pero también establece que no se admite en ningún caso una doble nacionalidad.⁶⁰ Conforme a la Constitución dominicana la adquisición de la ciudadanía dominicana depende sólo del hecho de haber nacido dentro del territorio dominicano (*ius soli*), de manera que no requiere de ningún otro acto constitutivo. La presentación de documentos de identificación no es requerida para adquirir la nacionalidad dominicana. Esto significa que por ley los hijos descendientes de haitianos, nacidos en la República Dominicana, **automáticamente** poseen la nacionalidad dominicana y no pueden por lo tanto convertirse en ciudadanos haitianos.

56 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 23.

57 Ibid., p. 24.

58 Ibid., p. 5.

59 Art. 11.

60 Art. 15.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

Esto implica que ellos nunca tendrán la oportunidad de disfrutar de los derechos vinculados a la ciudadanía, tal como el derecho a votar y participar en las elecciones y, en adición a ello, ellos están en peligro permanente de ser repatriados a Haití (aunque no sea su patria –es decir el país de su hogar– y que muchas veces no tengan vínculos personales con Haití). En cuanto a los derechos sociales de cuales cada persona debería disfrutar –siendo nacional o no– el acceder a ellos, muchas veces, es imposible a los no nacionales.

b) Garantía a ser expulsado del territorio sólo en aplicación de una decisión tomada en acuerdo con la ley⁶¹

Esta garantía establecida por el Art. 13 del ICCPR sólo se refiere a los extranjeros establecidos legalmente en el territorio del Estado. "Legalmente" significa que el individuo posea un permiso de residencia emitido por la República Dominicana. Sin embargo, entre los trabajadores migrantes haitianos, ésta es la excepción a la regla. Se estima que el 80% de esos trabajadores no tienen identificación de migración.⁶² El otro 20%, sin embargo, son extranjeros residiendo legalmente dentro del territorio de la República Dominicana. Ellos sólo pueden ser expulsados "en conformidad con una decisión tomada en base a la ley y... se les permitirá presentar razones en contra de su expulsión y sus casos serán revisados por... la autoridad competente".⁶³

En realidad, aunque se han reportado muchos casos en los que haitianos en posesión de documentos de migración y, que por lo tanto residían legalmente en la República Dominicana, han sido arrestados en redadas y luego repatriados a la fuerza a Haití por el mero hecho de ser haitianos. Los oficiales del gobierno se niegan incluso a examinar los documentos de identidad que los presentan los deportados. Incluso, en muchos casos, los documentos de identidad son confiscados arbitrariamente y destruidos.⁶⁴ En noviembre del 1997, en un informe sometido al Conse-

61 ICCPR, Art. 13.

62 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 22.

63 ICCPR, Art. 13.

64 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 31.

jo Económico y Social de la ONU el representante dominicano justificó la confiscación de las cédulas de identidad explicando que algunos partidos políticos entregaban documentos de identidad a migrantes ilegales como medio para asegurar sus votos. Por lo tanto era importante para "el cumplimiento de la ley que los oficiales pudieran verificar la identidad de las personas y tuvieran la autoridad para deportar a aquellas que no poseían los documentos requeridos".⁶⁵

Pero si este legítimo chequeo es realmente el objetivo de las actuaciones de los oficiales ¿por qué no respetan ellos los documentos de identidad válidos? ¿Por qué los confiscan e incluso los destruyen? ¿Por qué no revisan los documentos sino que hacen sólo redadas sin distinción? Bajo estas circunstancias es difícil creer que "dichas medidas no (son) dirigidas específicamente en contra de los haitianos".⁶⁶

Ciudadanos dominicanos descendientes de haitianos y cuya nacionalidad dominicana no es respetada porque parecen ser haitianos están sujetos al mismo tipo de trato.⁶⁷

Los oficiales del gobierno tienden a presumir que los documentos de identidad presentados por los haitianos o las personas que se parecen a los haitianos deben ser falsos.

A los deportados no se les da la oportunidad de que sus casos sean revisados por la autoridad competente como lo requiere la ley.

La extorsión es otra práctica abusiva aplicada durante el proceso de repatriación: los haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana que son arrestados en las redadas son forzados a pagar una cierta suma de dinero (hasta US\$ 500 –una suma muy alta para un bracero) para escapar a la repatriación.

65 ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, *Summary Record of the 29th meeting: Dominican Republic*, 20/11/1997, E/C.12/1997/SR.29 (Summary Record).

66 Ibid.

67 *Boletín de la REDH*, mayo 1999; *Human Rights Watch Annual Report 1998*; *Amnesty International Annual Report 1998*.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

Sin embargo, aunque el Art. 13 del ICCPR se aplica solamente a los extranjeros documentados, es importante subrayar que también los haitianos indocumentados son protegidos por las leyes internacionales. La mayoría de las garantías a los derechos humanos presentados en el presente trabajo son aplicables tanto a los haitianos documentados como a los indocumentados. Como se señalaba anteriormente, los derechos humanos derivan del mero hecho de ser humano.

Por lo tanto, los haitianos residiendo ilegalmente en el territorio de la República Dominicana pueden ser expulsados y repatriados **en conformidad con la ley de migración**, pero todos sus derechos fundamentales deben ser respetados (derecho a la vida, familia, propiedad, etc.).

En este sentido la "Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son nacionales del país en el cual ellos viven"⁶⁸ establece que aunque la entrada ilegal y la presencia en un Estado no queden legitimadas por la Declaración, las leyes de migración "no serán incompatibles con las obligaciones legales internacionales del Estado, incluyendo aquellas que pertenecen al campo de los derechos humanos".

Se debe hacer una observación complementaria respecto a los trabajadores haitianos indocumentados. Generalmente es asunto de soberanía de Estado el decidir bajo cuáles condiciones se otorgará un permiso de residencia a los extranjeros. La ley internacional deja esta decisión a la legislación nacional.

Sin embargo, la práctica de expulsar a los braceros haitianos parece abusiva o, al menos, contradictoria. El reclutamiento para la zafra de azúcar de nuevos braceros haitianos está hecho muchas veces por reclutadores pagados por el Consejo Estatal de Azúcar (CEA) con la ayuda y el consentimiento del Gobierno Dominicano. Tanto el Gobierno como el CEA (que todavía es una empresa pública aunque esté en proceso de privatización) tienen un fuerte interés en reclutar mano de obra haitiana barata. El CEA y el Gobierno Dominicano desean que los haitianos se queden en

68 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ver el Art. 2.

el país durante el tiempo de la zafra. Sin embargo, los haitianos son dejados en un status de ilegalidad, como si ellos hubiesen llegado en contra de la voluntad del Gobierno Dominicano.

La Comisión de Investigación de la OIT que examinó la situación de los trabajadores migrantes haitianos en el 1983 (después de una querrela presentada ante la OIT bajo el amparo del Art. 26 de la Constitución de la OIT –ver más adelante), concluyó que “no es legítimo que un Estado deje en un status de ilegalidad a trabajadores cuyo empleo acepta como necesario para el funcionamiento de la economía, sobretodo cuando ellos son empleados en empresas pertenecientes al mismo Estado. La situación de estos trabajadores debe ser corregida.”⁶⁹

II. Garantías específicas para la protección de trabajadores migrantes

Las garantías descritas más adelante sólo se aplican a los trabajadores y sus familias tomando en cuenta los problemas específicos enfrentados por esas personas.

Algunos de esos derechos ya están codificados en los instrumentos de los derechos humanos generales descritos anteriormente. Sin embargo, considerando el abuso a los derechos de los trabajadores –migrantes– en muchos países del mundo, la Organización Internacional del Trabajo, una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas ha adoptado acuerdos especiales. El hecho de que estos estándares internacionales de trabajo estén codificados en las Constituciones de la OIT abre el camino a los procedimientos de reclamos ante la Organización Internacional del Trabajo.

1) Libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho de contratar pacto colectivo⁷⁰

Conforme al Art.8 del Convenio Internacional sobre Derechos

69 Ver “Report of the Commission of Inquiry” (*Official Bulletin*, Vol. LXVI, 1983), No. 525.

70 *Additional Protocol*, Art. 8; *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, 2a); *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention: Right to Organise and Collective Bargaining Convention*.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

Económicos, Sociales y Culturales toda persona tiene derecho a "formar sindicatos y a unirse al sindicato de su preferencia... para la promoción y la protección de sus intereses económicos y sociales."

La libertad de asociación y el derecho al pacto colectivo ayudan a establecer un equilibrio entre patronos y trabajadores. Puesto que el patrón —debido a su posición económica y social— es generalmente más poderoso que el trabajador, los trabajadores necesitan organizarse y actuar como grupo para lograr condiciones de trabajo favorables, un salario justo, seguro social, etc. Ya esto es importante en situaciones normales de empleo. La aplicación de los derechos sindicales es aún más esencial en condiciones abusivas de trabajo porque ningún trabajador por sí solo estará en posición de poner fin a la explotación.

Patrick Gavigan reporta⁷¹ que los sindicatos de cortadores de caña enfrentan serios obstáculos cuando tratan de organizarse en los bateyes y de negociar contratos colectivos con el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y con ingenios privados. Se advierte a los trabajadores de la caña de no inscribirse en los sindicatos cañeros. Las protestas son reprimidas por el ejército y la policía. Los braceros son arrestados y encarcelados, y a veces asesinados.

En 1995, líderes del Sindicato de Picadores de Caña del Ingenio de Barahona (SIPICAIBA) y del Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas y Similares (SINATRAPLAST) enviaron a la OIT una protesta relacionada con la violación de sus derechos.

2) Protección contra la esclavitud y el trabajo forzado; derecho a la libre elección de empleo⁷²

Conforme al Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos "nadie estará obligado a realizar trabajo forzado u obligatorio".⁷³

Esta garantía está incluida dentro de los derechos humanos

⁷¹ O.c., p. 47.

⁷² UDHR, Art. 4 and 23; ILO Declaration on fundamental principles and rights at work, 2b.

⁷³ Art. 8.

más esenciales que forman parte de la ley consuetudinaria internacional. Pero, aunque la esclavitud parece haber desaparecido en sus formas tradicionales, la humillación de los seres humanos asociada a la esclavitud no ha desaparecido.⁷⁴ Por lo tanto, la comunidad internacional acordó instrumentos internacionales en contra de la esclavitud y del trabajo forzado.⁷⁵

La República Dominicana es un Estado miembro del Convenio del 1957 sobre la Abolición del Trabajo Forzado y está obligada a "evitar el trabajo obligatorio o forzado previniendo el desarrollo de condiciones análogas a la esclavitud".⁷⁶

Para determinar si los haitianos realizan su trabajo en las plantaciones de azúcar dominicanas bajo condiciones de trabajo forzado o esclavitud se debe explicar ambas nociones.

¿Qué es esclavitud?

En 1926 el Convenio sobre la Esclavitud de la Sociedad de las Naciones, el predecesor de las Naciones Unidas, ofrece la siguiente definición: "La esclavitud es el status o condición de una persona sobre quien se ejercen alguno o todos los poderes ligados a la propiedad" (Art. 1-1).

Hoy en día, sólo pocos patronos dirán que son dueños de otras personas, como fue el caso en siglos pasados, por ejemplo con los esclavos africanos que tenían que trabajar en las plantaciones de caña dominicanas y que eran considerados como propiedad de los terratenientes.

74 ANTI-SLAVERY INTERNATIONAL, *Contemporary Forms of Slavery Requiring Action by Governments: Examples of a Large-Scale and Persisting Problem in the 1990s*, (nota preparada en junio 1995 por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Las Formas Contemporáneas de Esclavitud).

75 La Declaración Universal de los Derechos Humanos prohíbe la esclavitud o el sometimiento servil (Art. 4). Esta garantía es considerada como ley consuetudinaria internacional. Además, la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos del Trabajo señala que todos los Estados miembros de la OIT, aún cuando no hayan firmado los respectivos convenios, tienen la obligación de promover y realizar "la eliminación de todas las formas de trabajo forzado y obligatorio" (ver *ILO Declaration 2b*). Finalmente, la República Dominicana es un Estado miembro de dos Convenciones de la OIT (C 29 y 105), relacionadas con la abolición del trabajo forzado, así como de la ICCPR que prohíbe la esclavitud y el trabajo forzado en su Art. 8.

76 Ver el Preámbulo de este documento.

Pero esto no significa que la esclavitud haya dejado de existir. La esclavitud está caracterizada por unas relaciones fundamentalmente injustas entre el patrón y el trabajador. El trabajador es privado de la libertad de decidir dónde y para quién desea trabajar. Su trabajo no es valorado. Su salario, si es pagado, es totalmente inadecuado. El trabajador es visto como un instrumento destinado a satisfacer las necesidades del trabajador. Los derechos y las necesidades del trabajador no son tomados en consideración. El tiene que realizar su trabajo bajo condiciones extremadamente duras e insalubres. El patrón abusa del trabajador con el fin de lograr un beneficio máximo.

Los trabajadores migrantes, quienes usualmente no son integrados a la sociedad del país que los recibe y no tienen un apoyo social fuerte en el lugar de su trabajo, son particularmente vulnerables a dicha violación.

Por lo tanto, la Confederación Internacional de Sindicatos Libres declaró que "los trabajadores migrantes, que para su país de origen representan una fuente de divisas, y en el país de acogida unos trabajadores eternamente explotables y unos oportunos chivos expiatorios en un momento de crisis, son los esclavos de los tiempos modernos".⁷⁷

"Trabajo forzado" no es una palabra alternativa para hablar de esclavitud. La utilización del trabajo forzado no conlleva la misma noción de "propiedad" que sí tiene la esclavitud.⁷⁸

Pero el patrón de explotación es exactamente el mismo: el trabajador es privado de su libertad de elegir dónde y para quién desea trabajar y qué clase de trabajo le gustaría realizar. Las prácticas de reclutamiento aplicadas en la industria cañera constituyen muchas veces violaciones al derecho de libre elección de empleo y tiene que ser consideradas como formas de trabajo forzado.⁷⁹

77 INTERNATIONAL CONFEDERATION OF FREE TRADE UNIONS (ICFTU), OnLine 168/980731/LD, en el sitio de Internet: www.icftu.org, versión común del 7 de septiembre de 1999.

78 ANTI-SLAVERY INTERNATIONAL, O.C.

79 Ver *Boletín de la REDH*, 26 de noviembre de 1998.

Con frecuencia –pero no siempre, puesto que algunos haitianos escogen trabajar en los campos de caña–, los reclutadores pagados colaboran con el ejército para arrestar a haitianos que cruzan la frontera hacia la República Dominicana y a aquellos que viven en la zona fronteriza. Luego éstos son llevados a los campos de caña donde tienen que trabajar fuerte, a veces sin recibir su salario.⁸⁰

Cuando esto sucede se viola el derecho de libre elección de empleo.

Además, a veces a los trabajadores no se les permite regresar a su país, sino que son forzados a permanecer después que la zafra haya terminado. Difícilmente se puede considerar que esas personas estén en una situación normal de empleo. El Comité de Derechos Humanos de la ONU habló de “una explotación parecida a la esclavitud”.⁸¹

El término “trabajo forzado u obligatorio” no incluye “cualquier trabajo o servicio que forma parte de las obligaciones civiles normales”.⁸²

Esto hace surgir el interrogante de si aquellos trabajadores haitianos que no son reclutados de manera forzada son empleados bajo condiciones civiles normales. En situaciones normales de empleo se debería usar contratos de trabajo por escrito para establecer las obligaciones de ambas partes, incluyendo las horas de trabajo y las condiciones de pago.

En la industria azucarera dominicana, algunas veces, se usan contratos de trabajo pero la mayoría de los cortadores de caña no reciben tal documento. Además, incluso aquellos que reciben un contrato de trabajo no están en condición de leerlo y entenderlo, por el hecho que muchos trabajadores son analfabetos y, también hablan creole y no español, mientras que las versiones en creole

80 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 45.

81 “Concluding Observations of the Human Rights Committee: Dominican Republic”, 05/05/93, CCPR/C/79/Add.18, No. 9.

82 ICCPR, Art. 8, 3.4.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

no son disponibles o no se entienden.⁸³ Por lo tanto, la validez de dichos contratos (que requiere el pleno y libre consentimiento de cada una de las partes, lo cual no se obtiene sin el entendimiento apropiado) es más que dudoso.

3) Derecho a condiciones de trabajo justas y favorables⁸⁴

Conforme al Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el disfrute de condiciones de trabajo justas y favorables requiere "condiciones de trabajo seguras y apropiadas para la salud" conjuntamente con "descanso, recreo y una limitación razonable de las horas de trabajo, ...y también la remuneración de los días feriados oficiales".⁸⁵

La mayoría de los braceros haitianos tienen que trabajar seis días a la semana y doce horas al día para alimentar a sus familias. Puesto que el corte de caña es un trabajo físicamente duro, sobretodo en un clima caliente, las horas de trabajo deberían ser limitadas. Además se debe proveer alimentos y agua potable a los braceros que trabajan en el campo.

Condiciones de trabajo justas requieren también reconocimiento y pago adecuado para el trabajo hecho. Luego, muchas veces, los braceros haitianos son engañados en sus ingresos.

"A los braceros se les paga por la cantidad de caña que cortan... Generalmente un trabajador tiene que pagar al conductor del vehículo que lleva la caña a la estación donde se pesa. Si la caña pasa la noche en el sitio de corte antes que se pese, se seca y pierde peso. En el lugar donde se pesa (también se debe hacer) otro pago similar para que sea pesada rápidamente después de haber sido cortada... En el CEA los encargados de pesar la caña continúan engañando a los braceros al manipular las balanzas, rebajando, según las estimaciones, un 10% al peso de la caña."⁸⁶

83 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 46.

84 UDHR, Art. 23; *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Art. 7; *Elimination of Racial Discrimination*, Art. 5e); *ILO Convention (111) Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation*, Art. 1.

85 Ver Art. 7.

86 GAVIGAN, Patrick, o.c., pp. 46-47.

Esto es una violación al Convenio sobre Protección de los Salarios, ratificado por la República Dominicana, que establece que “el hecho de rebajar parte de los salarios se autorizará bajo ciertas condiciones y dentro del límite permitido por las leyes o regulaciones nacionales o determinado por contrato colectivo o sentencia de arbitraje.⁸⁷

4) Salario mínimo

El salario mínimo fijado en los contratos laborales y garantizado bajo las leyes laborales dominicanos es de 1,200 pesos mensuales. Sin embargo ningún bracero experimentado puede ganar tal suma de dinero. Un bracero que trabaja seis días a la semana y 12 horas diarias puede ganar un máximo de 1,080 pesos mensuales, cortando una tonelada y media de caña por día.⁸⁸

En 1997, el Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales concluyó que ni siquiera el salario mínimo bastaba para asegurar una vida decente a los trabajadores y a sus familias.⁸⁹

Escribe Patrick Gavigan que en 1996 se necesitaba mensualmente un mínimo de unos 7,500 pesos para mantener una familia de cuatro personas con una alimentación adecuada,⁹⁰ lo cual representaba alrededor de unas siete veces lo que ganaba un bracero experimentado.

Aún se debe agregar que por motivo de la existencia de prácticas abusivas que estafan a los trabajadores de parte de sus ingresos (ver supra) normalmente no se alcanza el máximo de 1,080 pesos.

87 Art. 8.

88 GAVIGAN, Patrick, o.c., pp. 46-47. La cantidad de dinero que puede ganar un trabajador así como el nivel del salario mínimo pueden haber cambiado desde la publicación de *Beyond the Bateyes* en 1996.

89 *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Dominican Republic*, 2/12/97, E/C.12/1/Add.16, No. 19.

90 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 47.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

5) Derecho a un salario igual para un trabajo igual⁹¹

Debería caer por su propio peso que todo trabajador tenga derecho a recibir su salario de forma regular y puntual.⁹²

Muchas veces, sin embargo, se viola este derecho. Muchos de los trabajadores deben pasar semanas e incluso meses sin cobrar.

Muchos braceros son repatriados a la fuerza a Haití y eso se hace de manera sistemática antes de darles la oportunidad de reclamar el dinero que les adeuda el CEA y que así nunca recibirán.⁹³

Los trabajadores recibirán un salario igual para un trabajo igual.

Conforme a una declaración reciente hecha por el *rapporteur*, el encargado de informar al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la situación del país, se paga a los trabajadores haitianos menos de la mitad de lo que reciben los dominicanos por el mismo trabajo.⁹⁴

El problema de salarios insuficientes o no pagados por el CEA se ha exacerbado por el hecho que el CEA ha estado en crisis durante muchos años. La situación del CEA es desesperada. La empresa pública está ahora en proceso de privatización para devolverle rentabilidad. Este proceso de privatización conllevará muchas penurias, tales como despidos masivos y muchos trabajadores perderán sus empleos.

El Art. 11 de la Convención de la OIT sobre la Protección de los Salarios establece que en "el caso de bancarrota o liquidación judicial de una empresa, los trabajadores allí empleados serán tratados como acreedores privilegiados..." Esto significa que, en caso de bancarrota, el CEA debe pagar primero los salarios a sus trabajadores antes de pagar otra deuda cualquiera.

91 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Art. 5 e) y i).

92 ILO, *Protection of Wages Convention*, Art. 12-1.

93 Ver, por ejemplo, *Boletín de la REDH*, Vol. 1, No. 11, 7 de octubre de 1998.

94 *United Nations Press Release*, HR/CERD/99/62, 23 de agosto de 1999.

Dado que el CEA ha estado en crisis por mucho tiempo, es legítimo preguntar por qué los oficiales continúan contratando nuevos trabajadores, cuando es evidente que el CEA no está en condición de pagarles.⁹⁵

Obviamente el CEA está abusando de la posición de vulnerabilidad de los trabajadores haitianos. Ellos encuentran dificultades específicas para defender y reclamar sus derechos debido a que su status de migración no está claro en la mayoría de los casos. Se muestran tímidos porque constantemente son sujetos a la discriminación racial.

Por lo tanto, es improbable que ellos reclamen sus salarios y, los oficiales del CEA parecen contar con eso. Los haitianos son abusados sistemáticamente como fuente de mano de obra barata usada para mejorar la situación económica del CEA.

6) Minimum de Edad

Aparentemente no existe reclutamiento masivo de mano de obra infantil. Pero, a veces, los niños son arrestados en redadas y llevados a trabajar en la zafra.⁹⁶ Parece ser una de las pocas áreas en la cual ha mejorado la aplicación de los derechos humanos y de las normas laborales.

B. Conclusiones y recomendaciones

Un punto crucial para dar vigencia real a los derechos de los trabajadores migrantes haitianos es la largamente prometida legalización de su status de migración. La falta de documentación apropiada es el obstáculo principal para disfrutar efectivamente los derechos civiles y sociales.

Muchos haitianos que no han sido adecuadamente registrados y documentados son, no solamente, vulnerables a redadas arbitrarias y expulsión sino prácticamente impedidos de disfrutar sus derechos sociales de acceder a los cuidados de salud y a la educación –primaria por lo menos.

⁹⁵ Ver *Boletín de la REDH*, Vol.1, No. 13, 26 de noviembre de 1998.

⁹⁶ GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 18.

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

Por lo tanto, cualquier organización que trate de promover los derechos de los trabajadores haitianos, y de poner un punto final a su explotación permanente, debe centrarse en la legalización de la condición de residencia y la expedición de los documentos de identidad.

En cuanto a la normalización del status legal de los trabajadores migrantes haitianos, se debe presionar al gobierno dominicano para que asuma su propia responsabilidad, que deriva del hecho que los haitianos han sido traídos a trabajar a los campos cañeros con el consentimiento de las autoridades dominicanas.

Bienvenidos fueron los trabajadores haitianos para trabajar como mano de obra barata en la deteriorada industria azucarera dominicana: así que ellos no pueden ser dejados en un status de ilegalidad. Es abusivo e inmoral referirse a la soberanía del Estado en orden a justificar dichas acciones.

Es más que irritante leer declaraciones como la siguiente: "La República Dominicana estaba profundamente afectada por el flujo sistemático de numerosos haitianos que cruzaban la frontera, lo cual era difícil de evitar debido a que la frontera no estaba sellada".⁹⁷

En realidad, apenas se duda que la República Dominicana haya "acogido —y, a veces, forzado o inducido en forma engañosa— la llegada de estos migrantes que realizan trabajos en industrias dominicanas en estado crítico donde los nacionales dominicanos se niegan a trabajar".⁹⁸

Debe ser reconocida la nacionalidad dominicana de aquellos nacidos en la República Dominicana.

Es un abuso el aplicar la excepción "en transito" a hijos de residentes permanentes (ver: A I., 3a). Los padres haitianos que han estado residiendo por veinte años o más en la República Dominicana no están "en transito", no están viajando atravesando el país.

97 Ver Fn. 44.

98 GAVIGAN, Patrick, o.c., p. 54.

Además, siempre que sus hijos hayan nacido en territorio dominicano, la Constitución dominicana no hace distinción entre quienes son hijos de padres que residen legalmente en la República Dominicana y los hijos de residentes ilegales. En otras palabras la ciudadanía no puede ser negada a los hijos sólo por el hecho que sus padres no posean un permiso de residencia. Para la nacionalidad de sus hijos nacidos en territorio dominicano esto es relevante.

Se debería alentar a los padres haitianos para que consigan sus certificados de nacimiento de sus hijos y darles seguridad que ellos pueden probar que éstos nacieron en territorio dominicano. Las ONG deberían ofrecer apoyo a los haitianos que no están familiarizados con tales procedimientos legales.

Por igual las ONG deberían animar y ayudar las personas a preparar informes relativos a la violación de sus derechos a los organismos internacionales competentes. Esto puede ayudar no solamente a mejorar las condiciones de vida de las personas, sino que llamaría la atención internacional sobre las violaciones a los derechos humanos que se están cometiendo en la República Dominicana. Esto puede ser un medio para ejercer presión sobre el gobierno dominicano.

Para ayudar se debería contactar los organismos respectivos de la OIT y la ONU como también las ONG internacionales.

Puesto que no existe ningún procedimiento de queja individual que dé fuerza a las Convenciones de la OIT, las ONG deberían contactar las organizaciones de trabajadores con la finalidad de presentar una querrela ante la OIT, tan pronto como se presente la violación a las normas laborales internacionales.

Además de eso, se debe ejercer presión sobre el gobierno

conven
tificaci
ciencia

C.

•

•

•

•

•

•

LOS TRABAJADORES MIGRANTES HAITIANOS...

no garantice la observación de sus disposiciones, su ratificación, sin embargo, sería un importante medio para crear conciencia.

Publicaciones de referencia

AMERICAS WATCH Y NATIONAL COALITION FOR HAITIAN REFUGEES AND CARIBBEAN RIGHTS, *Haitian Sugar Cane Cutters in the Dominican Republic*, 1989.

AMERICAS WATCH Y NATIONAL COALITION FOR HAITIAN REFUGEES AND CARIBBEAN RIGHTS, *Harvesting Oppression: Forced Labour in the D.R.*, 1990.

AMERICAS WATCH Y NATIONAL COALITION FOR HAITIAN REFUGEES AND CARIBBEAN RIGHTS, *A Troubled Year: Haitians in the Dominican Republic*, 1992.

ANTI-SLAVERY SOCIETY FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (ASI), *Migrant Workers in the Dominican Republic, Report for 1979 to the United Nations Working Group of Experts on Slavery*.

ANTI-SLAVERY SOCIETY FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (ASI), *Haitian Migrant Labour in the Dominican Republic, Preliminary Report by the Anti-Slavery Society for the Protection of Human Rights to the United Nations Working Group of Experts on Slavery*, 1982.

ANTI-SLAVERY SOCIETY FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (ASI), *Forced Labour of Haitian Cane Cutters in the Dominican Republic, Report to the United Nations Working Group on Contemporary Forms of Slavery*, 1989, 1990.

ESTUDIOS SOCIALES 118

- CEDEÑO-CAROIT, Carmen Amelia, *El Estatuto Jurídico de los Haitianos y sus Descendientes Nacidos en República Dominicana*.
- GAVIGAN, Patrick, *Beyond the Bateyes*, 1996.
- HUMAN RIGHTS WATCH Y AMERICAS Y NATIONAL COALITION FOR HAITIAN REFUGEES AND CARIBBEAN RIGHTS, *Half Measures: Reform, Forced Labour and the Dominican Sugar Industry*, 1991.
- ILO, "Report of the Commission of Enquiry appointed under Article 26 of the Constitution of International Labour Convention by the Dominican Republic and Haiti with respect to the Employment of Haitian Workers on the Sugar Plantations of the Dominican Republic", *ILO Official Bulletin, Special Supplement*, Vol. LXVI, 1983, Series B.
- ILO, *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, International Labour Standards Department, International Labour Office, Ginebra, Rev. 2/1998.
- LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Expulsions of Haitians and Dominico-Haitians from the Dominican Republic*, Nueva York, 1991.
- LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *A Human Rights Nightmare*, 1992.
- LEMOINE, Maurice, *Sucre amer, esclaves aujourd'hui dans les Caraïbes*.
- LINARD, André, *Migration and Globalisation: the New Slaves*.