



## **Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones**

### **Informe de la Comisión de Aplicación de Normas**

#### SEGUNDA PARTE

#### OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAÍSES

#### *Índice*

	<i>Página</i>
A. Discusión sobre los casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de su obligación de envío de memorias y de otras obligaciones relacionadas con las normas incluyendo la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.....	3
B. Informaciones y discusión sobre la aplicación de convenios ratificados (casos individuales) .....	6
<b>Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) .....</b>	<b>6</b>
<b>BELARÚS</b> (ratificación: 1956).....	6
<b>MAURITANIA</b> (ratificación: 1961) .....	13
<b>Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) .....</b>	<b>19</b>
<b>BANGLADESH</b> (ratificación: 1972).....	19
<b>CAMBOYA</b> (ratificación: 1999).....	27
<b>EL SALVADOR</b> (ratificación: 2006) .....	33
<b>FILIPINAS</b> (ratificación: 1953).....	40
<b>GUATEMALA</b> (ratificación: 1952).....	50
<b>INDONESIA</b> (ratificación: 1998) .....	59
<b>KAZAJSTÁN</b> (ratificación: 2000).....	64
<b>MÉXICO</b> (ratificación: 1950) .....	69
<b>REINO UNIDO</b> (ratificación: 1949) .....	76
<b>SWAZILANDIA</b> (ratificación: 1978).....	83
<b>Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).....</b>	<b>90</b>
<b>ECUADOR</b> (ratificación: 1959).....	90
<b>IRLANDA</b> (ratificación: 1955) .....	95
<b>MALASIA</b> (ratificación: 1961).....	103
<b>MAURICIO</b> (ratificación: 1969).....	109
<b>ZIMBABWE</b> (ratificación: 1998).....	113

<b>Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)</b> .....	<b>121</b>
<b>TURKMENISTÁN</b> (ratificación: 1997).....	121
<b>Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)</b> .....	<b>127</b>
<b>REPÚBLICA CHECA</b> (ratificación: 1993).....	127
<b>QATAR</b> (ratificación: 1976) .....	132
<b>Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)</b> .....	<b>140</b>
<b>REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA</b> (ratificación: 1982).....	140
<b>Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)</b> .....	<b>149</b>
<b>NIGERIA</b> (ratificación: 2002).....	149
<b>Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)</b> .....	<b>152</b>
<b>HONDURAS</b> (ratificación: 1995).....	152
<b>Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)</b> .....	<b>159</b>
<b>MADAGASCAR</b> (ratificación: 2001) .....	159
 Anexo I. Cuadro de las memorias debidas en 2015 sobre los convenios ratificados y recibidas desde la última reunión de la CEACR (hasta el 10 de junio de 2016) (artículos 22 y 35 de la Constitución).....	 166
 Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados (artículo 22 de la Constitución) Memorias recibidas hasta el 10 de junio de 2016.....	 169
 Índice por países .....	 172

### *Índice por países*

BANGLADES .....	19
BELARÚS .....	6
CAMBOYA .....	27
REPÚBLICA CHECA .....	127
ECUADOR .....	90
EL SALVADOR .....	33
FILIPINAS .....	40
GUATEMALA .....	50
HONDURAS.....	152
INDONESIA .....	59
IRLANDA .....	95
KAZAJSTÁN .....	64
MADAGASCAR .....	159
MALASIA .....	103
MAURICIO .....	109
MAURITANIA.....	13
MÉXICO.....	69
NIGERIA .....	149
QATAR .....	132
REINO UNIDO .....	76
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.....	140
SWAZILANDIA .....	83
TURKMENISTÁN .....	121
ZIMBABWE .....	113

**A. DISCUSIÓN SOBRE LOS CASOS DE INCUMPLIMIENTO GRAVE POR LOS ESTADOS MIEMBROS DE SU OBLIGACIÓN DE ENVÍO DE MEMORIAS Y DE OTRAS OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LAS NORMAS INCLUYENDO LA SUMISIÓN A LAS AUTORIDADES COMPETENTES DE LOS INSTRUMENTOS ADOPTADOS POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

Los miembros empleadores recordaron que el incumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones constitucionales relativas al envío de memorias constituye un incumplimiento. Si bien es cierto que la ratificación de las normas internacionales del trabajo es importante, es igualmente crucial que los Estados Miembros cumplan con sus obligaciones en materia de presentación de memorias. Si un Estado no dispone de recursos suficientes para cumplir con la obligación de enviar memorias, se recomienda que reconsidere si la decisión de ratificar un instrumento en concreto es apropiada. Dado que el sistema de supervisión de la OIT se basa en gran medida en que cada país presente sus propias memorias, la no presentación de las memorias por parte de ciertos Estados Miembros hace que aquellos que sí cumplen con su obligación a este respecto se vean sometidos a un examen más minucioso. Los miembros empleadores expresaron su esperanza de que los Estados Miembros consideren con seriedad sus obligaciones relativas al envío de memorias, puesto que el sistema de control de la OIT no puede funcionar si las memorias no se presentan oportunamente. Recordando que este año sólo el 69 por ciento de los Estados Miembros ha presentado las memorias solicitadas, destacaron la importancia de la asistencia técnica y del fortalecimiento de capacidades, incluso durante el proceso previo a la ratificación. Al tiempo que subrayaron la necesidad de contar con un corpus de normas internacionales del trabajo actualizado, consideraron que el Mecanismo de Examen de las Normas, constituye una oportunidad para identificar las normas del trabajo que ya no son pertinentes y dar una mayor visibilidad a las normas que lo siguen siendo.

Los miembros trabajadores expresaron su preocupación por los casos de incumplimiento grave consignados en el informe de la Comisión de Expertos. La gobernanza del sistema de control impone a los Estados Miembros la obligación de respetar las disposiciones de la Constitución, en particular sus artículos 22 y 35. Son numerosos los países que no envían memorias, y ello desde hace más de cinco años. Además, las informaciones proporcionadas sólo tienen utilidad si se presentan dentro de los plazos fijados, por lo que convendría revisar los procedimientos recordatorios. La Oficina debe asegurar que los países que tienen dificultades se beneficien de la cooperación técnica a fin de que puedan hacer frente a sus obligaciones. Los incumplimientos indicados ocultan con frecuencia situaciones preocupantes. En lo que respecta a la obligación de sumisión de instrumentos a las autoridades competentes, existe una notoria falta de voluntad de cumplirla. Es hora de adoptar un tono más firme con los países que persisten en ignorar sus obligaciones constitucionales.

Un representante gubernamental de Angola declaró que su Gobierno ha contestado la mayor parte de las observaciones de la Comisión de Expertos, a excepción de tres cuestiones pendientes, sobre las cuales informarán a la Comisión oportunamente. Con respecto a la sumisión de los instrumentos de la OIT al Parlamento, indicó que el proceso está siendo examinado por los departamentos ministeriales pertinentes.

Una representante gubernamental de Côte d'Ivoire indicó que en abril de 2014 el Ministro de Empleo y Protección Social presentó al Gobierno numerosos instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo entre 1996 y 2014 a fin de someterlos a la Asamblea Nacional. Sin embargo, aún está por determinar la autoridad encargada de su transmisión. El 25 de mayo de 2016 se designó

como autoridad responsable al Ministro de Empleo y de Protección Social, por lo que la sumisión de los 33 instrumentos a la autoridad competente debería tener lugar antes de finales de julio de 2016.

Un representante gubernamental de la República Democrática del Congo aseguró que las informaciones y las memorias solicitadas serán entregadas antes de que finalice la reunión.

Una representante gubernamental de El Salvador indicó que se estaba trabajando en el cumplimiento de la obligación de sumisión. El Gobierno espera, gracias a la asesoría y la cooperación técnica de la OIT, poder elaborar un protocolo de competencias institucionales, a efecto de tener mayor claridad sobre el procedimiento que debe seguirse y proceder a realizar las sumisiones pendientes. Añadió que el Gobierno ha presentado a la Asamblea Legislativa la solicitud de ratificación del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006).

Un representante gubernamental de Ghana declaró que su Gobierno está muy dispuesto a cumplir con sus obligaciones de envío de memorias y que se someterán los instrumentos a la autoridad competente en cuanto la delegación regrese a la capital.

Un representante gubernamental de Guinea explicó que el no envío de las memorias se debió a la crisis poselectoral de 2010, a las dificultades de instalación de la Asamblea Nacional y a la epidemia de ébola. Las memorias se proporcionarán antes de que acabe el año.

Un representante gubernamental del Iraq indicó que la nueva ley núm. 35/2015 permitió al Ministerio del Trabajo y de Asuntos Sociales transmitir los instrumentos al Consejo de Ministros y luego al Parlamento. Los instrumentos no pudieron ser sometidos a tiempo a causa del terrorismo, pero el procedimiento de sumisión debería poder darse por concluido antes de que finalice el año.

Una representante gubernamental de Jamaica expresó que su Gobierno lamentaba profundamente el no cumplir con su obligación de presentación de memorias, lo cual se debió a la celebración de las elecciones generales y la necesidad de aprobar leyes urgentes en el marco del Servicio Ampliado del Fondo Monetario Internacional (FMI). El Consejo de Ministros aprobó la sumisión al Parlamento de los instrumentos adoptados en las reuniones 92.<sup>a</sup>, 95.<sup>a</sup>, 96.<sup>a</sup>, 99.<sup>a</sup>, 100.<sup>a</sup>, 101.<sup>a</sup> y 103.<sup>a</sup> de la Conferencia Internacional del Trabajo, y el correspondiente documento ministerial se someterá a debate en breve.

Un representante gubernamental de Kuwait declaró que los instrumentos han sido enviados a las autoridades competentes de su país con el objeto de finalizar el procedimiento de sumisión. Su Gobierno cumplirá con la obligación de presentar memorias en un futuro próximo.

Un representante gubernamental de la República Democrática Popular Lao indicó que las dificultades para presentar memorias se debieron a las capacidades limitadas de la administración, éstas requieren de la asistencia técnica y asesoramiento a la Oficina.

Un representante gubernamental del Líbano explicó que el Ministerio del Trabajo tuvo que hacer frente a la afluencia de refugiados sirios, así como a explosiones cerca de sus instalaciones que paralizaron sus actividades. El Líbano no tiene Presidente desde hace dos años y el Parlamento ha suspendido sus actividades. No obstante, aunque en su mayoría no hayan sido traducidos al árabe, los comentarios de la Comisión de Expertos han sido examinados. Sería deseable tra-

ducirlos a efecto de facilitar su transmisión a los interlocutores sociales y a las autoridades competentes. Numerosas memorias han sido finalizadas en estos últimos días y serán comunicadas a la OIT a la mayor brevedad.

**Un representante gubernamental de Libia** declaró que la conocida situación de su país explica el retraso del Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del artículo 19 de la Constitución. A pesar de estas dificultades, Libia ha sometido cuatro memorias. Se han preparado memorias sobre nueve convenios, pero no se han podido transmitir debido a cortes de electricidad que se han prolongado durante varios meses. Con referencia a la sumisión, los instrumentos se han transmitido a los ministerios interesados para su examen previo a su sumisión a la autoridad competente que queda por determinar, entre la Conferencia Nacional y el Consejo Presidencial. En un contexto dominado por la lucha contra el terrorismo de Daech, Libia sigue decidida a no escatimar esfuerzos para respetar sus obligaciones constitucionales. A tal efecto, el Consejo de Ministros ha creado una comisión con el fin de preparar las memorias y las respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos.

**Una representante gubernamental de Nepal** indicó que su Gobierno había preparado sus respuestas a la Comisión de Expertos y que las memorias serían comunicadas pronto.

**Una representante gubernamental de Nigeria** aseguró que su Gobierno se ha esforzado desde 2011 por presentar las memorias atrasadas y debidas y trata de seguir mejorando el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de memorias. En relación con las memorias debidas para preparar el Estudio General, recordó que Nigeria había ratificado el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y que la memoria solicitada se había enviado en septiembre de 2015.

**Un representante gubernamental de Rwanda** señaló que su Gobierno cumple sus obligaciones de presentación de memorias y ha sometido las siete memorias exigidas. Volviendo a la cuestión de los convenios no ratificados, indicó que las consultas nacionales celebradas desde febrero de 2014 han conducido a un acuerdo entre las instituciones gubernamentales, las organizaciones de empleadores, los sindicatos y la sociedad civil sobre la iniciación del proceso de ratificación del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), del Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187); además, se ha presentado una solicitud de ratificación de estos instrumentos a la Oficina del Primer Ministro. En lo que respecta a la no sumisión de instrumentos a las autoridades nacionales competentes, señaló que se ha dirigido una carta a la Oficina del Primer Ministro solicitando la presentación al Parlamento, para su información, de todas las recomendaciones, convenios y protocolos adoptados por la Conferencia de 1993 a 2012.

**Un representante gubernamental de Kazajstán** aseguró que se enviará en breve toda la información requerida en respuesta a las solicitudes de la Comisión de Expertos.

**Una representante gubernamental del Sudán** indicó que su país se compromete a respetar su obligación constitucional de someter los instrumentos a la autoridad competente de conformidad con el artículo 19. A estos efectos, el Ministerio de Trabajo ha transmitido un informe al Consejo de Ministros, que lo ha presentado ante el Parlamento. Además, los procedimientos de ratificación del Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) y el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) se encuentran en su etapa final.

**Un representante gubernamental de Zambia** declaró que su Gobierno se esforzaría por proporcionar las memorias

solicitadas y reiteró la firme determinación del Gobierno de cumplir con las obligaciones asumidas con la OIT.

**Los miembros empleadores** expresaron su agradecimiento por los comentarios proporcionados, aunque les preocupa la cantidad de gobiernos que enfrentaban problemas al momento de someter sus memorias y que no están presentes para discutirlo durante la Conferencia. Instaron a los Gobiernos a aprovechar la cooperación técnica de la Oficina y a presentar memorias tal y como requiere la Constitución de la OIT.

**Los miembros trabajadores** agradecieron a los gobiernos presentes por las respuestas proporcionadas en el marco de la discusión sobre los casos de incumplimiento grave. Señalan, sin embargo, que es inquietante que ciertos gobiernos no hayan proporcionado información y recuerdan que es importante que éstos soliciten la asistencia técnica de la Oficina y que hagan mayores esfuerzos con el objeto de cumplir con las obligaciones constitucionales, lo que permitirá el buen funcionamiento del sistema de control.

## **Conclusiones**

*Omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más*

**La Comisión recuerda que la presentación de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados es una obligación constitucional fundamental y la base del sistema de control. La Comisión también destaca la importancia de que se respeten los plazos para tal presentación.**

**La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Afganistán, Belice, Burundi, República Democrática del Congo, Dominica, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Santa Lucía, Sierra Leona, Somalia y Tuvalu envíen las memorias debidas lo antes posible, y decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.**

*Omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados*

**La Comisión recuerda la especial importancia de la presentación de las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados.**

**La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Afganistán, Guinea Ecuatorial, Kiribati, Luxemburgo y Tuvalu envíen las primeras memorias debidas lo antes posible, y decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.**

*Omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos*

**La Comisión subraya la importancia fundamental de una información clara y completa en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos, para permitir un diálogo continuado con los Gobiernos interesados.**

**La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Afganistán, Belice, Burundi, República Centroafricana, Comoras, Congo, Croacia, República Democrática del Congo, Dominica, Eritrea, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Islas Salomón, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Libano, Malta, Montenegro, Nepal, Papua Nueva Guinea, Reino Unido (Anguilla), San Marino, Santa Lucía, Sierra Leona, Timor-Leste, Trinidad y Tabago y Yemen, envíen en el futuro la información solicitada, y decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.**

*Omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años*

**La Comisión destaca la importancia que concede a la obligación constitucional de envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones.**

La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Armenia, Burundi, Comoras, Congo, República Democrática del Congo, Ghana, Guinea Ecuatorial, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Libia, Malawi, Nigeria, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, San Marino, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Tuvalu, Vanuatu, Yemen y Zambia, cumplan en el futuro con su obligación de envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones. La Comisión decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.

*Falta de sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a las autoridades competentes*

La Comisión recuerda que el cumplimiento de la obligación de sumisión de los convenios, las recomendaciones y los pro-

tolocolos a las autoridades nacionales competentes es un requisito de la mayor importancia para garantizar la eficacia de las actividades normativas de la Organización.

La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Angola, Azerbaiyán, Bahrein, Comoras, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Dominica, El Salvador, Guinea, Guinea Ecuatorial, Haití, Iraq, Islas Salomón, Jamaica, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, Libia, Mozambique, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Santa Lucía, Sierra Leona, Somalia, Sudán y Vanuatu, cumplan en el futuro con su obligación de sumisión de los convenios, las recomendaciones y los protocolos a las autoridades competentes. La Comisión decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.

En general, la Comisión expresa su *profunda preocupación* ante el gran número de casos de incumplimiento por los Estados Miembros de su envío de memorias y de otras obligaciones normativas. La Comisión recuerda a los Gobiernos que pueden solicitar la asistencia técnica de la Oficina para superar sus dificultades en este sentido.

## B. Informaciones y discusión sobre la aplicación de convenios ratificados (casos individuales)

La Comisión de Aplicación de Normas ha adoptado conclusiones breves, claras y concisas. Las conclusiones identifican lo que se espera de los gobiernos para que apliquen los convenios ratificados de una manera clara e inequívoca. Las conclusiones reflejan pasos concretos para abordar las cuestiones relacionadas con el cumplimiento. Las conclusiones deben leerse junto con las actas completas de la discusión sobre cada caso individual. En las conclusiones, ya no se recogerán elementos de la discusión ni se reiterarán declaraciones que hayan formulado los gobiernos durante la apertura o el cierre de la discusión y que figuren en las actas. La Comisión de Aplicación de Normas ha adoptado conclusiones sobre la base de un consenso. Sólo ha formulado conclusiones que entran dentro del ámbito de aplicación del Convenio objeto de examen. Si los trabajadores, los empleadores y/o los gobiernos tenían opiniones divergentes, esto se ha reflejado en las actas de la Comisión de Aplicación de Normas, no en las conclusiones.

### Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

#### BELARÚS (ratificación: 1956)

El Gobierno ha proporcionado por escrito las siguientes informaciones:

La República de Belarús ha apoyado la prohibición y la erradicación del empleo del trabajo forzoso de manera permanente e incondicional. La prohibición del trabajo forzoso está consagrada en los instrumentos legislativos más importantes del país. El artículo 41 de la Constitución prohíbe el trabajo forzoso, con la excepción de los trabajos o servicios requeridos en virtud de una sentencia judicial o con arreglo a la Ley sobre Emergencias e Investidura Militar.

La prohibición del trabajo forzoso también está recogida en el artículo 13 del Código del Trabajo, en el que se define el trabajo forzoso como todo trabajo que deba ejecutar una persona bajo amenaza de violencia: como medio de coerción o adoctrinamiento político o como castigo por manifestar o expresar opiniones políticas o posiciones ideológicas contrarias al sistema político, social o económico establecido; como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; como medida de disciplina en el trabajo; y como castigo por haber participado en una huelga. No obstante, no constituyen casos de trabajo forzoso: los trabajos que se realicen como resultado de una resolución judicial jurídicamente válida y bajo la supervisión de las autoridades responsables de hacer cumplir las leyes que rigen la ejecución de las sentencias; y los trabajos que deban ser realizados de conformidad con la legislación sobre el servicio militar o las situaciones de emergencia.

El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) fue uno de los primeros instrumentos ratificados por Belarús, inmediatamente después de que el país pasara a ser miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Convenio entró en vigor para Belarús el 21 de agosto de 1956. En cumplimiento de sus obligaciones en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, Belarús presenta memorias de manera periódica sobre la legislación y la aplicación del derecho a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Antes de este año, Belarús no había recibido ninguna observación de la Comisión de Expertos sobre el Convenio núm. 29. El 2016 ha sido el primer año en que Belarús ha recibido observaciones de la Comisión de Expertos sobre el Convenio núm. 29 y el primero en que ha sido incluido en la lista de países para el examen de ese Convenio en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. El Gobierno belaruso ha prestado suma atención a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos. Ha examinado todos los instrumentos regulatorios mencionados por la Comisión de Expertos, así como los objetivos y la finalidad de adoptarlos y la forma de ponerlos en práctica, con el fin de armonizar las disposiciones de tales instrumentos con los requisitos definidos en el Convenio núm. 29. Como resultado de esta labor, y habida cuenta de la postura de la Comisión de Expertos con respecto al decreto presidencial

núm. 9, de 7 de diciembre de 2012, sobre las medidas adicionales para el desarrollo de la industria de la madera, se tomó la decisión de comenzar a derogar el decreto núm. 9. Esta decisión ya se ha llevado a la práctica. Se ha aprobado el decreto presidencial núm. 182, de 27 de mayo de 2016, dejando sin efecto el decreto núm. 9.

El Gobierno belaruso considera que los otros tres instrumentos regulatorios mencionados por la Comisión de Expertos no incumplen las disposiciones del Convenio núm. 29. El decreto presidencial núm. 18 sobre las medidas complementarias para la protección estatal de los hijos de familias disfuncionales se adoptó el 24 de noviembre de 2006. Uno de los problemas más delicados de cualquier sociedad es la situación de los hijos de familias disfuncionales y de los niños cuyos padres llevan una forma de vida antisocial, o son alcohólicos o drogadictos. Desafortunadamente, la cuestión más importante con respecto a los niños cuyos padres consumen alcohol en exceso, son drogadictos o abusan de sustancias a menudo no es simplemente que reciban alimentos de forma periódica o vayan a la escuela, sino su propia supervivencia y el cuidado de su vida y su salud. Hubo un debate público amplio antes de que se adoptara el decreto presidencial núm. 18. Muchos ciudadanos belarusos solicitaron al Estado y a la sociedad que abordaran este importante problema social desempeñando un papel más activo. En virtud del decreto presidencial núm. 18, un niño se encuentra en situación de vulnerabilidad social cuando sus padres o uno de sus padres biológicos llevan una forma de vida inmoral que resulta pernicioso para el niño, o bien si son alcohólicos crónicos, drogadictos o incapaces, por cualquier otro motivo, de cumplir debidamente sus obligaciones de criar y mantener a sus hijos. Estos niños están amparados por el Estado y son alojados en establecimientos estatales de cuidado de los niños. El decreto define un sistema por el que los órganos estatales pueden identificar a las familias disfuncionales y adoptar decisiones para alojar a los niños en establecimientos estatales de cuidado de los niños. El decreto presidencial núm. 18 se centra principalmente en el trabajo con los padres. Es importante lograr que los padres de «familias disfuncionales» se aparten de su forma de vida antisocial y a menudo inmoral. Sólo así podrán recuperar la guardia y custodia de sus hijos. Sin embargo, muchos de estos padres no tienen trabajo. Muchos de ellos perdieron sus competencias profesionales hace mucho tiempo. Para ellos, es extremadamente difícil encontrar un trabajo por sí solos, ya que este tipo de trabajadores no interesa a los empleadores. Por ese motivo, el decreto presidencial núm. 18 prevé un mecanismo de colocación laboral para los padres de «familias disfuncionales» cuyos hijos hayan sido enviados a establecimientos estatales de cuidado de los niños sobre la base de una resolución judicial. Los lugares de trabajo se seleccionarán en coordinación con las autoridades locales. Puesto que en virtud del decreto presidencial núm. 18 se retiene un porcentaje de los salarios de los ciudadanos para compensar los gastos de crianza de sus hijos, una de las condiciones para seleccionar un lugar de trabajo es que el nivel salarial sea lo suficientemente alto. Al mismo tiempo, si los padres cuyos hijos están en establecimientos estatales de

cuidado de los niños tienen un trabajo o consiguen un empleo por sí solos y pueden cubrir los gastos de crianza de sus hijos, no se requerirá ninguna decisión judicial. El objetivo principal del decreto presidencial núm. 18 es mejorar las situaciones familiares para que los niños puedan volver junto a sus padres de forma segura. Durante el tiempo en que el decreto presidencial núm. 18 ha estado en vigor (entre 2007 y 2015), se resolvió que 33 832 niños necesitaban apoyo del Estado, de los cuales, 19 162 (más del 58 por ciento) han vuelto a reunirse con sus familias y sus padres.

La Ley sobre los Procedimientos y Modalidades de Traslado de Ciudadanos a los Centros Médicos de Trabajo y las Condiciones de su Permanencia, de 4 de enero de 2010, regula las cuestiones relacionadas con el traslado de ciudadanos que padecen de alcoholismo crónico o drogadicciones o abusan de sustancias a los centros médicos de trabajo. No se traslada a todos los individuos que sufren estos problemas a los centros médicos de trabajo, sino sólo a aquellos que, en repetidas ocasiones (tres veces o más en el transcurso de año), han alterado el orden público por encontrarse bajo los efectos del alcohol o de alguna droga o sustancia tóxica. También pueden ser derivados a los centros los individuos que han sido advertidos sobre esta posibilidad si siguiesen cometiendo violaciones y aun así han cometido faltas administrativas por violaciones similares en el transcurso de un año tras haber recibido dicha advertencia. Además, los ciudadanos pueden ser trasladados a los centros médicos de trabajo si tienen la obligación de compensar al Estado por el mantenimiento de sus hijos y han violado dos veces el reglamento laboral en el transcurso de un año estando bajo los efectos del alcohol u otras sustancias, y además se les ha advertido sobre la posibilidad de ser trasladados al centro y reinciden en el transcurso de un año tras dicha advertencia. Los ciudadanos son trasladados a los centros médicos de trabajo por un período de doce meses tras la resolución judicial. Los tribunales pueden reducir o aumentar el plazo de estancia en los centros por un período de hasta seis meses. Los ciudadanos que están en los centros médicos de trabajo deben someterse a un examen médico para determinar si sufren de alcoholismo crónico o drogadicciones o si abusan de sustancias o si padecen alguna enfermedad que pueda afectar a su estancia en el centro. Se traslada a estos ciudadanos a los centros médicos de trabajo para poder someterlos a medidas de rehabilitación médica o social, como el suministro de medicinas o la prestación de asistencia médica y psicológica. Para los ciudadanos que llevan una forma de vida antisocial, el trabajo constituye uno de los principales caminos para garantizar su rehabilitación social. Esta ley prevé medidas para la reintegración médica y social, tales como orientación profesional, formación profesional, readaptación profesional y adquisición de nuevas competencias laborales. Encontrar un trabajo para los ciudadanos en los centros médicos de trabajo depende de su edad, su aptitud para el trabajo, su estado de salud, sus competencias y sus cualificaciones. Reciben una remuneración y se les garantizan períodos vacacionales y permisos por razones de bienestar según establece la legislación laboral. La ley prevé la posibilidad de ofrecer incentivos a aquellos individuos que cumplen concienzudamente con las obligaciones que se requieren de ellos, que muestran iniciativa en su trabajo o un gran dominio en su profesión; también prevé acciones disciplinarias en caso de que rechacen un trabajo o decidan suspenderlo. La posibilidad de aplicar medidas punitivas es un factor necesario para garantizar que las disposiciones de la ley se cumplan en la práctica. Teniendo en cuenta la categoría de población a la que pertenecen los individuos trasladados a los centros médicos de trabajo y su comportamiento y actitudes sociales, es prácticamente imposible llevar a cabo el programa para su reintegración social sin incluir medidas restrictivas específicas. El Tribunal Constitucional de Belarús ha examinado la ley como parte de

sus comprobaciones iniciales preceptivas. En una decisión de 24 de diciembre de 2009, el Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que la ley se ajusta a la Constitución de Belarús en cuanto al contenido de sus disposiciones, su forma y el método por el que se aprobó. En particular, el Tribunal Constitucional consideró que organizar una actividad laboral para ciudadanos internados en centros médicos de trabajo sobre la base de una decisión judicial tiene justificación jurídica, ya que el trabajo constituye uno de los medios de reintegración social y médica para esas personas, además de medidas sanitarias y de otro tipo correspondientes.

El principal objetivo del decreto presidencial núm. 3, de 2 de abril, sobre la prevención de la dependencia de la ayuda social consiste en permitir que los ciudadanos de Belarús cumplan su obligación constitucional de contribuir a financiar el gasto público. La dimensión social ocupa un lugar central en las políticas estatales de Belarús. El Estado invierte cifras cuantiosas en el apoyo y desarrollo de la infraestructura social; de hecho, se ofrecen a los habitantes de Belarús muchos servicios básicos de forma gratuita, como la educación y los servicios sanitarios. El precio real que pagan los habitantes por el transporte público y los servicios municipales es considerablemente inferior. Se gasta un 50 por ciento del presupuesto consolidado del país en objetivos sociales. Es evidente que la disponibilidad de fondos y la posibilidad de lograr estos altos estándares sociales depende de la contribución común de todos los habitantes del país. No obstante, en los últimos años, se ha constatado que un gran número de personas en realidad poseen grandes flujos de ingresos que disimulan de diversas maneras. Muchos de esos ciudadanos afirman que no trabajan en absoluto ni tienen ingresos y por lo tanto no pagan impuestos. Al mismo tiempo, tienen derecho a servicios que presta el Estado, incluso a los servicios gratuitos. En aras de una mayor justicia, el decreto presidencial núm. 3 obliga a todas las personas en edad de trabajar que llevan en Belarús más de seis meses de un año civil a contribuir a la financiación de los gastos del Gobierno. Esta contribución se efectúa mediante la realización de un trabajo en virtud de un contrato de trabajo o de derecho civil, o cualquier otra actividad que genere ganancias legales. En este caso, los impuestos se deducen de los ingresos de forma proporcional. Se exige a los ciudadanos que no llevan a cabo una actividad lucrativa y no pagan impuestos que paguen una tasa anual a las autoridades fiscales por un importe 20 veces superior a la cantidad básica de referencia. En 2016 la cantidad básica de referencia asciende a 210 000 rublos belarusos, y por lo tanto la tasa anual es de 4 200 000 rublos belarusos, lo cual equivale aproximadamente a 200 dólares de los Estados Unidos. El decreto presidencial núm. 3 no impone el trabajo obligatorio a los ciudadanos, sino que se ocupa de su contribución financiera. En virtud de dicho decreto, se contempla que algunos ciudadanos puedan llevar a cabo actividades independientes que generen ingresos en el transcurso de un año, o trabajar conforme a un contrato laboral únicamente por un período breve, es decir, de menos de 183 días al año. Para esos casos, se han establecido las siguientes disposiciones: si la cantidad pagada en concepto de impuestos es más de 20 veces superior a la cantidad básica de referencia, el ciudadano está exento de pagar la tasa; sin embargo, si ese importe no llega a ser 20 veces superior a la cantidad básica de referencia, la persona deberá pagar la tasa, aunque se descontará la cantidad pagada en concepto de impuestos. El decreto establece una exención de la tasa para los grupos de población que puedan tener dificultades para obtener ingresos debido a razones ajenas a su control. Estas categorías comprenden a los ciudadanos registrados como desempleados; las personas con discapacidad, y al padre o la madre de una familia que esté criando a un niño menor de 7 años, o a un niño con discapacidad o a tres o más menores, entre otras categorías. El

decreto presidencial núm. 3 cubre relaciones de trabajo que existen desde el 1.º de enero de 2015. La tasa correspondiente a 2015 debe pagarse a más tardar el 1.º de julio de 2016. Las personas que no pagan la tasa de forma espontánea reciben una notificación procedente de la oficina de recaudación tributaria antes del 1.º de octubre de 2016 para que abonen la tasa a más tardar el 15 de noviembre. El impago o el pago parcial del impuesto está sujeto a una multa de cuatro veces la cantidad básica de referencia o a un máximo de 15 días de detención administrativa. Los tribunales determinan la sanción que corresponde aplicar. De conformidad con el decreto presidencial núm. 3, los ciudadanos deben llevar a cabo servicios comunitarios durante el período de detención administrativa. Habida cuenta de lo expuesto anteriormente, el Gobierno de Belarús hace hincapié en que los instrumentos normativos y jurídicos de su país no contienen elementos de trabajo obligatorio. Su cometido es tomar en consideración las labores importantes desde el punto de vista social como la protección de los niños y la prevención del alcoholismo, de la adicción a las drogas y de la evasión de impuestos.

Además, ante la Comisión, **una representante gubernamental** recibió con agrado la oportunidad de explicar la posición de su Gobierno e hizo referencia a la información comunicada por escrito de la cual se tomó nota en los párrafos precedentes. Aseguró que su Gobierno continuará cooperando con la OIT para dar plena aplicación al Convenio.

**Los miembros empleadores** recordaron la importancia que reviste el Convenio y la obligación que crea para los Estados ratificantes. Al tiempo que acogieron con agrado la intervención detallada del Gobierno, tomaron nota de su indicación de que la legislación nacional prohíbe el trabajo forzoso y está plenamente en consonancia con el Convenio. Poniendo de relieve que la Comisión de Expertos ha designado este caso como un caso de doble nota de pie de página, denotando así su grave naturaleza, los miembros empleadores recordaron con detalle las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre cada disposición específica que está examinando. En lo que respecta al decreto presidencial núm. 9, de 7 de diciembre de 2012, sobre medidas adicionales para el desarrollo de la industria de la madera, los miembros empleadores consideraron que el Gobierno ha revocado el artículo 1, párrafo 2, del decreto por medio del decreto presidencial núm. 182, e instaron al Gobierno a que proporcione a la Oficina información detallada y actualizada sobre este decreto. Valoraron positivamente esta evolución, así como la indicación del Gobierno de que seguirá cooperando con la OIT en lo tocante a la aplicación del decreto presidencial núm. 182. Refiriéndose a la cuestión del decreto presidencial núm. 3, de 2 de abril de 2015, sobre la prevención de la dependencia de la ayuda social, los miembros empleadores expresaron su agradecimiento por el delicado equilibrio logrado entre, por una parte, la obligación del Gobierno de respetar las cuestiones sociales, la educación, la atención de salud y el transporte, que se proporciona mayormente a sus ciudadanos de manera gratuita o a un costo inferior al costo real y, por otra, la necesidad de que los trabajadores paguen impuestos relacionados con su trabajo para apoyar el sistema. Alentaron al Gobierno a que suministre a la Comisión de Expertos información sobre el modo en que se aplica el decreto y sobre las personas afectadas por aquél, para que ésta pueda incluir esta información adicional en sus observaciones y para que la Comisión de Aplicación de Normas pueda considerar dicha información en relación con la aplicación del Convenio tanto en la legislación como en la práctica. Recordaron que, en virtud de la ratificación, el Gobierno tiene la obligación de erradicar el uso del trabajo forzoso en todos los ámbitos, tanto en la legislación como en la práctica.

En lo que respecta a la ley núm. 104-3, de 4 de enero de 2010, sobre los procedimientos y modalidades de traslado

de ciudadanos a los Centros Médicos de Trabajo (CMT) y sobre las condiciones de su permanencia, los miembros empleadores tomaron nota de las indicaciones del Gobierno según las cuales el trabajo es una de las medidas que permite a las personas reintegrarse en la sociedad; además, se les imparte orientación profesional y capacitación. Solicitaron más información sobre la índole de las acusaciones administrativas presentadas y sobre la naturaleza de las decisiones judiciales relativas a este tipo de cuestiones. Por consiguiente, alentaron al Gobierno a que suministre a la Comisión de Expertos dicha información adicional, también sobre la situación de las decisiones judiciales que podrían dar lugar a que se remita a una persona a un Centro Médico de Trabajo y que podrían conllevar una obligación de trabajar durante un período de tiempo, información relativa al cumplimiento de estas normas incluyendo informaciones estadísticas en lo que respecta a las personas afectadas. Recordando el artículo 2, párrafo 2, del Convenio, los miembros empleadores consideran necesario examinar las cuestiones con más detenimiento a la luz de la información adicional que suministre el Gobierno. En relación con el decreto presidencial núm. 18, de 24 de noviembre de 2006, sobre medidas complementarias para la protección estatal de los niños pertenecientes a «familias disfuncionales», los miembros empleadores tomaron nota de la explicación del Gobierno según la cual el decreto ha sido el resultado de un amplio proceso civil encaminado a procurar resolver el problema social y la colocación en un empleo es un componente del proceso civil. También consideraron que el Gobierno debe proporcionar más información sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos con el fin de evaluar plenamente las situaciones en las que se obligue a las personas a trabajar en virtud del decreto presidencial, y a evaluar mejor la aplicación del Convenio tanto en la ley como en la práctica. Los miembros empleadores recordaron que, al haber ratificado el Convenio, Belarús tiene la obligación de asegurar que se elimine el uso del trabajo forzoso en la ley y en la práctica, y que el Gobierno no establezca mecanismos legales que permitan al Estado recurrir al trabajo forzoso de sus ciudadanos. Alentaron al Gobierno a examinar todas las facetas de su legislación y su práctica nacionales, con objeto de determinar si estas disposiciones crean situaciones en las que se permita o exija el trabajo forzoso; y a colaborar estrechamente con la OIT para asegurar el pleno cumplimiento del Convenio tanto en la legislación como en la práctica.

**Los miembros trabajadores** señalaron que, según la Comisión de Expertos, la aplicación de algunas de las nuevas disposiciones introducidas en la legislación nacional podría conducir a situaciones equivalentes al trabajo forzoso. El decreto presidencial núm. 29, de 1999, ya ordenó transformar todos los contratos de trabajo en contratos de duración determinada y derogó la disposición del Código del Trabajo que prohibía celebrar contratos temporales para puestos de trabajo permanentes. De esta manera, se introdujo una forma de servidumbre moderna, puesto que el contrato de trabajo temporal no permite a las personas abandonar su puesto de trabajo durante la duración del contrato, excepto por causa de enfermedad o de incapacidad para realizar el trabajo previsto, o también en caso de violación del derecho del trabajo o de los convenios colectivos por parte del empleador y por otras razones legítimas no definidas. No sólo el Gobierno no tiene ninguna intención de revisar el sistema jurídico existente, sino que sigue introduciendo nuevas formas de explotación. El Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús así como defensores de los derechos humanos han protestado contra estas «innovaciones», que remiten más bien a las prácticas de la antigua Unión Soviética. En su informe «Trabajo forzoso y violación generalizada de los derechos laborales en Belarús», la Federación Internacional de Derechos Humanos



ofrece un examen detallado sobre diferentes prácticas de trabajo forzoso. El decreto presidencial núm. 9, de 7 de diciembre de 2012, elimina en la práctica el derecho de los trabajadores de la industria de la madera, determinar libremente su contrato. El Gobierno ha indicado que el decreto ha sido derogado el viernes anterior al inicio de la Conferencia. Se espera que el Gobierno prosiga con sus esfuerzos para erradicar en la práctica el trabajo forzoso en este sector. Por otra parte, el decreto presidencial núm. 3, de 2 de abril de 2015, «sobre prevención del flagelo de la dependencia y las formas de vida parasitarias» prevé que los ciudadanos que, durante un año, no han contribuido a financiar los gastos del Gobierno o que han participado en dicha financiación durante menos de 183 días en el último año, paguen una tasa especial para financiar los gastos del Estado. Por tanto, el decreto afecta a miles de personas sin ingresos que sin embargo no llevan una forma de vida asociada, pero que no consiguen encontrar un empleo decente en su profesión. En este sentido, se prevé una excepción para los ciudadanos que sufren algún tipo de discapacidad, los menores de edad y las mujeres y hombres que han alcanzado la edad de la jubilación. Así pues, incluso las personas que han elegido no trabajar, por ejemplo por razones familiares, están sujetas al pago de esta tasa especial. El impago de tal impuesto está sujeto a una sanción administrativa bajo la forma de una multa o de una detención administrativa de hasta 15 días. Durante el periodo de detención, los ciudadanos son obligados a efectuar trabajos de interés público. A aquellos que se niegan a efectuar dichos trabajos se les aplican nuevas medidas coercitivas. Además, la detención administrativa no exime del pago de la tasa especial. Las personas que sufren de alcoholismo crónico o drogadicción o abusan de sustancias y que se enfrentan a cargos administrativos por haber cometido violaciones administrativas bajo la influencia de alcohol, estupefacientes y psicotrópicos, tóxicos u otras sustancias intoxicantes, pueden ser derivados a Centros Médicos de Trabajo (CMT), donde pueden obligarlos a trabajar o pueden ser recluidos en prisión hasta diez días. Esta «rehabilitación» se aplica a miles de personas (entre 4 000 y 5 000 personas al año) que en realidad necesitan asistencia médica o social. No existe prácticamente ningún control público de estos CMT y de las condiciones de trabajo que prevalecen en esos lugares, puesto que se trata de instituciones cerradas y custodiadas por la policía. Además, se ha señalado que ciertos CMT tienen contratos firmados con empresas del sector privado para ciertos trabajos. Son los juzgados civiles y no penales los que deciden el traslado a los CMT, así pues la excepción prevista en el artículo 2.1, a) del Convenio núm. 29 no se aplica. El decreto presidencial núm. 18, de 24 de noviembre de 2006, sobre las medidas complementarias para la protección estatal de los hijos de «familias disfuncionales» autoriza la separación del niño de su entorno familiar si sus padres llevan una «forma de vida inmoral» o son adictos crónicos al alcohol o a las drogas o si, de alguna otra manera, no pueden cumplir de manera adecuada con las obligaciones de crianza y mantenimiento de sus hijos. El objetivo de las medidas introducidas mediante este decreto es que quienes hayan sido privados de sus derechos parentales estén obligados a sufragar los gastos de la educación de sus hijos, bajo la amenaza de una pena. Estas personas deben abonar al Estado una suma de dinero mensual en compensación por la guarda de sus hijos en un establecimiento público de acogida de niños. Las personas que no pagan o no pueden pagar, están obligadas a realizar trabajos por decisión judicial. Los empleadores, la policía y los organismos estatales responsables del empleo colaboran para supervisar que la persona se presente al trabajo. Los padres que eluden esta responsabilidad pueden verse en una situación penal comprometida y ser condenados a realizar trabajos comunitarios o correccionales por un

período de hasta dos años o incluso a cumplir una pena de hasta tres años de prisión.

Los defensores de los derechos humanos han señalado otras situaciones de trabajo forzado, como la de los conscriptos que se ven obligados a hacer trabajos extramilitares, ya sea en obras públicas o en el sector privado. También se obliga a trabajar a los reclusos en los establecimientos penitenciarios. Por su parte, los jóvenes graduados de las instituciones educativas del Estado deben trabajar durante uno o dos años una vez que terminan sus estudios. Todas las empresas y los trabajadores pueden ser convocados a participar de jornadas laborales no remuneradas denominadas *subbotniki*. Los miembros trabajadores suscriben plenamente el pedido de la Comisión de Expertos solicitando que el Gobierno «adopte todas las medidas necesarias para derogar o enmendar las disposiciones en su legislación nacional que pudieran dar lugar a situaciones equivalentes al trabajo forzoso», tomando en consideración que existe un vínculo evidente entre la falta de libertad de asociación y la imposición de trabajo forzoso: no se eliminará el trabajo forzoso mientras los trabajadores no estén en condiciones de ejercer plenamente su derecho a sindicarse.

**El miembro empleador de Belarús** deseó aclarar el objeto de los instrumentos legislativos a los que hace referencia la Comisión de Expertos. El propósito del decreto sobre la prevención de la dependencia de la ayuda social es asegurar un balance equitativo entre aquellos que contribuyen al presupuesto del Estado y los que reivindican beneficios sin contribuir. El decreto sobre la protección estatal de los hijos organiza una protección de los niños cuyos padres no pueden ocuparse de ellos. En lo que respecta a la ley sobre los Centros Médicos de Trabajo, ésta prevé la rehabilitación médica y social de las personas alcohólicas y farmacodependientes. Todas esas medidas fueron tomadas por razón de protección social y no pueden ser consideradas contrarias al Convenio núm. 29. Además, en vista de la posición de la Comisión de Expertos, se derogó el decreto presidencial núm. 9.

**El miembro trabajador de Belarús** expresó el compromiso de su organización con los esfuerzos de la OIT por eliminar todas las formas de trabajo forzoso. Tanto la Constitución como el Código del Trabajo prohíben el trabajo forzoso en Belarús. La Federación de Sindicatos de Belarús (FTUB) contribuye al cumplimiento de los derechos laborales. El análisis efectuado por la Comisión de Expertos condujo a la derogación del decreto presidencial núm. 9, mientras que el decreto presidencial núm. 3 proviene de la obligación constitucional para todos los ciudadanos de pagar impuestos. Muchas personas trabajan en la economía gris o informal sin pagar impuestos. La pequeña contribución — menos del cinco por ciento del salario promedio — exigida solamente para aquellas personas que pueden trabajar no contraviene de ninguna manera el Convenio núm. 29. El decreto presidencial núm. 18 tiene por objeto proteger los derechos de los niños, al asegurar la rehabilitación social de sus padres. Prevé que las medidas sólo pueden ser impuestas por un tribunal y por lo tanto no violan el Convenio. Las medidas necesarias laborales y médicas también exigen una decisión judicial.

**El miembro gubernamental de los Países Bajos**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de la ex República Yugoslava de Macedonia, Albania y Noruega, declaró que atribuye una gran importancia a las relaciones con Belarús y su pueblo así como a las mejoras en relación con el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho en el país. El cumplimiento del Convenio núm. 29 es esencial al respecto. La UE ha tomado nota con preocupación de la observación de la Comisión de Expertos en la que figuran referencias a las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones

Unidas así como del informe presentado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Belarús. La UE, de la misma manera que la Comisión de Expertos, exhorta al gobierno de Belarús a que derogue o modifique las disposiciones de su legislación nacional que puedan conducir a situaciones equivalentes al trabajo forzoso. Tomó nota con agrado de la información recibida acerca de la derogación por el Gobierno de Belarús del decreto presidencial núm. 9 que regula las relaciones de trabajo en el sector de la elaboración maderera. La UE se mantiene fiel a su política de compromiso crítico con Belarús y está dispuesta a asistir al país para que cumpla sus obligaciones en el marco de los convenios fundamentales de la OIT.

**El miembro gubernamental de Turkmenistán** saludó los esfuerzos del Gobierno de Belarús para dar efecto a las disposiciones del Convenio y acogió con agrado las mejoras introducidas en la legislación nacional para tal efecto, así como la intensificación de la cooperación con la OIT. Consideró que, en vista de esos cambios positivos, la cuestión de la aplicación del Convenio núm. 29 en Belarús debería ser retirada de la agenda de la Comisión de la Conferencia.

**Un observador representando a la Confederación Sindical Internacional (CSI)** recordó que la Comisión de Aplicación de Normas ha debatido en reiteradas ocasiones la situación de la libertad sindical en Belarús. Este caso concerniente al Convenio núm. 29 demuestra una escalada de violaciones de los derechos de los trabajadores. Los decretos presidenciales núms. 3, 5, 9 y 29 tienen como objetivo imponer disciplina laboral mediante la instalación de una cultura del miedo entre los trabajadores. Entre los peores ejemplos está el hecho que, a tenor del decreto núm. 3, las personas desempleadas sean consideradas culpables y no merecedoras de ayuda, en un contexto en el que el desempleo asciende al 37 por ciento y las prestaciones por desempleo sólo son de 13 dólares de los Estados Unidos. El decreto núm. 29 tiende a erigir en norma la imposición de contratos de trabajo temporales. Al ser incorporadas al Código del Trabajo las normas del decreto núm. 5 impondrán multas cuantiosas por violaciones a la disciplina de trabajo que están definidas de forma muy imprecisa. Al desarrollar normas laborales totalitarias Belarús está haciendo un peligroso experimento y está dando el peor ejemplo para la región.

**El miembro gubernamental de Suiza** señaló que su país apoya la declaración de la Unión Europea. Es inquietante que ciertas disposiciones legislativas en vigor en Belarús contengan elementos correspondientes al trabajo forzoso, en especial las disposiciones legislativas que imponen un trabajo obligatorio a ciertas categorías de personas vulnerables. El hecho de imponer una carga, ya sea pecuniaria o bajo la forma de trabajo obligatorio a personas que no están en condiciones de trabajar un cierto número de días por año, constituye una especie de «impuesto a la precariedad» que puede agravar situaciones personales y familiares difíciles. Las disposiciones que imponen un trabajo obligatorio a las personas que sufren de dependencias de substancias que están internadas en «centros médicos y de trabajo» o que han sido privadas del derecho de guarda y custodia de sus hijos no hacen más que aumentar su sufrimiento. Estas personas tendrían necesidad de una asistencia médico-social en lugar de una penalización bajo la forma de trabajos obligatorios. Suiza se asocia a la Comisión de Expertos y solicita al Gobierno de Belarús que modifique los elementos de su legislación relativos al trabajo forzoso, algunos de los cuales apuntan a los miembros más débiles de la sociedad.

**El miembro trabajador de Malasia** expresó su apoyo por las medidas tomadas por los interlocutores sociales en Belarús para encarar las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, éstas generaron un resultado positivo para los trabajadores. Enfatizó que el decreto núm. 9 había

sido derogado producto de una acción rápida de los interlocutores sociales, expresó la esperanza de que otras cuestiones legislativas puedan resolverse de la misma forma, por medio de la cooperación entre los interlocutores sociales.

**El miembro gubernamental de la Federación de Rusia** declaró que su delegación había escuchado con sumo interés las explicaciones brindadas por el Gobierno de Belarús. Dichas explicaciones evidencian la disposición del Gobierno a un diálogo constructivo con la OIT, como medio para cumplir con sus obligaciones internacionales, tal y como demuestra la derogación del decreto núm. 9. Esta Comisión debería abstenerse de inflar artificialmente este caso.

**La miembro trabajadora de Polonia** hizo referencia a la presión, en particular, sobre las pensiones y los sistemas de atención de salud en vista de una disminución de la fuerza de trabajo «capaz». En el año 2000, el régimen toleró las actividades informales de los ciudadanos, porque la economía estaba apoyada por cuantiosas subvenciones. Sin embargo, a medida que la economía ha empeorado, el Gobierno ha buscado nuevas fuentes para colmar el déficit presupuestario. Los datos del Gobierno muestran que aproximadamente 500 000 bielorrusos (el 10 por ciento de la población activa) son «parásitos» que se benefician de la educación gratuita, la atención de salud y la disminución de las tasas por servicios públicos, pero que no contribuyen en modo alguno al presupuesto estatal. Al mismo tiempo, muchos bielorrusos han salido del país en busca de mejores trabajos en el extranjero, lo que ha conducido a una falta de trabajadores calificados en algunas industrias de Belarús. Las nuevas políticas del Presidente Lukashenka de 2015, orientadas a varios grupos de ciudadanos, fundamentalmente «parásitos», han tenido el efecto de extender el trabajo forzoso en Belarús en diversos sectores y formas. Los organismos de las Naciones Unidas han proporcionado algunos ejemplos, como la práctica de los *subbotniki* (trabajos voluntarios no remunerados), que exigen a los funcionarios gubernamentales y trabajadores de las empresas estatales y de muchas empresas privadas, trabajar ocasionalmente los sábados y donar sus ingresos para financiar proyectos gubernamentales. Dado que el 70 por ciento de la economía de Belarús está en manos del Estado, éste tiene la responsabilidad de garantizar a los trabajadores condiciones de trabajo decentes y seguras, salarios y protección. ¿Cómo puede el Gobierno penalizar a los autores del trabajo forzoso cuando él es el principal infractor? La solución al trabajo forzoso radica en el respeto de los derechos humanos y de los trabajadores y de las normas internacionales del trabajo; la introducción de políticas y programas de empleo adecuados, y el fomento de lugares de trabajo agradables para que las personas puedan pagar sus impuestos y hacer posible el crecimiento económico, reduciendo al mismo tiempo la «economía en la sombra». El trabajo forzoso no es la solución, y los trabajadores no son una mercancía.

**El miembro gubernamental de Kazajstán** señaló que el Gobierno de Belarús ha desplegado enormes esfuerzos por luchar contra todas las formas de trabajo forzoso. Las medidas para prevenir la trata de personas y la explotación laboral constituyen una parte central de la política estatal. Señaló que el Gobierno ha examinado su legislación e introducido una serie de enmiendas, en consonancia con los comentarios de la Comisión de Expertos. Como consecuencia de ello, se ha derogado el decreto presidencial núm. 9, y también se están adoptando otras medidas. Expresó su confianza en que el Gobierno finalice en breve las medidas que ha adoptado con miras a asegurar la plena conformidad con el Convenio.

**El miembro gubernamental de Uzbekistán** acogió con agrado la voluntad de Belarús de cumplir su obligación en virtud del Convenio núm. 29, y de cooperar de manera constructiva con la OIT en lo que respecta a la aplicación

de las normas internacionales del trabajo. Apoyó las medidas adoptadas por el Gobierno encaminadas a erradicar el trabajo forzoso, cuya prohibición se prevé en la Constitución y en el Código del Trabajo. Belarús respalda activamente los esfuerzos desplegados por la comunidad internacional para luchar contra la explotación, y se ha unido a la alianza mundial contra la esclavitud y la trata de personas. Belarús no figura en la lista de países que deben examinarse en el marco del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y opinó que la Comisión de Expertos debe dejar de examinar este caso.

**El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela**, indicó que para los trabajadores de su país, es importante tener la oportunidad de apoyar la posición de la Federación de Sindicatos de Bielorrusia (FSB) porque no es la primera vez que se discute la aplicación de un convenio por parte de Belarús con la Comisión de la Conferencia. Seguramente el país permanecerá en la lista de casos individuales el próximo año, debido a que es un caso político, así como el de Venezuela y de otros países que tienen una posición independiente. La Comisión de la Conferencia ha examinado en el pasado la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 y este año se examina la del Convenio núm. 29. En tales ocasiones, el número del convenio no importa y permanecerá en la lista, a diferencia de casos graves de otros países que realmente necesitan ayuda urgente de la OIT. En Belarús, país europeo civilizado, no hay lugar para el trabajo forzoso. Es un país con una larga y trágica historia, cuenta con sindicatos fuertes y diálogo social. Existen excelentes relaciones entre los trabajadores de Venezuela y la FSB, la organización de trabajadores más representativa de Belarús, y que realizan actividades sindicales. Igualmente hay trabajadores bielorrusos en Venezuela, participando en la construcción de viviendas y fábricas por los convenios de cooperación entre nuestros países. No es la primera vez que se discute el caso de Belarús en la Comisión de Aplicación de Normas, sin prestar ninguna atención a los cambios positivos realizados en el país. En esta Comisión, siempre hay diferentes opiniones con respecto a la situación del país y existe una tendencia a evaluar los mismos casos de una manera diferente o a comparar los casos que son diferentes por su naturaleza. Se trata el caso como si la situación fuera la misma que en otros países cuyos casos fueron presentados en la sesión de la Comisión del año pasado. Si existen algunos casos particulares que puedan parecerse por el número del convenio, en este caso particular, no vemos hechos de explotación sexual o trabajo infantil, ni trata de personas ni trabajo forzoso de migrantes. En Belarús, al igual que en la República Bolivariana de Venezuela, existe una excelente legislación laboral y un diálogo social bien desarrollado. En muchas ocasiones el país ha demostrado su disposición a los cambios y su lealtad a los principios de la OIT. Hay que esperar que la Comisión tenga en cuenta lo anterior y sea imparcial para este caso.

**El miembro gubernamental de China** observó que el Gobierno de Belarús ha adoptado numerosas medidas en respuesta a los pedidos de la Comisión de Expertos, incluida la derogación del decreto presidencial núm. 9. Al tiempo que los Estados Miembros tienen la seria obligación de aplicar plenamente los convenios ratificados, señaló que el Gobierno ha adoptado un número considerable de medidas con el fin de cumplir esta obligación, y que, a su juicio, la OIT debe prestar toda la asistencia posible con este empeño.

**El miembro trabajador de la Federación de Rusia** respaldó plenamente las conclusiones de la Comisión de Expertos en lo relativo a la aplicación del Convenio núm. 29 por parte de Belarús. Recordó que su Gobierno coopera con Belarús en virtud de un acuerdo que rige un proceso de integración que está en curso y puede afectar a las relaciones

laborales. Es lamentable que algunas de las prácticas a las que se recurre en el país hayan sido calificadas como medidas positivas por el representante empleador de la Federación de Rusia, en particular las que contemplan el decreto presidencial núm. 3 sobre la prevención de la dependencia de la ayuda social. En 2012, se creó un consejo de coordinación entre los sindicatos de Rusia y Belarús con vistas a coordinar acciones, entre otros ámbitos, en el de la prevención de la extensión de las violaciones de los derechos laborales de un Estado a otro. Al respecto señaló que el decreto presidencial núm. 9 que fue objeto de comentarios de la Comisión de Expertos se derogó unos días antes de la CIT. Si bien la comunidad internacional ha convenido en considerar la derogación del decreto presidencial núm. 9 como un resultado positivo fruto de numerosos años de trabajo, la aprobación el año anterior de un conjunto de medidas legislativas impide dejarse llevar por el optimismo. Esto se debe a que los decretos presidenciales núms. 3, 5 y 29 siguen en vigor. Por otra parte, en el decreto presidencial núm. 3, de 2 de abril de 2015, sobre la prevención de la dependencia de la ayuda social se establecen tasas para los desempleados, que de no pagar se ven sometidos a sanciones graves e incluso a detención administrativa. El decreto presidencial núm. 5, que se aprobó en 2014, también provocó el aumento del número de desempleados en el país ya que confiere a los empleadores la potestad de imponer medidas disciplinarias firmes a los empleados, que pueden ir hasta el despido con un periodo breve de preaviso. En consecuencia, es importante que no se haga referencia a hechos aislados, sino que se aborden los retos que plantea el establecimiento de este sistema como un todo, sistema que lleva al trabajo forzoso y lo convierte en norma. Así, se pide a Belarús que tenga en cuenta las conclusiones de la Comisión de Expertos y apruebe las enmiendas necesarias de toda legislación que no se ajuste al Convenio núm. 29.

**El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela** agradeció la declaración de la miembro gubernamental de Belarús en relación con el cumplimiento del Convenio núm. 29. Las informaciones actualizadas brindadas demuestran el compromiso de armonizar la legislación nacional con las disposiciones del Convenio. A la luz de dichas informaciones, no tienen sentido los comentarios presentados por la Comisión de Expertos sobre el decreto presidencial núm. 9, teniendo en cuenta que ese instrumento ya está derogado mediante la adopción del decreto presidencial núm. 182, de 27 de mayo de 2016. Teniendo en cuenta la buena disposición y el compromiso del Gobierno de Belarús, la Comisión debería tener presente los aspectos positivos que se desprenden de las explicaciones y argumentos presentados. Venezuela confía que las conclusiones de la Comisión, producto de un debate, sean objetivas y equilibradas, lo cual dará lugar a que sin duda el Gobierno de Belarús pueda considerarlas y valorarlas en el marco del cumplimiento del Convenio núm. 29, y no haya necesidad de que este caso vuelva a ser considerado en la Comisión de Aplicación de Normas.

**La miembro gubernamental de Azerbaiyán** señaló que la legislación y el Código del Trabajo de Belarús ya precisan que el trabajo forzoso está prohibido y que existe un sistema de protección social de los trabajadores. La adopción del decreto presidencial núm. 3, de 2 de abril de 2015, sobre la prevención de la dependencia de la ayuda social, no debe considerarse como una utilización del trabajo forzoso, sino más bien como una medida de reintegración por el trabajo de las personas sin trabajo. En lo referente a las informaciones que Belarús ha comunicado a la Comisión, indicó que este decreto ofrece beneficios de protección social y laborales. También permite el desarrollo de capacidades y competencias, y puede conllevar una ayuda psicológica, lo cual constituye una medida de ayuda social. Por otra parte, el decreto presidencial núm. 18, sobre las medidas

complementarias para la protección estatal de los hijos de «familias disfuncionales», prevé medidas contra la explotación de los seres humanos. El Gobierno de Belarús ha tomado profundamente en cuenta la cuestiones relativas a la trata de seres humanos y ha tomado medidas para derogar el decreto presidencial núm. 9. Para concluir, pidió que se retire de la orden del día de la Comisión la aplicación del Convenio núm. 29 por Belarús.

El **miembro gubernamental de la India** encomió los esfuerzos realizados por el Gobierno para revisar todas las leyes y las normas citadas por la Comisión de Expertos para que guarden conformidad con el Convenio núm. 29. Celebró especialmente la derogación del decreto presidencial núm. 9, en respuesta a la recomendación formulada por la Comisión de Expertos, lo que refleja la determinación del Gobierno de asegurar el cumplimiento de los convenios ratificados. Además, el Gobierno ha adoptado otras medidas para combatir el trabajo forzoso, como la adopción del decreto presidencial núm. 18, que prevé medidas complementarias para la protección estatal de los hijos de familias disfuncionales, y el decreto presidencial núm. 3, sobre la prevención de la dependencia de la ayuda social. Consideró que debería darse el debido reconocimiento a la rapidez con que el Gobierno respondió a los comentarios de la Comisión de Expertos y expresó su firme apoyo a los esfuerzos realizados por el Gobierno para promover la justicia social y erradicar todas las formas de trabajo forzoso.

La **miembro gubernamental de Cuba** agradeció las informaciones brindadas por la miembro gubernamental de Belarús que ilustran la situación existente en el país respecto de los temas tratados. Si se quiere que los mecanismos de control establecidos contribuyan a aumentar la cultura del cumplimiento de los convenios y otros instrumentos normativos de la OIT, debe prestarse atención especial a la necesidad de tomar medidas para evitar que consideraciones no directamente vinculadas a los grandes retos que se enfrentan en materia de empleo, protección social y respeto a los derechos laborales, contribuyan a enrarecer el ambiente de cooperación e intercambio respetuoso que debe primar en el seno de la Comisión. Esperó que los esfuerzos realizados por el Gobierno de Belarús se vean reconocidos y complementados con mayor asistencia técnica de la OIT. El enfoque de diálogo es importante y debe servir para promover una genuina cooperación internacional.

La **representante gubernamental** subrayó que el trabajo forzoso está prohibido en virtud de la legislación, incluidos el Código del Trabajo y las leyes sobre las relaciones de trabajo. La contratación de mano de obra se basa en el principio de libertad del consentimiento, incluida la libertad de celebrar contratos laborales. Las partes en un contrato laboral determinan su tipo y sus términos, sin dejar de tomar en consideración las garantías mínimas establecidas en la legislación. Sin embargo, en realidad el empleador suele optar por contratos de duración determinada como el tipo de contrato más conveniente y los empleados están de acuerdo con este tipo de contrato. Hizo hincapié en que el Gobierno está estableciendo normas que crean distintos tipos de contrato laboral, las partes interesadas no están obligadas a escoger un tipo particular de contrato. Este principio se estableció en el decreto presidencial núm. 29. Además, en el caso de un contrato de duración determinada, la legislación obliga al empleador a dar garantías adicionales como una licencia por cinco días y un aumento salarial de hasta el 50 por ciento. En todo caso, se considerará que el empleado que celebre un contrato laboral ya sea de duración determinada o no, ha entablado una relación formal de empleo que le da derecho a todos los beneficios garantizados por la legislación nacional, a diferencia de un trabajador de la economía informal. La representante gubernamental observó que en una intervención anterior, se dijo que el nivel de desempleo ha aumentado hasta el 37 por ciento, y señaló que esa era una cifra inexacta. La oradora

informó de que el nivel de desempleo registrado en Belarús fue del 1 por ciento en 2015 y es del 1,2 por ciento en 2016. Las prácticas a nivel mundial demuestran que actualmente las mujeres y los hombres están sujetos a la explotación cuando no concluyen relaciones sujetales de empleo con el empleador. Por consiguiente, se convierten en víctimas de violencia y fraude. Cabe reconocer que el problema de la trata durante el último decenio se identificó como un desafío mundial. A este respecto, la República de Belarús fue uno de los primeros países que inició la discusión sobre este tema en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. En 2005, Belarús también propuso sumarse a los esfuerzos internacionales en el marco de la Asociación Mundial contra la Esclavitud y la Trata de Personas en el siglo XXI. Esta iniciativa de la mencionada República marcó el inicio de las medidas prácticas adoptadas por las Naciones Unidas, incluida la aprobación de la resolución contra la trata de personas en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En 2013, la República de Belarús se adhirió al Convenio del Consejo Europeo sobre la trata de personas, con lo cual pasó a ser el único país que no era miembro de dicho Consejo, pero era parte en dicho Convenio. Esta participación activa a nivel internacional se mantuvo gracias a medidas concretas adoptadas en el plano nacional. En 2012, Belarús aprobó una ley contra la trata de personas en que se estableció un mecanismo para identificar y proteger a las víctimas de dicha trata. El resultado del trabajo sistemático contra la trata permitió reducir su escala en el país. Por ejemplo, en 2005 se descubrieron 159 casos de trata. En 2010, el número de casos descubiertos llegó a 39 y en 2015 se detectó un solo caso. Los comentarios de la Comisión de Expertos impulsaron al Gobierno a garantizar salvaguardias adicionales en su legislación nacional y en la práctica. Por consiguiente, el decreto presidencial núm. 9 se derogó completamente y no parcialmente. El texto que deroga el decreto presidencial núm. 9 ya se presentó a la OIT. Asimismo, se comunicó información detallada sobre los otros tres decretos objeto de inquietud, como el decreto núm. 3. Sin embargo, es necesario aclarar algunas disposiciones de dichos decretos, a la luz de las intervenciones precedentes. Por ejemplo, hay una descripción incorrecta de las multas establecidas por el decreto núm. 3 como impuesto laboral. Las multas impuestas en virtud de dicho decreto se refieren al pago del impuesto sobre ingresos legítimos y no están relacionadas con el trabajo forzoso, ya que determinados grupos están excluidos del pago del impuesto en cuestión, como los pensionistas, los discapacitados, las familias con niños, los desempleados y otros grupos vulnerables. Cabe señalar que se estableció que el plazo para el pago del impuesto es noviembre de 2016. Por ende, sólo después de dicho plazo se puede informar sobre la aplicación práctica de este impuesto. A juicio del Gobierno, el decreto núm. 3 y las demás leyes no contradicen los principios del Convenio núm. 29, ya que están relacionados con la categoría específica de personas que requieren particular ayuda del Estado y de la sociedad para su rehabilitación, con el fin de que retomar su vida normal. El trabajo se utiliza como una de las medidas para la rehabilitación y la reintegración. Este enfoque se considera en conformidad con los comentarios de la Comisión de Expertos de 1979 y 2007 sobre la cuestión del desempleo de larga duración. Como conclusión, la representante gubernamental desea asegurar a la Comisión de Expertos que el Gobierno apoyará de manera firme y coherente los principios de la OIT. Mencionó que la colaboración con la OIT ha sido una experiencia positiva, y expresó su voluntad de seguir potenciando las relaciones de trabajo en Belarús.

Los **miembros trabajadores** consideraron que la situación del trabajo forzoso en Belarús está vinculada a los escasos progresos realizados por el Gobierno en lo que respecta a la garantía del derecho de libertad sindical consagrado en el Convenio núm. 87, y exhortaron al Gobierno a aplicar

las recomendaciones de los diferentes mecanismos de control de la OIT a este respecto. Los decretos presidenciales que imponen el trabajo obligatorio, así como varios textos legislativos y su aplicación, constituyen un marco que generalizan la utilización del trabajo forzoso, además de una violación flagrante del Convenio núm. 29. Con el fin de asegurar que los trabajadores tengan derecho a poner fin a su relación de trabajo y de evitar que se les obligue a trabajar, los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que enmiende su legislación, incluido el decreto presidencial núm. 29, de 26 de julio de 1999, sobre las medidas complementarias para mejorar las relaciones de trabajo y reforzar la disciplina del trabajo y del personal directivo, y que modifique o derogue el decreto presidencial núm. 3, de 2 de abril de 2015, el decreto presidencial núm. 18, de 24 de noviembre de 2006, y la ley núm. 104-3, de 4 de enero de 2010. Exhortaron asimismo al Gobierno a que revise el artículo 10 de la ley relativa a la situación del personal reclutado para la realización del trabajo y de otras tareas no específicas del servicio militar, y que ponga fin a la utilización de los *subbotniki*, que constituyen un mecanismo por el que se moviliza a los trabajadores en todo el país para que realicen un trabajo no remunerado. Pidieron asimismo al Gobierno que revise el recurso al trabajo obligatorio para las personas que se encuentran en detención preventiva, y que enmiende el artículo 98 del Código de Procedimiento Penal, con el fin de asegurar que los contratos de trabajo se concluyan directamente con los reclusos. Al tiempo que subrayaron la gravedad de la situación y las violaciones flagrantes de los derechos humanos en Belarús, los miembros trabajadores consideraron que el Gobierno debería aceptar una misión de contactos directos de la OIT sin obstáculos para acceder a los establecimientos penitenciarios, a los sindicatos independientes y a las organizaciones de la sociedad civil. Pidieron además que se aborde la situación en Belarús en un párrafo especial del Informe General de la Comisión.

Los miembros empleadores acogieron con agrado las presentaciones del Gobierno y pusieron de relieve los esfuerzos detallados en las mismas para revisar su legislación, ejercicio que se ha traducido en la mayor armonización de la legislación con el Convenio núm. 29. Alentaron a que se analice de manera continua la legislación pertinente, con el fin de detectar incoherencias, tanto en la legislación como en la práctica, con el Convenio. Recordando la solicitud de la Comisión de Expertos de proporcionar más información sobre el funcionamiento de varias leyes, incluido el decreto presidencial núm. 18 de 2006, instaron al Gobierno a que suprima el empleo del trabajo forzoso, en la práctica, y a que se abstenga de promulgar una legislación que pueda traducirse en trabajo forzoso contrario al Convenio. Formularon un llamamiento al Gobierno para que siga revisando toda la legislación, incluido el Código Penal y los artículos del Código del Trabajo que prohíben el trabajo forzoso, y para que colabore de manera constructiva con la OIT a este respecto.

### **Conclusiones**

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó nota con interés de la explicación del Gobierno sobre las medidas adoptadas para derogar el decreto presidencial núm. 9, de 7 de diciembre de 2012, por el decreto presidencial núm. 182. Sin embargo, la Comisión tomó nota con profunda preocupación de la posible imposición de trabajo forzoso como consecuencia de la aplicación de los demás decretos presidenciales discutidos por la Comisión de Expertos.

Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión instó al Gobierno a que:

- adopte todas las medidas necesarias para eliminar la utilización de trabajo forzoso y se abstenga de promulgar una legislación que equivalga a la utilización de trabajo forzoso;
- procese y, si son culpables, imponga sanciones civiles y penales disuasorias a los responsables de imposición de trabajo forzoso;
- comunique a la Comisión de Expertos información que confirme la derogación del Decreto presidencial núm. 9 por el Decreto presidencial núm. 182, así como información relacionada con la aplicación de las disposiciones del Decreto presidencial núm. 182 en la legislación y sus efectos en la práctica;
- comunique a la Comisión de Expertos información adicional sobre la aplicación, en la legislación y en la práctica: 1) del Decreto presidencial núm. 3, de 2 de abril de 2015, 2) del Decreto presidencial núm. 18, de 24 de noviembre de 2006, y 3) de la ley núm. 104-3, de 4 de enero de 2010.
- garantice que los decretos y la legislación nacional estén de plena conformidad con el Convenio núm. 29, incluidos:
  - el decreto presidencial núm. 3;
  - la ley núm. 104-3;
  - el decreto presidencial núm. 5;
  - el decreto presidencial núm. 18;
- acepte la asistencia técnica de la OIT, a efectos de que asegure que el Gobierno garantizara el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Convenio núm. 29, tanto en la legislación como en la práctica.

A la luz de las graves cuestiones planteadas en este caso, la Comisión instó firmemente al Gobierno a que colabore de manera constructiva con la OIT en los niveles más elevados para resolver estas cuestiones antes de la próxima reunión de la Comisión.

El representante gubernamental tomó atentamente nota de todos los comentarios e indicó su voluntad de analizarlos detenidamente a nivel nacional.

### **MAURITANIA (ratificación: 1961)**

Un representante gubernamental, recordando que en 2015 se exhortó a Mauritania a dar a conocer a la Comisión los esfuerzos realizados en el marco de la aplicación del Convenio, agradeció a la Comisión de Aplicación de Normas la oportunidad que se le brinda a fin de informar sobre los avances realizados y que siguen consolidándose en el ámbito de la promoción y la defensa de los derechos humanos, y en particular en lo que respecta a la lucha contra las prácticas esclavistas y las secuelas del esclavismo. En lo que respecta al marco jurídico de lucha contra el trabajo forzoso, de conformidad con las recomendaciones de la Comisión de junio de 2015, este tema se ha revisado y modernizado con el fin de luchar plenamente contra este flagelo y estar en condiciones de garantizar la aplicación efectiva de los objetivos marcados por el programa electoral del Presidente del país en la lucha por la igualdad entre todos los ciudadanos, velando en particular por devolver la dignidad a las víctimas de cierta injusticia histórica. A este respecto, en la memoria del Gobierno presentada a la Comisión de Expertos en septiembre de 2015 se relacionan los textos jurídicos recientemente adoptados. De conformidad con las modificaciones de la Constitución por las que se declara a la esclavitud crimen contra la humanidad y con la Hoja de ruta para la lucha contra las secuelas de la esclavitud, adoptada por el Consejo de Ministros el 6 de marzo de 2014, la adopción de la Ley núm. 2015-031, de 10 de septiembre de 2015, que Incrimina la Esclavitud y Reprime las Prácticas Análogas a la Esclavitud consolida las orientaciones del Gobierno en la materia derogando la Ley núm. 2007-048, de 9 de agosto de 2007, sobre la Incriminación y el Castigo de Prácticas Análogas al Esclavismo.

De conformidad con las recomendaciones de la Comisión, esta ley introduce un conjunto de definiciones que facilitan su aplicación basándose en una terminología clara y precisa relativa a la esclavitud; incorpora las infracciones previstas en los convenios internacionales de lucha contra la esclavitud afirmando que este delito es imprescriptible; agrava las sanciones relativas a las prácticas esclavistas equiparándolas a las previstas para los crímenes; e instituye el *locus standi* para terceros, en particular las organizaciones no gubernamentales (ONG), que en adelante pueden actuar en justicia y constituirse como parte civil en los litigios a los que diere lugar la aplicación de la ley, sin que la calidad de tales les confiera ninguna ventaja patrimonial. Esta importante reforma se ha visto acompañada por el establecimiento de tres jurisdicciones especiales que se ocupan de las infracciones relativas a las prácticas esclavistas y que abarcan el conjunto del país, con la incoación, para el conjunto del país en los cinco últimos años, de 40 procedimientos relacionados con el trabajo forzoso. Dos de estos casos se han solventado con condenas, otros se han desestimado y el resto sigue sometido a juicio. Se han adoptado otros textos para completar esta nueva ley: la ley núm. 2015-033, de 10 de septiembre de 2015, relativa a la lucha contra la tortura, que deroga y sustituye a la Ley núm. 2013-011, de 23 de enero de 2013, sobre la Represión de los Crímenes de Esclavitud y de Tortura en tanto que crímenes contra la humanidad; la ley núm. 2015-034 de 10 de septiembre de 2015 por la que se establece un Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) de la tortura; y la Ley núm. 2015-030, de 10 de septiembre de 2015, sobre la Asistencia Judicial. En lo que respecta a la recomendación por la que se pide al Gobierno que solicite la asistencia técnica de la OIT para ayudarlo a concretar sus esfuerzos de lucha contra el trabajo forzoso, como seguimiento a la petición oficial hecha por el Primer Ministro al Director General de la OIT en febrero de 2015, se inició el 2 de mayo de 2016 un proyecto de cuatro años encaminado a apoyar el establecimiento de la ley por la que se incrimina la esclavitud y se reprimen las prácticas esclavistas y que comprende la identificación de todas las líneas de actuación. Su objetivo concreto es el de apoyar y acompañar a las jurisdicciones especiales de represión de los delitos relacionados con la práctica de la esclavitud y a los auxiliares de justicia, en particular los abogados a quienes se encomendarán las investigaciones que se realizarán sobre la incidencia de las prácticas esclavistas y las secuelas de la esclavitud, y también de prestar apoyo directo a las víctimas. En lo que concierne a determinados casos pendientes ante las jurisdicciones que se ocupan del trabajo forzoso y que afectan a los niños, Mauritania ha adoptado, con el respaldo de la OIT, un plan de acción nacional para la eliminación del trabajo infantil, plan que se pondrá en práctica en cuanto se movilicen los recursos financieros y que contribuirá a luchar, entre otras cosas, contra las secuelas de la esclavitud. Mauritania forma parte de los cinco primeros países que han ratificado el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (Convenio núm. 29). Más allá de la importancia de esta iniciativa, conviene subrayar que la actuación del Gobierno ha recibido la adhesión total de los interlocutores sociales y de los agentes de la sociedad civil, adhesión que se constató en el curso de la gran concertación emprendida antes de la ratificación del Protocolo y que permitirá que con el tiempo se apliquen las disposiciones de ese instrumento en las condiciones más idóneas. Asimismo, en el marco de la difusión de los textos jurídicos relativos a la lucha contra las prácticas esclavistas, Mauritania ha publicado, junto con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, un número especial del *Diario Oficial* sobre los convenios internacionales ratificados en materia de derechos humanos, lo que permitirá a las jurisdicciones nacionales incorporar estos

instrumentos al cuerpo jurídico interno. A pesar de la importancia del marco jurídico, éste no bastaría por sí solo para acabar con el trabajo forzoso y las secuelas de la esclavitud. Por tanto, en aplicación de las recomendaciones de la Comisión de junio de 2015, el Gobierno ha adoptado medidas audaces en el ámbito socioeconómico mediante la creación de una Agencia nacional para la lucha contra las secuelas de la esclavitud y la integración, la Agencia Tadamoun. Estas acciones se articulan en torno a la puesta en marcha de un conjunto de proyectos en los ámbitos prioritarios que benefician directamente a las poblaciones que sufren de las secuelas de la esclavitud a fin de que puedan recuperar el retraso en los siguientes campos: la educación con la construcción de escuelas, la salud, el agua, el hábitat social, las represas, la horticultura, las mejoras agrícolas, la modernización de los medios de producción con la distribución de arados de tracción animal a las poblaciones víctimas de las secuelas de la esclavitud así como la adquisición de triciclos en los barrios precarios, y la puesta en marcha de centenares de actividades generadoras de ingresos. Estas iniciativas, que han elevado sensiblemente el nivel de vida de las poblaciones creando simultáneamente empleo decente, se pueden consultar en el sitio web de la Agencia. En lo que respecta a la sensibilización y a la concienciación en torno al trabajo forzoso, el Gobierno ha centrado sus esfuerzos en la formación de las autoridades administrativas, judiciales y de seguridad e implicado a los agentes de la sociedad civil que actúan en el ámbito de la promoción o la defensa de los derechos humanos. Se han organizado varios cursos de formación para los *hakem* (prefectos), los alcaldes, los gendarmes, los policías, los magistrados y los auxiliares de justicia sobre la necesidad de que se apliquen con rigor las disposiciones del marco jurídico que incriminan la esclavitud y reprimen las prácticas esclavistas. Asimismo, han recorrido el país caravanas de sensibilización, cuyo objetivo particular son los líderes religiosos y los notables tradicionales, a fin de difundir la *fatwa* por la cual la comunidad de los ulemas reafirma la prohibición formal y perentoria de toda explotación. Estos esfuerzos de sensibilización van a continuar, concretamente a través del proyecto de apoyo a la aplicación de la Ley sobre la Incriminación de la Esclavitud y la represión de las prácticas esclavistas financiado por la OIT. Por último, ha de destacarse el compromiso de Mauritania con la promoción y la defensa de los derechos humanos, en particular a través de la movilización para estos fines de todos los medios y esfuerzos del país. Mauritania se mantiene abierta a todos aquellos que deseen contribuir a la realización de este ambicioso proyecto.

Los miembros trabajadores recordaron que la Comisión ha demostrado una enorme paciencia con el Gobierno y observaron la recurrencia del presente caso ante la Comisión, lo cual pone de relieve una inercia inaceptable. El incumplimiento de las disposiciones del Convenio no puede justificarse apelando a la difícil coyuntura política y económica del país, que es uno de los únicos del mundo donde aún persisten las formas tradicionales de esclavitud. La extrema vulnerabilidad de las víctimas de la esclavitud — y, en particular, de los grupos más vulnerables, como la comunidad haratine — requiere que las autoridades realicen denodados esfuerzos para protegerlas. Pese al reiterado rechazo de la comunidad internacional, el Gobierno no ha adoptado las medidas necesarias para combatir este flagelo. En 2016, no se puede tolerar la esclavitud, y es urgente que el Gobierno tome todas las medidas necesarias para erradicarla definitivamente. Los miembros trabajadores recordaron que la Ley núm. 2007-48, de 9 de agosto de 2007, sobre la Incriminación y el Castigo de Prácticas Análogas al Esclavismo, ha resultado ser ineficaz. Celebraron, sin embargo, la ratificación del Protocolo al Convenio y la introducción de ciertas modificaciones a la legislación. La Ley núm. 2015-031, de 10 de septiembre de 2015, que

Incrimina la Esclavitud y reprime las prácticas análogas a la esclavitud, deroga la ley núm. 2007/48. La nueva ley retoma las líneas principales de la ley anterior definiendo con mayor precisión los elementos constitutivos de la esclavitud, la cesión de personas, la servidumbre y la servidumbre por deudas y aumenta las penas correspondientes para esos delitos. Asimismo, introduce la posibilidad de que las asociaciones de defensa de derechos humanos que tengan personalidad jurídica desde al menos cinco años se constituyan como parte civil. La Ley núm. 2015-032, sobre la Asistencia Judicial, permite cubrir los gastos que normalmente están a cargo de las partes cuando se trata de personas indigentes o de escasos ingresos. Aunque se han registrado logros positivos destinados a fortalecer el mecanismo legislativo de lucha contra la esclavitud, cabe señalar que Mauritania no está en condiciones de poner en práctica de manera efectiva y aplicar las reformas legislativas, por causa de dificultades a menudo motivadas por la insuficiencia de los mecanismos de inspección del trabajo y del control de la aplicación de las leyes. El Gobierno es incapaz de demostrar que se enjuicia y se sanciona sistemáticamente a los autores del delito de esclavitud en todas sus formas y que se garantiza a las víctimas el acceso a la justicia. Por tanto, es necesario que se adopten medidas concretas para garantizar este acceso a las víctimas. El Gobierno debe tomar todas las medidas necesarias para identificar, liberar y reinsertar a las víctimas, y castigar a los responsables, fortaleciendo los mecanismos de inspección laboral y del control de la aplicación de las leyes. Los miembros trabajadores manifestaron que los 40 casos de prácticas análogas a la esclavitud tratados por los tribunales son insuficientes y que sería interesante saber cuántas sentencias absolutorias se dictaron en esos casos. En cuanto a las sanciones aplicadas por crímenes de esclavitud, no son lo bastante severas. La primera condena dictada en mayo de 2016 por el tribunal especial de lucha contra la esclavitud de Nema ha sido muy decepcionante, y ha sido objeto de una apelación. Conviene recordar que es esencial aplicar de manera efectiva un nivel de sanciones disuasorias para erradicar estas prácticas de conformidad con el artículo 25 del Convenio. La Comisión de Expertos observó en la práctica una reticencia de las autoridades administrativas y policiales a investigar los casos de esclavitud señalados por las asociaciones. A menudo se archivan los casos o se recalifican los hechos, lo cual constituye un obstáculo más al procesamiento de los crímenes de esclavitud.

En lo referente a la Agencia Tadamoun, es lamentable que no se ocupe debidamente de uno de sus objetivos iniciales, luchar contra la esclavitud, y se centre especialmente en el desarrollo de proyectos sociales y económicos, lo cual sólo responde indirectamente a la necesidad urgente de poner fin a las prácticas de esclavitud. La agencia también padece de una carencia de medios para luchar contra la esclavitud. Es igualmente lamentable que las ONG gubernamentales y las organizaciones sindicales sean mantenidas al margen de las actividades de la agencia. Tras la recomendación formulada por la Comisión en 2015 sobre la Hoja de ruta para la lucha contra las secuelas de la esclavitud adoptada en 2014, el Gobierno ha establecido una comisión encargada del seguimiento de la Hoja de ruta y un comité técnico interministerial. Sin embargo, no parece claro que estos dos órganos comuniquen entre sí, y tampoco parece que existan indicadores claros que permitan evaluar los cambios ocurridos. Se espera que el Gobierno garantice el buen funcionamiento de estos órganos y tome las medidas adecuadas para lograr resultados concretos y rápidos en la práctica. En lo relativo a que las tradiciones y la cultura sean las razones profundas para que persistan prácticas importantes y duraderas de esclavitud en Mauritania, es esencial que se realicen transformaciones sociales profundas en la sociedad comenzando con el Jefe del Go-

bierno, el Presidente, que parece negar la realidad. Esta negación de la esclavitud desacredita todas las acciones emprendidas por las autoridades públicas para erradicar este flagelo y es necesario que el Jefe del Ejecutivo tome conciencia de la situación y que se ordene una investigación nacional sobre el trabajo de servidumbre para permitir a las autoridades darse cuenta de la amplitud del fenómeno y definir las acciones específicas que se deben emprender. El Gobierno debe asimismo lanzar grandes campañas de promoción, sensibilización y educación tanto de la opinión pública como de las autoridades administrativas, policiales y judiciales para combatir sistemáticamente cualquier forma de trabajo forzoso. En conclusión, las autoridades deben abstenerse de obstaculizar continuamente el trabajo de las asociaciones, sindicatos y ONG que luchan contra la esclavitud, tanto en Mauritania como en el resto del mundo. Sobre este punto, es lamentable que el Gobierno haya hecho obstrucción a la expedición del visado del secretario general de la Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania (CLTM), lo cual lamentablemente ha impedido que se presente ante la Comisión de Aplicación de Normas para exponer su visión de la situación del país.

Los miembros empleadores señalaron que estaban de acuerdo con la declaración de los miembros trabajadores e indicaron que en esta reunión se está dando seguimiento a la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas de 2015. Desde que Mauritania ratificó el Convenio en 1961, la Comisión examinó el caso en numerosas ocasiones y la Comisión de Expertos formuló 14 observaciones al respecto desde 1997. En 2004 y 2006, la OIT efectuó misiones en función de las cuales se adoptó un conjunto de recomendaciones. Destacaron que, pese a ser uno de los casos sobre trabajo forzoso más examinado, el progreso registrado ha sido escaso. Aun así, agradecieron al Gobierno la información sobre las medidas adoptadas y los esfuerzos realizados para combatir la esclavitud. En particular, tomaron nota de la ley de 2007, de la ley de 2015, de la Hoja de ruta para la lucha contra las secuelas de la esclavitud, adoptada en 2014, y del establecimiento del tribunal especializado. Tomaron nota asimismo de la ratificación del nuevo Protocolo al Convenio. Sin embargo, indicaron que, aunque el Gobierno ha desarrollado un marco jurídico extenso, la aplicación de las leyes en la práctica sigue siendo deficiente y se plantean preguntas acerca de la voluntad del Gobierno para cumplir con sus obligaciones. A este respecto, manifestaron tener dudas de que la ratificación del Protocolo pueda resolver el problema de falta de aplicación que ha perdurado durante los últimos 55 años. En relación con el artículo 25 del Convenio, se señaló la falta de eficacia y severidad en la imposición de las penas previstas en la legislación. A este respecto, las principales dificultades son los obstáculos culturales y los relativos a la administración nacional en cuanto a los enjuiciamientos. Según consta en la observación de la Comisión de Expertos, las víctimas siguen teniendo dificultades para someter sus casos ante las autoridades judiciales y administrativas competentes. Así pues, de 31 casos, uno solo culminó con una pena de prisión para el autor, lo cual pone de manifiesto la ineficacia de la aplicación del Convenio. Los miembros empleadores concluyeron recordando al Gobierno que es su deber proteger a los ciudadanos vulnerables.

El miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Islandia, la República de Moldova, y Noruega recordó el compromiso contraído por Mauritania en virtud del Acuerdo de Cotonú de respetar la democracia, el Estado de derecho y los principios de los derechos humanos, entre los que se encuentran la abolición del trabajo forzoso. Insistió en que el cumplimiento del Convenio resulta esencial a este respecto. Tomó nota de la evolución positiva en lo relativo a la aprobación en 2015 de dos nuevas leyes en las que se penaliza y castiga la esclavitud, se establecen

jurisdicciones de carácter colegiado con competencia para juzgar las infracciones relativas a la esclavitud y las prácticas esclavistas y se crea un sistema de asistencia judicial. Acogió con agrado el hecho de que los tribunales hayan tratado 31 casos de prácticas análogas a la esclavitud, de los cuales algunos dieron lugar a sanciones y dos casos tuvieron como consecuencia la aplicación de penas de cinco años de prisión. Se animó al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos para garantizar la plena aplicación de la nueva legislación, proporcionando a las autoridades competentes los medios adecuados para llevar a cabo investigaciones y entablar procedimientos judiciales con rapidez e imparcialidad. Es absolutamente necesario asegurar que las víctimas de la esclavitud tengan la capacidad de afirmar sus derechos y castigar debidamente a los culpables mediante sanciones disuasorias. Asimismo, el orador animó al Gobierno a que aplique las 29 recomendaciones de la Hoja de ruta para luchar contra las secuelas de la esclavitud, aprobada en 2014, y a que garantice que la Agencia Tadamoun disponga de los medios necesarios para llevar a cabo todas las tareas de su mandato. Cabe esperar que el Gobierno siga sensibilizando al público y a las autoridades competentes acerca del problema de la esclavitud y la necesidad de erradicarlo. La UE está dispuesta en todo momento a cooperar con el Gobierno en el fomento del desarrollo y el pleno goce de los derechos humanos.

**El miembro trabajador del Senegal** recordó que el caso de Mauritania viene planteándose con frecuencia ante la Comisión desde 1990. La misión de investigación que visitó el país en 2006 puso de relieve una serie de recomendaciones con objeto de que propiciaran progresos significativos. En 2010, la Comisión instó al Gobierno a promover una mejor comprensión entre la población y las autoridades de la necesidad imperiosa de erradicar la esclavitud, en particular, a través de la adopción sin demora de un plan nacional de lucha contra la esclavitud, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, así como de medidas para garantizar que las víctimas puedan recurrir efectivamente a las autoridades policiales y judiciales. Cabe denunciar la falta de voluntad del Gobierno, tal como evidencia la obstrucción por su parte de la participación de los trabajadores mauritanos en la labor de la Comisión, así como la levedad de las sanciones impuestas a las personas declaradas culpables de esclavitud. Mencionó las conclusiones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, quien señala que, si bien la Ley de 2007 sobre la Incriminación y el Castigo de Prácticas Análogas al Esclavismo ha sido muy difundida con el fin de favorecer la comprensión de la naturaleza delictiva de estas prácticas esclavistas, las víctimas siguen tropezando con dificultades para hacerse escuchar y exigir sus derechos, tanto en el ámbito de las autoridades administrativas como de las autoridades judiciales. La creación en 2013 de la Agencia Tadamoun es un hecho positivo, pero la Comisión de Expertos pone en duda la capacidad de ésta para poner en práctica la Hoja de ruta para la lucha contra las secuelas de la esclavitud. Al parecer, el mandato de esta Agencia se limita a la lucha contra las secuelas de la esclavitud, y no cubre el tema de la continuidad de las prácticas esclavistas. Por último, si la introducción de una Hoja de ruta representa un paso adelante, la citada Agencia no prevé medidas específicas para la protección de las víctimas.

**La miembro trabajadora de Francia** hizo hincapié en que la ratificación del Protocolo al Convenio demuestra que Mauritania desea dotarse de disposiciones que le permitan luchar contra la esclavitud y sus secuelas. No obstante, la aplicación efectiva del Protocolo mediante su transcripción legislativa, que prevé que las víctimas puedan hacer valer sus derechos, no ha dado frutos y existen reticencias al respecto en los ámbitos policial y judicial. Por mucho que se

intente explicar que hay causas socioeconómicas y culturales detrás de la esclavitud y las dificultades para erradicarla, la esclavitud es intolerable y sus consecuencias no se están combatiendo en proporción a lo anclada que está en la sociedad. En sus observaciones dirigidas a la Comisión de Expertos, la Confederación Sindical Internacional (CSI) hizo referencia a la reticencia de las autoridades a investigar sobre casos de esclavitud y a la tendencia de las autoridades judiciales a desestimar las causas y a reclasificar algunos hechos para evitar la aplicación de las disposiciones que penalizan la esclavitud. El hecho de que la mayoría de las víctimas no sean conscientes de lo que les ocurre y la reticencia de las autoridades son los dos obstáculos a los que hay que enfrentarse, y a la Agencia de Tadamoun le cuesta conseguir que la situación evolucione a pesar de su mandato en este sentido, lo que merma su credibilidad. Los trabajadores mauritanos ponen de relieve a menudo la ausencia de voluntad política real y que el Gobierno incurre en una falta al seguir imponiendo la carga probatoria a las víctimas y al no poner en pie una campaña de sensibilización y educación, tal como lo exige el artículo 2 del Protocolo. Algunos sectores de la economía son más vulnerables y algunos trabajadores corren un riesgo mayor. Es necesario contar con el apoyo de los inspectores de trabajo, los jueces y los poderes públicos para satisfacer los requisitos del Protocolo. Es indispensable que las autoridades competentes y el conjunto de la sociedad se movilicen para que la situación mejore y se respeten los derechos de las víctimas. Es fundamental que existan instituciones encargadas de supervisar la aplicación de la legislación, en la ley y la práctica, para evitar que la misma quede en letra muerta.

**El miembro gubernamental de Argelia** reconoció los esfuerzos realizados por Mauritania para aplicar las recomendaciones de la Comisión, en particular a través de la aprobación de la ley de 2015, que incrimina la esclavitud y reprime las prácticas análogas a la esclavitud, consolidando así las medidas adoptadas por el Gobierno desde 2007. Según las indicaciones del Gobierno, se han aprobado otros textos relativos a la ley antedicha, específicamente la Ley de 2015 relativa a la Lucha Contra la Tortura. El orador también tomó nota de la cooperación entre Mauritania y la OIT con vistas a materializar los esfuerzos del Gobierno contra el trabajo forzoso. Además, se han realizado esfuerzos socioeconómicos para luchar contra ese tipo de trabajo, especialmente en el ámbito de la educación, la salud y la modernización de los medios de producción.

**El miembro trabajador de la Argentina** indicó que desde la ratificación del Convenio en 1961, la Comisión de Expertos hizo alrededor de 20 observaciones y el caso fue examinado por la Comisión en numerosas ocasiones. A nivel nacional, el Gobierno ha adoptado leyes, implementado planes y programas y creado organismos para combatir el trabajo forzoso, que afecta a gran parte de la población y que, de acuerdo con la información disponible, todavía se halla profundamente arraigado en la sociedad. No obstante, esas medidas han tenido un impacto limitado y las víctimas siguen encontrando dificultades para hacer valer sus derechos y obtener reparación, dado que las denuncias no son investigadas o no tienen el seguimiento adecuado y en algunos casos son obstaculizadas por las autoridades. De esta manera, las víctimas sufren una doble victimización, por sus opresores y por las autoridades. La situación de los niños sometidos a servidumbre que trabajan para un «amo» realizando trabajos domésticos o relacionados con la agricultura y teniendo escaso acceso a la educación (similar al fenómeno que en América Latina se conoce como «criadazgo») constituye un crimen atroz que no sólo arruina la infancia de esos niños sino que condiciona esa y las futuras generaciones, ya que perpetúa la condición de pobreza y marginación. Esta Comisión ha venido recordando por muchos años que, frente a ese fenómeno, el Gobierno debería



actuar en el marco de una estrategia global que abarque todos los dominios de la sensibilización y la prevención, la cooperación con la sociedad civil, así como la protección y reinserción de las víctimas. Este proceso debería ser participativo, incluyendo a amplios sectores de la sociedad y contando con la asistencia de la comunidad internacional. El Gobierno debería consultar a los interlocutores sociales y trabajar con ellos para desarrollar planes que permitan de una vez la eliminación de este flagelo y se valga de la asistencia técnica de la OIT. Asimismo exhortó al Gobierno a respetar el compromiso hacia la consolidación del Estado de derecho para asegurar la permanencia de la paz social. Finalmente, recomendó que todos los gobiernos ratifiquen el Protocolo al Convenio y se comprometan a la erradicación del trabajo forzoso, que constituye una flagrante violación de los derechos y la dignidad humana.

La **miembro trabajadora de Italia** dijo que, a pesar de que en 2007 se abolió y penalizó la esclavitud, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud consideró que todavía se deniega a alrededor del 20 por ciento de los ciudadanos de Mauritania sus derechos fundamentales a la libertad y la autodeterminación, lo cual convierte a Mauritania en el país de mundo que tiene un nivel más alto de esclavitud. En 2015, el Gobierno aprobó una nueva ley que establece que la esclavitud es un crimen contra la humanidad y dobla la pena de prisión por ese delito. Sin embargo, debido a la agrupación de poderes y a los conflictos de intereses que existen en los ámbitos político, militar y judicial, no se ha adoptado efectivamente medida real alguna para acabar con la esclavitud a pesar de que, en teoría, existen los mecanismos de aplicación necesarios para ello. La élite del país controla todas las instituciones nacionales y no tiene interés en poner fin al orden preestablecido en el que basa sus privilegios y su riqueza. Por el contrario, usa su poder e influencia para aplastar el movimiento de lucha contra la esclavitud, al tiempo que niega la existencia misma de la esclavitud. En los últimos años han sido detenidos y condenados muchos activistas contra la esclavitud, en más de una ocasión la policía ha utilizado gases lacrimógenos para disolver manifestaciones contra la esclavitud y algunos manifestantes han sido golpeados y han sufrido torturas durante su detención. Los factores étnicos e históricos que han propiciado la esclavitud todavía persisten, y una parte de la población sufre un trato degradante, no recibe remuneración por su trabajo, está excluida de la educación y la política y no está autorizada a poseer tierras ni a heredar bienes. Las mujeres sufren discriminación por ser esclavas o por ser mujeres, y a menudo son golpeadas y violadas por sus «amos» que las consideran de su propiedad. Los niños también son considerados propiedades y los «amos» pueden alquilarlos, prestarlos u ofrecerlos como regalos. Por consiguiente, resulta fundamental que la Ley de 2015 que Incrimina la Esclavitud se aplique de manera efectiva y que se lleven a cabo procesos penales en relación con los actos de esclavitud, incluso a través de la Agencia Tadamoun. A pesar de haber recibido alrededor de 25 millones de dólares de los Estados Unidos en financiación pública, la iniciativa de sensibilización de dicha Agencia ha tenido poco impacto. La oradora instó al Gobierno a poner fin a su conducta ambigua en relación con la lucha contra la esclavitud con miras a acabar con los abusos continuos y cotidianos.

El **miembro trabajador del Japón** tomó nota de que el Gobierno ha modificado y aprobado leyes para penalizar y castigar las prácticas análogas a la esclavitud, además de adoptar la Hoja de ruta para la lucha contra las secuelas de la esclavitud. Hizo hincapié en que las reformas no se implantan con eficacia y en que esas prácticas persisten en el país. Pese al número elevado de personas (4 por ciento de la población) que vive en condiciones de esclavitud doméstica o agrícola, sólo una cantidad limitada de casos se ha presentado ante los tribunales. Al referirse al incidente del

27 de enero de 2012, cuando las autoridades locales de Dar Naim prohibieron la celebración de una concentración organizada por la Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania (CLTM), declaró que las autoridades reprimieron duramente el activismo contra la esclavitud. Mauritania fue uno de los primeros países que ratificó el Protocolo al Convenio. Sin embargo, si no se incorporan los principios del Convenio a las leyes y prácticas nacionales, el significado de la ratificación y el valor de cualquier instrumento de la OIT quedarán desvirtuados. El orador solicitó a la Comisión que recomiende al Gobierno la adopción inmediata de medidas para armonizar sus prácticas con el Convenio y cumplir sus obligaciones en virtud del mismo.

El **miembro trabajador de Burkina Faso** recordó que la esclavitud y la trata de personas están reconocidas como crímenes contra la humanidad y que Mauritania ratificó el Convenio en 1961, razón por la cual éste debe aplicarse con el mayor rigor posible. El orador se preguntó si otros Estados apoyan consciente o inconscientemente las prácticas que se dan en Mauritania. Cuando un Estado cierra los ojos respecto de la aplicación del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), expone gravemente a los inspectores del trabajo a todo tipo de medidas de represión por parte de los empleadores, lo que alimenta la impunidad y las prácticas esclavistas. Toda forma de esclavitud, sea tradicional o moderna, es condenable. El orador felicitó a los trabajadores mauritanos por su lucha para poner fin a la esclavitud y alentó a las autoridades gubernamentales a avanzar en la aplicación de los Convenios ratificados. Es necesario analizar el cumplimiento del Convenio en los diversos países en relación, por una parte, con las condiciones de trabajo, la independencia y la protección de los inspectores y, por otra parte, con el respecto del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

El **representante gubernamental** recordó la exhaustiva presentación que había realizado anteriormente para poner de relieve el camino recorrido desde la última reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y los esfuerzos desplegados para responder a las recomendaciones de la Comisión. Ya no existen formas tradicionales de esclavitud en Mauritania, como lo ha recordado el Presidente de la República, y se hace todo lo posible por luchar contra las formas modernas de esclavitud que puedan persistir. Si bien es cierto que la Inspección del Trabajo no dispone de los medios suficientes para poder luchar con eficacia contra el trabajo forzoso, estas insuficiencias son un fenómeno común en muchos países africanos. Sin embargo, desde hace dos años, se han introducido reformas para responder a las exigencias y los imperativos de un control minucioso de la aplicación de la legislación del trabajo en este ámbito. Se está poniendo en marcha un proyecto de ayuda al refuerzo de las instituciones del trabajo con el respaldo de la OIT. Las autoridades administrativas o de seguridad que no actúen de la forma prevista por la ley cuando se pone en su conocimiento un caso de esclavitud se expondrán a sanciones penales y disciplinarias. En contra de lo que se ha dicho, la sociedad civil cuenta con representación en el seno de la Agencia Tadamoun y si se han instruido diligencias y procedimientos judiciales. A este respecto, el orador recordó que ha comunicado a la Comisión tanto los casos que se han resuelto como aquellos que han dado lugar a una absolución por falta de pruebas. El hecho de que haya trabajadores mauritanos que no hayan obtenido sus visados a tiempo para venir a participar en la Conferencia no es culpa del Gobierno, que ha cumplido con sus obligaciones al respecto. Parte de la delegación gubernamental ha tenido el mismo problema. Para terminar, el orador evocó los progresos realizados desde 2015. Se trabaja sin descanso para

combatir esta lacra. Lamentó que el caso de su país sea discutido una vez más ante la Comisión, pero añadió que esto se debe a razones de origen externo.

**El miembro empleador** dio las gracias al Gobierno por la extensa información facilitada acerca de las medidas que ha adoptado desde junio de 2015, entre ellas la promulgación de la nueva legislación que prevé sanciones más estrictas y la ratificación del Protocolo al Convenio. Pese a los esfuerzos realizados en el año transcurrido, y teniendo en cuenta que la Comisión lleva muchos años debatiendo esta situación, todavía queda mucho por hacer en el país. La situación sigue siendo muy preocupante debido a la vulnerabilidad a que están expuestas las víctimas de la esclavitud. En las conclusiones de la Comisión se debe instar al Gobierno a que: i) aplique efectivamente la nueva ley que ha sustituido a la ley de 2007; ii) aplique efectivamente el plan y la Hoja de ruta nacionales para la lucha contra las secuelas de la esclavitud, por ejemplo brindando un amplio apoyo a las víctimas e iniciando procesos; iii) proporcione los recursos necesarios para financiar adecuadamente a la Agencia Tadamoun y a los inspectores del trabajo de modo que puedan realizar la labor necesaria a este respecto; iv) prosiga su programa de sensibilización, que ha de dirigirse al público en general, a las autoridades centrales, a las autoridades religiosas y al Poder Judicial, y v) se valga de la asistencia técnica continua de la OIT. También se instó al Gobierno a que informe detalladamente a la Comisión de Expertos para su reunión de 2016, sobre la aplicación de las medidas de observancia, incluyendo estadísticas sobre el número de casos investigados y sometidos a juicio.

**Los miembros trabajadores** se refirieron a los esfuerzos realizados por el Gobierno para dotarse de un arsenal jurídico lo más completo posible a fin de luchar contra la esclavitud. Acogieron con agrado, en particular, la rapidez con la que Mauritania ha ratificado el Protocolo al Convenio. Sin embargo lamentaron profundamente que el Gobierno no sea capaz de aplicar los instrumentos jurídicos en vigor. Consagrar los derechos sin garantizar su ejercicio efectivo resulta inútil y el Gobierno debe adoptar medidas apropiadas para que se puedan obtener resultados concretos y rápidos. Después de que se haya efectuado la recopilación de datos detallados sobre la naturaleza y la incidencia de esta práctica que la Comisión de Expertos recomendó que se realizara, una primera etapa consistiría en reconocer oficialmente que en Mauritania hay esclavitud. Asimismo, el Gobierno debería establecer procedimientos para garantizar el seguimiento y evaluar los esfuerzos realizados para erradicar la esclavitud. A fin de garantizar que se llevan a cabo investigaciones y que los responsables de las prácticas de esclavitud son procesados y condenados a penas proporcionales a los delitos cometidos, es necesario aplicar de manera estricta la legislación adoptada en 2015 de lucha contra la esclavitud. Para alcanzar este objetivo es indispensable reforzar los servicios de inspección del trabajo y los mecanismos de control de la aplicación de la legislación. El Poder Judicial debe disponer de medios suficientes para que los procedimientos se lleven a cabo en un plazo razonable. Las autoridades encargadas de estos procedimientos han de tener formación al respecto y el público debe estar sensibilizado sobre los delitos en materia de esclavitud. El Gobierno debería aplicar la Hoja de ruta para la lucha contra las secuelas de la esclavitud. Además, hay que proporcionar el apoyo necesario a la Agencia Tadamoun y permitir que la sociedad civil y los interlocutores sociales participen en sus labores. El desarrollo y la realización de campañas de sensibilización dirigidas al público en general, a las víctimas de la esclavitud, a la policía, a las autoridades administrativas y judiciales y a las autoridades religiosas es una medida indispensable para luchar contra las prácticas de esclavitud arraigadas en la cultura y la tradición. A fin de promover la integración económica y social de las personas víctimas de esclavitud, las autoridades

deben garantizar a los grupos vulnerables el acceso a los recursos y servicios del Estado. Las autoridades deben colaborar con las asociaciones, los sindicatos y las ONG que luchan contra la esclavitud y dejar de obstaculizar su trabajo. Para poder aplicar las numerosas medidas que resultan necesarias, el Gobierno debe recurrir a la asistencia técnica de la OIT y aceptar una misión de contactos directos. Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que el Gobierno enviará una memoria sobre las medidas adoptadas, en particular en lo que respecta a la aplicación de la Ley de 2015 que Incrimina la Esclavitud, de aquí a la reunión de la Comisión de Expertos de 2016. Por último, lamentaron profundamente la ausencia de los trabajadores mauritanos, que querían compartir directamente sus experiencias con la Comisión.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.**

**La Comisión, al tiempo que tomó nota de la información facilitada por el Gobierno, expresó su profunda preocupación de que en la práctica el Gobierno no ha tomado aún suficientes medidas para combatir la esclavitud, a pesar de las numerosas ocasiones en las que ha sido llamado ante la Comisión. En particular, preocupa a la Comisión que el Gobierno ha procesado a un número reducido de los responsables del delito de esclavitud y que se han impuesto sanciones penales leves, cuyo efecto disuasivo, de tenerlo, es escaso.**

**Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión urgió al Gobierno a que:**

- **haga cumplir estrictamente la ley contra la esclavitud de 2015 a fin de que los responsables de imponer la esclavitud sean efectivamente investigados y procesados y que reciban y cumplan condenas que sean proporcionales al delito cometido;**
- **fortalezca la inspección del trabajo y demás mecanismos de control pertinentes para combatir la imposición del trabajo forzoso;**
- **asegure que los procesos judiciales ante los tribunales especiales por delitos de esclavitud se sustancien y procesen en el debido plazo, capacitando a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el país en materia de identificación y remisión de los casos y realizando campañas de sensibilización pública en relación con las condenas;**
- **dé pleno cumplimiento a la Hoja de ruta para combatir los vestigios de esclavitud, incluyendo el apoyo exhaustivo a las víctimas y los procesamientos. Ello debe comprender lo siguiente:**
  - **el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades de juzgar y de administrar el sistema de justicia en relación con la esclavitud;**
  - **programas de prevención de la esclavitud;**
  - **programas específicos que permitan a las víctimas de la esclavitud reintegrarse en la sociedad;**
  - **programas de sensibilización;**
- **facilite la integración general social y económica en la sociedad de las personas sometidas a esclavitud, incluyendo de los Haratine y otros grupos marginalizados afectados por la esclavitud y prácticas afines a la esclavitud, y asegure que tienen acceso a servicios y a recursos;**
- **proporcione el apoyo necesario a la Agencia Nacional para la Lucha contra las secuelas de la Esclavitud, la Inserción Social y Lucha contra la Pobreza, o «Tadamoun», para que sus programas se concentren específicamente en acercarse a las comunidades y a las personas afectadas por la esclavitud, apoyarlas y empoderarlas; involucre a los interlocutores sociales en la lucha contra**

la esclavitud mediante estos programas y en particular en la labor de la Agencia Tadamoun;

- elabore y lleve a cabo campañas de sensibilización para el público en general, las víctimas de la esclavitud, la policía, las autoridades administrativas y judiciales y las autoridades religiosas, y
- reúna información detallada sobre la naturaleza y el impacto de la esclavitud en Mauritania, según lo recomendado por la Comisión de Expertos en 2016, y establezca procedimientos para controlar y evaluar la aplicación de las medidas encaminadas a poner fin a la esclavitud.

A este respecto, la Comisión urgió al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT y a una misión de contactos directos. La Comisión también pidió al Gobierno que en su memoria a la próxima reunión de la Comisión de Expertos, en noviembre de 2016, informe con detalle sobre las medidas adoptadas para aplicar estas recomendaciones, en particular para hacer respetar la ley contra la esclavitud de 2015.

La Comisión también tomó nota con preocupación de que el Gobierno no haya logrado asegurar que se proporcionen visados a los delegados de los trabajadores para permitirles participar en la labor de la Comisión.

Un representante gubernamental de Mauritania declaró que había escuchado con interés las conclusiones de la Comisión. La mayoría de las recomendaciones formuladas ya han sido puestas en práctica o están por serlo. Estas cuestiones figuran entre las prioridades del Gobierno, éste continuará trabajando a fin de resolverlas. En lo que respecta a las alegaciones de obstrucción a la expedición de visados para los representantes de los trabajadores en la Conferencia, aseguró que el Gobierno adoptó las medidas necesarias en los plazos establecidos a tal efecto. Al respecto, en aras del desarrollo normal del movimiento sindical y de la promoción del diálogo social, con la que está plenamente comprometido el Gobierno, sería deseable que las partes interesadas se inspiraran de los principios de la Resolución sobre la independencia del movimiento sindical adoptada en 1952 por la Conferencia, especialmente en lo concerniente a que: «cuando los sindicatos deciden, en conformidad a las leyes y a las costumbres en vigor en sus países respectivos, y a la voluntad de sus miembros, establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política conforme a la Constitución, para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas...». Mauritania ha proporcionado pruebas tangibles de su firme compromiso de cumplir con las normas de la OIT con absoluta prioridad.

---

#### Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

---

##### BANGLADESH (ratificación: 1972).

Un representante gubernamental de Bangladesh mencionó las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas sobre este caso de 2015 e indicó que el Gobierno aceptó recibir una Misión Tripartita de Alto Nivel que se llevó a cabo en abril de 2016. El Gobierno sólo recibió el informe de la Misión el 6 de junio de 2016, esto es dos días antes de la discusión en esta Comisión, razón por la cual no ha podido comentar el contenido de ese informe. Dado el firme compromiso del Gobierno de colaborar y trabajar con los interlocutores sociales para mejorar los derechos en el trabajo, la inclusión de Bangladesh en la lista de casos individuales no está justificada. El Gobierno se ha comprometido a defender las normas internacionales del trabajo mediante la promoción de la libertad sindical de los trabajadores de conformidad con los convenios de la OIT. El derecho de sindicación está consagrado en la Constitución y los sindicatos y sus dirigentes están protegidos en virtud

de varias disposiciones de la Ley sobre el Trabajo de 2006 (BLA). La discriminación y las represalias antisindicales son contrarias a la Ley sobre el Trabajo y están sujetas a acciones judiciales estrictas. En virtud de esta ley, todo trabajador afectado puede presentar una denuncia por prácticas laborales injustas o acciones antisindicales ante el Departamento de Trabajo para obtener reparación y será debidamente atendido en un plazo adecuado. De las 38 denuncias recibidas en el Departamento de Trabajo, 20 han sido resueltas, 16 casos penales han sido presentados ante el tribunal y una está todavía en curso de investigación. A través de la línea telefónica de ayuda para los trabajadores que se abrió en marzo de 2015, se han recibido un total de 490 denuncias relativas al sector de la confección textil entre diciembre de 2015 y mayo de 2016. La Ley sobre el Trabajo fue enmendada en julio de 2013, con miras, entre otras cosas, a promover la libertad sindical y la negociación colectiva. Tras la enmienda de la ley, los registros de sindicatos han aumentado de forma significativa, con 899 sindicatos nuevos, de los cuales 366 pertenecen al sector de la confección textil, y 21 federaciones de sindicatos nuevas. Se han recibido 412 solicitudes de registro a través del sistema de registro en línea que se abrió en marzo de 2015. Además, ahora, los trabajadores del sector de la agricultura gozan del derecho de constituir sindicatos. Tanto las enmiendas a la Ley sobre el Trabajo como las reglas para aplicar dicha ley se adoptaron por consenso tras extensas consultas con los interlocutores tripartitos. En cuanto a las diferentes actividades de asistencia técnica desarrolladas con diversos actores, incluyendo la OIT, destacó que la sensibilización y el desarrollo de capacidades de los trabajadores en materia de derecho de sindicación y de negociación colectiva, en particular en el sector de la confección textil, es una cuestión muy importante para el Gobierno. Estas iniciativas positivas deberían contribuir a lograr un cambio cualitativo en lo relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva. La Ley sobre Asociaciones de Trabajadores y Relaciones Laborales en las zonas francas de exportación (ZFE), que se adoptó en 2004, fue el primer instrumento jurídico que garantizaba a los trabajadores de las zonas francas de exportación el derecho de sindicación. Posteriormente, la Ley sobre las Sociedades para el Bienestar de los Trabajadores y Relaciones de Trabajo se adoptó en 2010 para garantizar la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva de estos trabajadores a través de las Sociedades para el Bienestar de los Trabajadores (WWA) que actúan como agentes de negociación colectiva. Se han realizado referéndums en 304 de las 409 empresas de las zonas francas de exportación que reunían las condiciones para ello. Tras estos referéndums, se crearon Sociedades para el Bienestar de los Trabajadores en 225 empresas. Entre enero de 2013 y diciembre de 2015, dichas Sociedades han presentado 260 pliegos de peticiones que se han resuelto de forma amistosa firmando acuerdos. Esto muestra claramente que los trabajadores de las zonas francas de exportación gozan del derecho de sindicación y de negociación colectiva. Además, desde enero de 2015 los trabajadores de las zonas francas de exportación también gozan del derecho de huelga. El proceso de adopción de una ley integral sobre el trabajo en las zonas francas de exportación se encuentra en su etapa final, y se han mantenido extensas consultas con los representantes de los trabajadores de las zonas francas de exportación elegidos, inversores y otros interlocutores interesados. Este proyecto de ley también ha sido remitido a la OIT. Es evidente que los derechos laborales han ido mejorando progresivamente en las zonas francas de exportación desde que dichas zonas existen, y se espera que la ley sobre el trabajo para las zonas francas de exportación ofrezca una protección aún más efectiva a los trabajadores. La aplicación efectiva de la Ley sobre el Trabajo de Bangladesh también desempeña un papel importante a la hora de defender la libertad sindical. Por

ello, se está contratando personal adicional en el Departamento de Trabajo. La cultura sindical es un asunto complejo en Bangladesh y la sensibilización de los empleadores y los trabajadores es esencial para construir unas relaciones laborales armoniosas. Desde 2013, más de 14 000 trabajadores y representantes sindicales han recibido formación en materia de relaciones laborales. En conclusión, el representante gubernamental agradeció el compromiso constructivo de la OIT y los socios para el desarrollo, así como la cooperación técnica prestada, y tomó nota de que se necesita un mayor compromiso de los mandantes tripartitos de Bangladesh con respecto a la planificación, diseño y aplicación de esta asistencia técnica para promover los derechos en el trabajo.

**Los miembros trabajadores** recordaron que en los más de tres años transcurridos desde el accidente de Rana Plaza, la comunidad internacional ha alentado varias veces al Gobierno a que proteja el derecho de libertad sindical. Sin embargo, a pesar de toda la asistencia técnica y todos los recursos brindados, el Gobierno no ha conseguido ni remotamente realizar progreso significativo alguno. En repetidas ocasiones, la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas se han mostrado muy preocupadas en lo relativo al ejercicio del derecho de libertad sindical. Además de evocar las principales conclusiones formuladas por esta Comisión en 2015 sobre este caso, indicaron que consideran que el Gobierno ha fracasado en todos los frentes. En primer lugar, en cuanto a las enmiendas a la Ley sobre el Trabajo y la aprobación de un reglamento de aplicación, se aprobaron algunas enmiendas a dicha ley en 2013. Sin embargo, la ley revisada siguió quedando muy por debajo de las normas internacionales en lo relativo a la libertad sindical y la negociación colectiva. En sus observaciones publicadas en 2015 y 2016, la Comisión de Expertos «lamenta [...] que no se hayan efectuado nuevas enmiendas a la Ley sobre el Trabajo respecto de algunas cuestiones fundamentales». La Comisión de Expertos subrayó asimismo «la importancia decisiva de la libertad sindical como derecho fundamental y derecho habilitante» e instó a «que en un futuro muy próximo se realicen importantes progresos para poner la legislación y la práctica en conformidad con el Convenio respecto de todos los puntos mencionados anteriormente». En octubre de 2015, el Gobierno publicó por fin las reglas laborales de Bangladesh, muchas de las cuales contienen disposiciones contrarias al Convenio. Es particularmente preocupante que los empleadores participen en la elección de los candidatos y la provisión de los puestos vacantes de representantes de los trabajadores en las comisiones de participación. Los trabajadores con contratos temporales no pueden votar en esas elecciones. En los casos en que no hay sindicato, lo cual sucede en la mayor parte de los lugares de trabajo, las comisiones de participación designan representantes en los comités de seguridad. Evidentemente, la probabilidad de que la dirección empresarial controle esos comités y comisiones es elevada, y no parece que existan sanciones disuasorias para los actos de injerencia. En segundo lugar y en lo referente a la libertad sindical en las ZFE, indicaron que en estas zonas se han prohibido los sindicatos y sólo se permiten las sociedades para el bienestar de los trabajadores. Estas sociedades no tienen los mismos derechos y privilegios que los sindicatos. Pese a que las autoridades de las ZFE aseguran que la negociación colectiva está autorizada, esto no es así. También hay numerosos casos en los que se ha despedido a los dirigentes de estas sociedades en represalia por el mero ejercicio de sus derechos laborales, ya de por sí limitados. En muchas ocasiones, la Comisión ha pedido al Gobierno que permita la plena libertad sindical en las ZFE. Sin embargo, éste se ha negado, esgrimiendo que hace años se aseguró a los inversores que no habría sindicatos en estas zonas. La Misión Tripartita de Alto Nivel «tomó nota con preocupación de que existe una legislación diferente para

las fábricas de las ZFE y de las restricciones a la libertad sindical y la negociación colectiva en estas zonas». En febrero de 2016, el Gabinete aprobó un proyecto de ley sobre el trabajo para las ZFE, que se presentó ante el Parlamento en abril. No obstante, el Gobierno no ha entablado consultas con los representantes de los trabajadores acerca de este proyecto de ley. En virtud de la ley propuesta, los trabajadores de las ZFE siguen sin poder crear sindicatos. Se han incorporado al proyecto de ley todas las disposiciones de la ley de 2010 relativas a las sociedades para el bienestar de los trabajadores. El Gobierno alega que no puede permitir que se creen sindicatos debido a las promesas que había hecho anteriormente a los inversores, pero esto no le excusa. Las obligaciones del Gobierno y las conclusiones relativas a este caso acordadas por consenso tripartito no pueden ser más claras. En tercer lugar, con respecto a la investigación y la resolución de casos de discriminación antisindical, existe una grave falta de compromiso con el Estado de derecho. Las leyes prácticamente no se aplican en ningún ámbito. Muchos dirigentes de los sindicatos registrados después de 2013 sufrieron represalias. Algunos dirigentes sindicales han sido hospitalizados tras haber sido brutalmente agredidos. Se ha despedido a consejos directivos enteros. En algunos casos, la policía ha intimidado y acosado a sindicalistas, aparentemente a instancias de los directivos de las fábricas. Esto ha sido corroborado por la Misión Tripartita de Alto Nivel, que, en el párrafo 46 de las conclusiones de su informe, «toma nota con preocupación de las numerosas denuncias de discriminación antisindical y acoso de trabajadores» y alude a «listas negras, traslados, detenciones, reclusiones, amenazas e incriminaciones ilegítimas». El cuerpo de inspectores laborales tardó muchísimo tiempo en responder, y la mayoría de los dirigentes o afiliados despedidos ilegalmente por participar en actividades sindicales aún no han sido reincorporados, ni tampoco se ha sancionado a los empleadores que cometieron esas violaciones inaceptables. En las raras ocasiones en que la policía investigó casos de violencia antisindical, no lo hizo de manera creíble. Los miembros trabajadores tienen conocimiento de más de 100 actos de discriminación antisindical en fábricas en los que se había registrado nuevos sindicatos. Los pocos trabajadores que han sido reincorporados han recuperado su trabajo gracias a campañas internacionales para presionar a las marcas, y no debido a inspecciones laborales o al cumplimiento de la legislación. Por último, describieron un caso flagrante de discriminación antisindical en relación con el cual se interpusieron varias denuncias ante el Ministerio de Trabajo y Empleo que quedaron en nada.

Por último, en cuanto al registro de los sindicatos, los miembros trabajadores indicaron que, tras el derrumbe del edificio Rana Plaza, el Gobierno rectificó provisionalmente su política de prohibir la sindicación en el sector de la confección textil gracias a una fuerte presión internacional, en función de lo cual se constituyeron y registraron nuevos sindicatos. No obstante, en 2016, la situación prácticamente ha vuelto a ser la que era antes de que ocurriera el derrumbe del Rana Plaza. En 2015, el Director Adjunto de Trabajo rechazó el 73 por ciento de las solicitudes para la constitución de nuevos sindicatos, en particular las presentadas por las federaciones independientes textiles más activas en el sector. La aprobación de las solicitudes sigue dependiendo enteramente del Director Adjunto de Trabajo, cuyas facultades discrecionales le permiten rechazar solicitudes legítimas de registro. Con respecto a los nuevos sindicatos registrados después de 2013, el Gobierno ha omitido mencionar que el número de estos sindicatos se ha reducido en más de 100, puesto que casi 50 sindicatos han dejado de desempeñar sus actividades por miedo a represalias y han cerrado más de 50 fábricas en las que se habían constituido sindicatos. Según consta en el informe de la Misión: «hay una alta probabilidad de que los trámites para

inscribir un sindicato terminen por desalentar el registro». Asimismo, se han empleado diversas tácticas que han generado un aumento de rechazos de nuevas solicitudes. Se trata de una política deliberada del Gobierno, no de un problema técnico. Cada vez con mayor frecuencia, los directivos de las fábricas procuran obtener la suspensión mediante órdenes judiciales del registro de sindicatos que habían sido inscritos debidamente. Esta práctica constituye una violación grave del derecho de libertad sindical; es más, el hecho mismo de recurrir a los tribunales *a posteriori* constituye un uso muy cuestionable del proceso judicial para obstaculizar a los sindicatos después de que la autoridad de registro haya determinado que la solicitud está en regla. Los ataques del Gobierno a la libertad sindical han sido confirmados por la Misión Tripartita de Alto Nivel. El Gobierno ha traicionado la confianza de la Comisión en repetidas ocasiones con promesas vanas y es hora de que esta situación cambie de una vez por todas.

Los miembros empleadores agradecieron al Gobierno la información detallada proporcionada. A raíz de la observación de la Comisión de Expertos de 2016, el Gobierno aceptó una Misión Tripartita de Alto Nivel al país en abril del mismo año, y el informe de dicha Misión se sometió a la Comisión de Aplicación de Normas antes de discutirse este caso. En sus últimos comentarios, la Comisión de Expertos señaló con interés el establecimiento de una línea telefónica de ayuda para atender quejas relativas al trabajo orientadas específicamente a la industria de la confección en la zona de Ashulia. La Comisión de Expertos también indicó que las reglas laborales de Bangladesh (BLR) fueron publicadas el 15 de septiembre de 2015, como parte de la aplicación de la BLA, y ha celebrado la adopción de estas reglas, con la esperanza de que pueda contribuir a la aplicación de la BLA de una manera plenamente coherente con el Convenio. Los miembros empleadores se sumaron a la Comisión de Expertos al acoger con satisfacción esta evolución positiva y alentaron al Gobierno a que extienda la utilización de la línea telefónica de ayuda a otras zonas del país. Por lo referente al registro de los sindicatos, señalaron que la Misión Tripartita de Alto Nivel observó que este proceso es sumamente burocrático y recordaron asimismo las preocupaciones de la Comisión de Expertos en relación con este procedimiento excesivamente complicado. Instaron al Gobierno a que establezca procedimientos para cerciorarse de que el proceso de registro prevé los requisitos de naturaleza puramente formal y no se convierte, debido a su naturaleza burocrática, en un obstáculo para el registro de los sindicatos. En relación con los comentarios de la Comisión de Expertos sobre los requisitos de afiliación mínima para constituir un sindicato, subrayaron que estos requisitos deben contemplarse en el contexto nacional. También es importante a este respecto considerar que la proliferación de sindicatos puede ser contraproducente para el establecimiento de unas relaciones laborales saludables y para el desarrollo económico. Los miembros empleadores instaron asimismo al Gobierno a que proporcione información a la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas para enmendar la BLA desde 2013. Se celebró la iniciativa indicada por el Gobierno de impartir formación a los trabajadores y empleadores sobre la cuestión de la discriminación antisindical, y se pidió que prosiga con estas actividades encaminadas a crear capacidad. En lo tocante a la cuestión de las ZFE, señalaron que persiste una situación de marcos legislativos diferentes para las empresas que operan dentro de las ZFE y fuera de ellas. La BLA se aplica a los empleadores que despliegan su actividad fuera de las ZFE, mientras que una serie de disposiciones de la Ley sobre las Sociedades para el Bienestar de los Trabajadores y Relaciones de Trabajo, de 2010, constituyen colectivamente un régimen legislativo separado para los empleadores que operan dentro de las zonas. Las disposiciones de la Ley sobre las Sociedades para el Bienestar de

los Trabajadores y Relaciones de Trabajo no permiten a los trabajadores y empleadores constituir las organizaciones que estimen oportunas. En relación con las preocupaciones acerca de las ZFE expresadas por la Comisión de Expertos, el Gobierno ha indicado que se ha remitido un proyecto de ley sobre el trabajo para las ZFE al Ministerio de Legislación para que lo examine rigurosamente antes de su presentación al Parlamento. Los miembros empleadores señalaron que este proyecto de ley parece haberse elaborado con la participación limitada de los interlocutores sociales nacionales, ya que estos últimos han indicado que apenas se les ha consultado, en su caso, con respecto al mismo. También señalaron que la Misión Tripartita de Alto Nivel en su informe ha expresado su preocupación por el proyecto de ley sobre el trabajo para las ZFE, ya que limita la libertad de los empleadores inversores al exigirles que constituyan asociaciones de inversores centrales en lugar de las organizaciones que estimen oportunas. Habida cuenta de que la información suministrada por el Gobierno en el sentido de que el marco legislativo dual mencionado anteriormente ha surgido del empeño por asegurar el atractivo de las ZFE para los inversores extranjeros, instaron al Gobierno a que vele por que el proyecto de ley sobre el trabajo para las ZFE permita a los empleadores y a los trabajadores constituir las organizaciones que consideren oportunas, y consultar plenamente con los interlocutores sociales nacionales a este respecto. Por último, los miembros empleadores pidieron al Gobierno que suministre información sobre las leyes laborales aplicables a las zonas económicas especiales, tal como ha solicitado la Comisión de Expertos.

El miembro trabajador de Bangladesh indicó que aunque afirma haber realizado progresos, el Gobierno sigue denegando a los trabajadores su derecho de libertad sindical tanto en la legislación como en la práctica, tal como se confirma en el informe reciente de la Misión Tripartita de Alto Nivel. Los trabajadores de todos los sectores de Bangladesh que han tratado de constituir sindicatos se enfrentan a fuertes y, algunas veces, violentas represalias de los empleadores sin que el Gobierno realice grandes esfuerzos para que quienes violan la legislación rindan cuentas de sus actos. En casi ningún caso se reintegra a los trabajadores a cuyos contratos de trabajo se ha puesto término por motivo de su actividad sindical, salvo que las federaciones internacionales lleven a cabo una larga campaña internacional contra las marcas de confección mundiales. Por lo tanto, es profundamente preocupante la continua denegación por el Gobierno del derecho de libertad sindical a los trabajadores de las ZFE. A pesar de varias revisiones de las reglas laborales de Bangladesh (BLR) no se han proporcionado garantías para velar por el derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen oportunas y a afiliarse a las mismas sin injerencia de las autoridades públicas, lo que limitaría este derecho o dificultaría su ejercicio legítimo. El proyecto de ley preparado por el Gobierno en 2016 y sometido al Parlamento en abril de 2016 mantiene la misma exclusión de los trabajadores de las ZFE de su ámbito de cobertura. También se ha subrayado que las sociedades para el bienestar de los trabajadores no son sindicatos, y la negociación colectiva en las ZFE es sumamente infrecuente. Además, se despide a los trabajadores que procuran sindicarse y se les prohíbe por ley solicitar la asistencia de sindicatos o de organizaciones no gubernamentales fuera de las ZFE. El nuevo reglamento de aplicación de la Ley sobre el Trabajo tiene dos años de retraso y su calidad es deficiente. Si bien se consulta a los sindicatos, los decretos ejecutivos plantean nuevos obstáculos a los derechos de libertad sindical. Por ejemplo, la regla 81 atribuye competencias a las comisiones de participación de los trabajadores para que elijan a los representantes de los trabajadores en los comités de seguridad, mientras que los empleadores

del sector de la confección controlan en gran parte el proceso de establecimiento de las comisiones de participación de los trabajadores y, por extensión, comisiones sobre la seguridad y salud en el trabajo a la luz de la regla 82. Para el movimiento sindical en Bangladesh no existe alternativa al sindicalismo libre para asegurar el desarrollo sostenible, mantener la integridad industrial y preconizar la democracia. A este respecto, el diálogo social se considera importante, y la única manera de alcanzar las metas deseadas. Sin embargo, el Gobierno ha comparecido ante la Comisión de Aplicación de Normas tanto antes como después del desastre del Rana Plaza, y sigue haciendo promesas que no cumple, si bien ha llegado el momento de ver resultados concretos.

**Un miembro empleador de Bangladesh** recalcó que, al margen de ser uno de los países del mundo con mayor densidad de población, hay además entre 1,8 y 2 millones de jóvenes que se suman cada año a los habitantes activos del mercado laboral, que se calcula en 50 millones. Por lo tanto, el mayor reto consiste no sólo en mantener el nivel de empleo, sino en crear empleo para los millones de habitantes que están en edad de trabajar y dotarlos de las competencias adecuadas para facilitarles la búsqueda de empleo dentro del país y en el extranjero. Al tiempo que recordó que Bangladesh ratificó 29 convenios de la OIT en 1971, año en que declaró su independencia, el orador indicó que su país se compromete plenamente a salvaguardar los derechos humanos fundamentales y, entre ellos, el de la libertad sindical, y garantizar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. En este contexto de creación de empleo, los derechos sindicales y la debida enmienda de las leyes cobran mayor importancia. Citando al economista Dani Rodrick, el orador se refirió al factor tiempo como condición previa para avanzar en la aplicación del Convenio e indicó que la Ley sobre el Trabajo, en su tenor modificado de 2013, se considera una de las medidas que se han adoptado en esta dirección. Asimismo mencionó que los interlocutores sociales examinarán continuamente el progreso con arreglo a las recomendaciones de la reciente Misión Tripartita de Alto Nivel. El orador señaló que las actividades de la Oficina de la OIT en Dhaka resultan esenciales para la aplicación del Convenio y están dirigidas a fomentar el trabajo decente en Bangladesh, potenciar el tripartismo y crear capacidades entre los interlocutores sociales. Además de recordar los exámenes y las conclusiones anteriores de la Comisión de Aplicación de Normas y la Comisión de Expertos, el miembro empleador recordó las cuestiones suscitadas en las últimas observaciones, en concreto: la solicitud de enmendar la ley que se aplica a las ZFE de modo que permita una libertad sindical plena, y por consiguiente la creación de sindicatos y la afiliación a sindicatos exteriores a las ZFE; el acoso por participar en actividades sindicales; el registro de organizaciones sindicales sin autorización previa; y el número excesivamente elevado de afiliados que se requiere para inscribir o mantener a un sindicato en el registro. Por otra parte, se dio cuenta de que este caso no está sujeto a un procedimiento de reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT. Habida cuenta de que se ha organizado recientemente una Misión Tripartita de Alto Nivel, que ha tenido buena acogida por parte de todos los mandantes, el orador señaló que lamenta que este caso particular relativo a la libertad sindical se haya añadido a la lista sin que la misión haya tenido la oportunidad de compartir los resultados que recoge su informe. El orador elogió la Ley sobre el Trabajo modificada, que se elaboró mediante consultas tripartitas. Teniendo en cuenta que las reglas laborales de Bangladesh (BLR) se publicaron en septiembre, hace apenas ocho meses, sugirió que se permita a las partes interesadas observar la aplicación de la ley durante un período de tiempo razonable antes de hacer otro intento de realizar

más enmiendas. Asimismo, esperó que las denuncias presentadas por la Confederación Sindical Internacional (CSI) serán comprobadas mediante una verdadera investigación por parte de organismos gubernamentales competentes y añadió que el proceso de registro de sindicatos es más fácil y accesible desde la última enmienda de la Ley sobre el Trabajo. Los sindicatos y sus dirigentes están protegidos por varias disposiciones de la Ley sobre el Trabajo, entre otras medidas, mediante procedimientos de presentación de quejas, sanciones para actos de discriminación antisindical y compensaciones para los trabajadores perjudicados. El orador está convencido de que el umbral existente del 30 por ciento de los miembros del personal de una empresa para registrar un sindicato es razonable y bajarlo conduciría a una proliferación de sindicatos sin aportar ningún cambio positivo de la capacidad negociadora. Asimismo, apuntó una particularidad del sector agrícola, que consiste en un 99 por ciento en pequeñas propiedades individuales y cuenta con un número limitado de trabajadores de temporada. Respecto de la petición de la Comisión de Expertos de enmendar una serie de artículos de las reglas laborales de Bangladesh (BLR), el orador indicó que un enfoque único para todos no es apropiado y que es preciso promulgar las leyes de conformidad con los convenios de la OIT, así como tener en cuenta el desarrollo socioeconómico del país. El 15 de febrero de 2016 el Gabinete llegó a un acuerdo acerca del proyecto de ley sobre el trabajo para las ZFE, el cual incluye una disposición para la creación de sindicatos con el nombre de Shramik Kollyan Samity en las ZFE, y que debería ser promulgado. Por último, el orador reiteró la necesidad de tiempo en este proceso de desarrollo y señaló que espera seguir contando con apoyo y cooperación.

**Un miembro gubernamental de los Países Bajos**, haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), indicó que Albania, Islandia, Noruega y República de Moldova también están de acuerdo con su declaración. Celebró la aceptación del Gobierno de una Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT en abril de 2016 y tomó nota de que se han logrado avances en varias cuestiones en el marco del Pacto sobre la Sostenibilidad, que entre otras cosas describe los compromisos concretos con respecto a la libertad sindical. Por ejemplo, se ha establecido un sistema de registro de sindicatos en línea, así como una línea telefónica de ayuda para casos de violencia contra los sindicalistas del sector de la confección textil en la zona de Ashulia. En cuanto a esto último, alentó al Gobierno a que amplíe dicha línea a nivel nacional y facilite información sobre el seguimiento de las llamadas recibidas.

Pese a estos acontecimientos positivos, sigue habiendo cuestiones graves relativas a la aplicación del Convenio. Por ejemplo, el número de registros de sindicatos ha disminuido considerablemente en los últimos meses, y varios sindicatos registrados ya no ejercen actividades en la práctica. A ese respecto, exhortó al Gobierno a que garantice el registro de sindicatos de manera transparente y rápida. Además, es igualmente importante asegurar la investigación de las prácticas laborales injustas y la interposición de acciones judiciales al respecto. Asimismo, el orador instó al Gobierno a que modifique la Ley sobre el Trabajo para realizar, entre otras cosas, lo siguiente: 1) reducir el número mínimo de miembros requeridos para establecer un sindicato agrícola, fijado en 100 trabajadores; 2) asegurar que la definición de «supervisor» se limite a las personas que realmente poseen autoridad administrativa, y 3) reducir el número mínimo de miembros requeridos para establecer un sindicato, fijado en el 30 por ciento. Reiteró el llamamiento expresado por otras personas en la Comisión de Aplicación de Normas para que el Gobierno revise el proyecto de ley sobre el trabajo para las ZFE, de manera que se garantice el pleno disfrute por los trabajadores de

sus derechos de libertad sindical en dichas zonas, además de indicar las leyes laborales que son aplicables a las zonas económicas especiales. La UE está comprometida en proseguir su intensa cooperación con el Gobierno en el marco del Pacto sobre la Sostenibilidad, en el que son socios Bangladesh, Canadá, Estados Unidos y la OIT, e instó al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para garantizar un sistema sólido de relaciones laborales basado en el respeto de la libertad sindical.

Al tiempo que lamentó que la Comisión de Aplicación de Normas deba discutir de nuevo el cumplimiento del Convenio por Bangladesh, **la miembro gubernamental de Suiza** declaró que se suma a la declaración realizada por la Unión Europea. Recordando que en 2015 Suiza expresó su preocupación por los actos de violencia y de acoso contra los sindicalistas, es de esperar que los procedimientos en curso se lleven a cabo y conlleven la imposición de sanciones. Al tiempo que se respaldan las recomendaciones de la Comisión de Expertos y las conclusiones de la Misión Tripartita, cabe señalar dos puntos. En primer lugar, al observar la disminución del número de sindicatos, pidió firmemente al Gobierno que siga las recomendaciones de la Misión Tripartita a este respecto, y que elabore procedimientos para el registro simple y transparente para los sindicatos. En segundo lugar, debe subrayarse la importancia de una ley sobre el trabajo que sea sólida y coherente. Tomando nota con preocupación de las insuficiencias relativas a la libertad sindical y la negociación colectiva en las ZFE, pidió al Gobierno que ponga en práctica las recomendaciones de la Misión Tripartita a este respecto.

**La miembro trabajadora del Canadá**, haciendo uso de la palabra también en nombre de la Federación Estadounidense de Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), indicó que Bangladesh ha emprendido reformas laborales, a raíz de los acontecimientos del Rana Plaza, comenzando con la revisión de la Ley sobre el Trabajo, dado que ha tomado conciencia de que crear una base sólida sobre la cual se pueda desarrollar una mayor seguridad en el sector de la confección textil es una prioridad. Aunque la Ley sobre el Trabajo de 2006 se revisó en 2013, la gran mayoría de las observaciones de la Comisión de Expertos relativas a la libertad sindical no han sido abordadas. Bangladesh no ha cumplido el compromiso de tomar en cuenta las observaciones de la Comisión de Expertos que asumió en el marco del Pacto sobre la Sostenibilidad de Bangladesh que firmó con Canadá, Estados Unidos, Unión Europea y la OIT. En virtud de este Pacto, el Gobierno acordó adoptar decretos ejecutivos para aplicar la Ley sobre el Trabajo de 2013. Los decretos ejecutivos sobre las cuestiones que suscitaban preocupación se adoptaron dos años después y, con todo, el miembro trabajador de Bangladesh ha señalado que los decretos ejecutivos en realidad han planteado nuevos problemas en lo que se refiere al ejercicio de la libertad sindical. Por ejemplo, algunos trabajadores que en realidad no desempeñan funciones de dirección han sido clasificados como supervisores en virtud del decreto ejecutivo y por consiguiente quedan excluidos de la cobertura de la Ley sobre el Trabajo. Los decretos ejecutivos tampoco definen los procedimientos para resolver los casos de prácticas laborales injustas. La regla 22 restringe, en términos generales, las acciones que pueden emprender los sindicatos. El hecho de que las reglas presenten tantas deficiencias, a pesar de la importante asistencia técnica de la OIT, demuestra de nuevo que el Gobierno no tiene intención de respetar el sistema de control de la OIT o los derechos de sus trabajadores. La Comisión debería exigir al Gobierno que asuma sus responsabilidades ante la evidente falta de voluntad para cumplir con sus obligaciones jurídicas. En conclusión, Canadá debe usar su influencia, como parte del Pacto sobre la Sostenibilidad, para promover el cumplimiento del derecho de libertad sindical en el «sector de la confección de prendas de

vestir y de los artículos de punto», de conformidad con el compromiso de Canadá de mejorar las condiciones de los trabajadores en Bangladesh. También instó a Canadá a que aplique todas las herramientas a su disposición para reforzar la voluntad política de Bangladesh de fortalecer los derechos de los trabajadores y lograr el pleno cumplimiento del Convenio en todos los sectores del país.

**La miembro gubernamental de Estados Unidos** indicó que desde el trágico derrumbe del edificio Rana Plaza en abril de 2013 se pidió al Gobierno de Bangladesh que compareciera cada año ante la Comisión de Aplicación de Normas, y subrayó que este año tiene lugar la tercera discusión sobre libertad sindical. Tomando nota de la atención cada vez mayor que la Comisión presta a este caso en años recientes, señaló que no hay progresos a este respecto y recordó la declaración de su Gobierno de 2015 relativa al descenso en la tasa de registros de sindicatos, los obstáculos relacionados con el proceso de solicitudes así como los informes significativos y preocupantes acerca de prácticas laborales injustas, con inclusión de actos de violencia contra los sindicalistas y despidos injustos. Refiriéndose a la recomendación de la Comisión de Expertos de que el registro de los sindicatos debería ser una mera formalidad, exhortó al Gobierno a que establezca procedimientos para el registro de sindicatos que sean transparentes y no estén sujetos al poder discrecional de la autoridad. Además, instó al Gobierno a establecer un sistema para investigar de manera exhaustiva y en debido plazo las citadas prácticas laborales injustas y a contemplar medidas de reparación, entre ellas la reintegración de los trabajadores. Recordando que desde 1991 tanto la Comisión de Expertos como la Comisión de Aplicación de Normas prestan cada vez más atención a la cuestión de la libertad sindical en las ZFE de Bangladesh, la oradora reiteró que las Sociedades para el Bienestar de los Trabajadores previstas en la ley actual y en la propuesta de ley no son equivalentes ni sustituyen a los sindicatos, que pueden libremente organizar sus actividades y afiliarse con otras organizaciones fuera de las ZFE, por lo que instó al Gobierno a que vele por que sus leyes permitan la plena libertad sindical en las ZFE, incluidas las ZFE privadas, y en futuras zonas económicas como las zonas económicas especiales que se planea crear. La oradora instó al Gobierno a modificar la Ley sobre el Trabajo de Bangladesh y sus reglas en consonancia con el Convenio y las observaciones de la Comisión de Expertos. Para concluir, invitó al Gobierno a aprovechar plenamente la asistencia técnica de múltiples procedencias y a aplicar sin más demora las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel y de esta Comisión.

**Una observadora de la IndustriALL Global Union**, explicó que su organización representa a más de 50 millones de trabajadores de los sectores manufacturero, minero y energético en 140 países, y tiene organizaciones afiliadas que trabajan, entre otros, en los sectores de la confección textil y el desguace de buques. El problema del rechazo de registros de sindicatos es especialmente endémico en el sector de la confección textil. Aunque inmediatamente después del desastre del Rana Plaza y debido a la presión internacional se registraron nuevos sindicatos en este sector, en los últimos dos años cada vez ha sido más difícil hacerlo. Según los datos compilados por el Centro de Solidaridad en 2015, se efectuaron 130 solicitudes de registro, 61 sindicatos obtuvieron el registro y 148 fueron rechazados; y hasta abril de 2016 se han presentado 13 solicitudes de registro, se han aprobado tres y rechazado 14. Se esclareció que la suma de los registros aprobados y rechazados no concuerda con el número total de solicitudes presentadas porque las solicitudes pueden quedar pendientes de un año para otro. Además, declaró que el Gobierno no ha logrado ningún avance en el desarrollo de una base de datos para seguir el proceso de registro, e instó a la Comisión de Aplicación de Normas a que tome nota de este punto. Los

datos del Centro de Solidaridad y la información aportada por las organizaciones afiliadas a la IndustriALL (*the National Garment Workers' Federation (NGWF), the Bangladesh Garment and Industrial Workers Federation (BGIWF), Bangladesh Federation of Workers Solidarity (BFWS)*) indican que las solicitudes de registro presentadas por sindicatos independientes tienen mayores posibilidades de ser rechazadas incluso cuando cumplen todos los requisitos exigidos. Diez de las organizaciones afiliadas presentaron 61 solicitudes de registro en 2015 y sólo 18 de éstas (con una afiliación total de 4 600 miembros) han conseguido registrarse y otras seis siguen pendientes ante el Director Adjunto de Trabajo. El rechazo de la solicitud en la segunda etapa del registro por razones varias ilustra las dificultades que genera el proceso de registro. Prueba de ello es el caso de una fábrica de confección textil (Hanwen) en el que el Director Adjunto del Trabajo rechazó la solicitud de registro del sindicato aduciendo que los trabajadores desconocían la existencia del sindicato y que los dirigentes y algunos miembros no trabajaban en esa fábrica. Lo que realmente ocurrió es que, tras solicitar el registro del sindicato, algunos trabajadores recibieron cartas de despido antedatadas y se contrató a nuevos trabajadores justo antes de que tuviera lugar la inspección programada que se requiere para el registro. Por lo tanto, instó a la Comisión de Aplicación de Normas a que tome nota de que la aprobación de la solicitud de registro sigue estando bajo la total discreción del Director Adjunto de Trabajo y que esta cuestión no ha sido abordada en los decretos ejecutivos promulgados en virtud de la Ley sobre el Trabajo de 2013. Además, el decreto ejecutivo de septiembre de 2015 obliga a incluir los documentos de identidad de todos los miembros cuyo nombre forme parte de la solicitud de registro, lo cual hace temer que se conviertan en objeto de acoso. Además de los obstáculos anteriormente mencionados, los empleadores acuden a los tribunales reclamando medidas cautelares contra los sindicatos que en realidad ya han obtenido su registro, lo cual resulta en la emisión de órdenes que tienen por efecto no permitir el funcionamiento de los sindicatos incluso después de haber sido debidamente registrados. Prueba de ellos es el caso de una fábrica de confección textil (Donglian Fashion) en la cual la organización afiliada e IndustriALL, Sommolito Garment Sramik Federation, desarrollaba actividades sindicales. Los trabajadores formaron un sindicato y consiguieron registrarlo el 29 de enero de 2015. La dirección presentó el recurso judicial núm. 1244/2015 ante el Tribunal Supremo alegando que el registro del sindicato había sido indebidamente otorgado por el Director Adjunto de Trabajo. El sindicato no fue incluido en los procedimientos judiciales. En cambio, el Tribunal Supremo, tras oír al empleador, emitió una orden el 30 de noviembre de 2015 que suspendía el registro del sindicato por un período de seis meses en espera de la audiencia del recurso judicial. Únicamente tras intervenir IndustriALL y la organización afiliada del Japón, se llegó a un acuerdo para retirar el recurso judicial y reintegrar a los activistas sindicales que habían sido despedidos previamente. En cuanto al sector del desguace de buques, las organizaciones afiliadas que desarrollan sus actividades en los astilleros de Sitakund señalaron que los sindicatos tienen dificultades para acceder a los astilleros de desguace. Además, las muertes de trabajadores en los astilleros ha hecho que los sindicatos se centren más en los problemas de seguridad. En conclusión, instó a la Comisión de Aplicación de Normas a que tome nota de los problemas anteriormente mencionados que tienen un impacto negativo sobre los derechos de sindicación de los trabajadores.

**El miembro gubernamental de Tailandia** celebró los esfuerzos incansables que el Gobierno ha desplegado para reforzar el cumplimiento del Convenio, así como su compromiso de fomentar el bienestar en el trabajo, los derechos sindicales y la negociación colectiva mediante reformas de

la legislación laboral y un aumento de los salarios mínimos. Es preciso conceder tiempo suficiente al Gobierno para que lleve a cabo estas iniciativas.

**El miembro trabajador de Filipinas** aludió a las preocupaciones que había planteado la Comisión de Expertos en relación con la cuestión de la libertad sindical en Bangladesh y manifestó que el Gobierno no ha garantizado que los trabajadores pueden ejercer sus derechos fundamentales en la práctica. El orador observó la continua falta de compromiso con el Estado de derecho, particularmente con respecto a la violencia sindical, e indicó que los dirigentes de un grupo de sindicatos registrados después de 2013 han sufrido represalias — en algunos casos violentas —, han sido agredidos físicamente, y han sido despedidos de manera ilegal, en su mayoría, por desempeñar actividades sindicales. Asimismo, aludió a la escasa capacidad de respuesta del cuerpo de inspectores laborales. Expuso tres casos concretos que ilustraban las declaraciones antes mencionadas. El primero es un caso de agresiones contra la presidenta del sindicato de una empresa textil, que fue atacada junto con su esposo por varios sujetos armados en agosto de 2014. En segundo lugar, se refirió al despido de 60 trabajadores de una planta de lavado industrial textil, de los que al menos uno fue agredido físicamente. Un sindicato afiliado a la Sommolito Garments Sramik Federation informó que habían aumentado los actos de represalia después de que éste cursara una solicitud a los directivos de la empresa en marzo de 2014 en relación con la negociación de un convenio colectivo. El orador señaló que los directivos de la empresa iniciaron acciones penales contra dirigentes sindicales alegando acusaciones falsas. Por último, el tercer caso está relacionado con el despido de 48 afiliados sindicales, entre los que cuenta la mayor parte de la dirigencia, por parte de la dirección de una empresa en 2014. El orador indicó que una manifestación pacífica que se celebraba afuera de la fábrica terminó en un enfrentamiento con la policía, que había sido convocada por los directivos, tras el cual cinco trabajadores, incluido el presidente del sindicato, debieron recibir atención médica. El orador se refirió al informe elaborado por la Confederación Sindical Internacional, IndustriALL Global Union y UNI Global Union, en el que figuran más de 100 casos de discriminación antisindical en fábricas contra una serie de sindicatos recientemente registrados que habían criticado al Gobierno por no garantizar la libertad sindical. El orador instó al Gobierno, a que armonizara su legislación y sus prácticas y cumpliera con sus obligaciones en virtud del Convenio.

**El miembro gubernamental de China** encomió al Gobierno por haber adoptado una serie de medidas positivas para aplicar el Convenio, tales como haber introducido enmiendas a la Ley sobre el Trabajo y haber impartido formación en materia de discriminación antisindical. También observó que los trabajadores de las ZFE gozan de derechos de libertad sindical. El Gobierno ha desplegado grandes esfuerzos para cumplir sus obligaciones dimanantes del Convenio; estos esfuerzos deben reconocerse y respaldarse con la asistencia técnica prestada por la Oficina.

**El miembro trabajador de Alemania** declaró que la Confederación de Sindicatos Alemanes (DGB) desea abordar la cuestión de las violaciones persistentes de la libertad sindical en las ZFE de Bangladesh. La libertad de constituirse en organización para defender sus intereses es un derecho universal y el Convenio núm. 87 es uno de los convenios fundamentales de la OIT. Este derecho es válido para todos, pero no existe en las ZFE de Bangladesh. Dichas zonas están especialmente diseñadas como zonas industriales en las que las empresas pueden producir únicamente para la exportación. Para estas empresas, el trabajo y las leyes sociales y ambientales se han redefinido y el derecho de sindicación no existe. Cabe señalar que se debe aplicar el mismo derecho a todos y en todo el territorio; los derechos humanos no deben anularse al atravesar las puertas de las



ZFE. Es necesario subrayar que las sociedades para el bienestar de los trabajadores son una sustitución fingida de los sindicatos y no pueden reemplazarlos, pues no tienen el mismo peso jurídico que un sindicato y pueden ser dirigidas por un empleador. Por lo tanto, esas asociaciones no pueden beneficiarse de la negociación colectiva, ya que un empleador no puede negociar un acuerdo colectivo consigo mismo ni convocar una huelga contra sí mismo. El Gobierno mencionó un proyecto de ley sobre el trabajo en las ZFE, pero dicho proyecto no respeta la libertad sindical en esas zonas, por lo que el problema de la aplicación de la ley aumentará. El año pasado se invirtieron 403 millones de dólares en las ZFE y, por tanto, se dispone de financiamiento. En esas zonas, los trabajadores son víctimas de violencia física y psicológica y de humillación en el lugar de trabajo debido a la falta de derechos de los mismos. Sería un error considerar como un avance el proyecto de ley sobre el trabajo para las ZFE. Como consecuencia de los eventos dramáticos ocurridos en el pasado, las condiciones de trabajo en la industria textil de diversos países captan una gran atención del público. Para concluir, se hace un llamamiento al Gobierno en el momento en que el Gobierno de Alemania prevé invertir en Bangladesh a través del Fondo Visión Cero. Ello sólo será posible si se garantiza la libertad sindical para todos los trabajadores de Bangladesh conforme a los convenios de la OIT.

**La miembro gubernamental de Cuba** indicó que la aplicación de buenas prácticas en materia de cooperación sería lo aconsejable y alentó al Gobierno a que continúe avanzando por el mismo camino, a través del diálogo, el intercambio de información, la ayuda a la creación de capacidades, el reconocimiento mutuo de los avances logrados y de los retos por superar.

**Un observador de la UNI Global Union** afirmó que las violaciones de la libertad sindical son demasiado habituales en el país, tanto en el sector de la confección textil como en el de las telecomunicaciones. En ambos sectores, el Gobierno se niega a registrar a los sindicatos y los trabajadores son despedidos impunemente por tratar de sindicarse. En lo que se refiere a un sindicato constituido por los trabajadores en la mayor empresa de telecomunicaciones del país, el orador manifestó que la empresa había despedido a 163 empleados, entre ellos a siete dirigentes sindicales, el día después de haber conocido la existencia del sindicato. El Gobierno se había negado repetidamente a registrar a este sindicato y, tras una serie de prolongados procedimientos judiciales, apeló la decisión del Tribunal de Apelación del Trabajo, que había fallado a favor del sindicato y ordenado que éste fuera registrado, Tribunal del cual aún se espera que dicte sentencia. El orador agregó que, a lo largo de estos procedimientos judiciales la empresa esgrimió el argumento indefendible de que prácticamente la totalidad de sus 3 000 empleados no podían constituir un sindicato por tener todos ellos puestos de supervisores o directores. El 7 de febrero de 2016, los trabajadores de la segunda mayor empresa de telecomunicaciones presentaron una solicitud para inscribir al sindicato denominado BLEU. Este esfuerzo provocó de inmediato represalias por parte de la dirección de la empresa, en particular, el despido de un activista sindical y actos de amenaza contra miembros del sindicato. Además, el Gobierno se negó a inscribir al sindicato en el registro aunque éste contase con una tasa de afiliación del 35 por ciento. En la tercera mayor empresa de telecomunicaciones del país, los empleados lograron registrar un sindicato, el 17 de julio de 2014. No obstante, poco tiempo después, la dirección de la empresa puso en marcha una campaña encaminada a convencer a los afiliados del sindicato de que se dieran de baja. Además, el tesorero del sindicato fue atacado y despedido y, el 27 de marzo de 2016, la Dirección General del Trabajo informó al sindicato que se había presentado una denuncia en la que se reclamaba la anulación de la inscripción de este último. El orador puso

de relieve que quedaba absolutamente claro, por tanto, que el Gobierno no tiene voluntad de garantizar el respeto del derecho de libertad sindical.

**El miembro gubernamental de Sri Lanka** observó que el Gobierno ha tomado medidas importantes para reconocer los derechos de libertad sindical y aumentar la seguridad de los trabajadores en las ZFE, y reconoció las medidas adoptadas para fomentar el diálogo social entre las partes interesadas. El Gobierno debe proseguir sus esfuerzos con la asistencia técnica de la Oficina.

**El miembro gubernamental de Canadá** elogió los avances logrados para mejorar las condiciones de trabajo en el sector de la confección textil y acogió con satisfacción la información facilitada en el informe de la Misión Tripartita de Alto Nivel. La libertad sindical y la negociación colectiva, como elementos fundamentales de un sistema eficaz de relaciones laborales, deben seguir fortaleciéndose en el mencionado sector y ampliarse a otros sectores de la economía, incluidas las ZFE y las zonas económicas especiales. Exhortó al Gobierno a que reafirme su compromiso de transformar el sector de la confección textil, que es importante desde un punto de vista económico, y fomente el empoderamiento de las mujeres. El orador expresó su preocupación con respecto a las tasas elevadas de rechazo de inscripciones sindicales en 2015 y 2016, pese a un aumento general de las mismas, y tomó nota de la conclusión de la Misión Tripartita de Alto Nivel sobre los procedimientos conexos y el requisito del 30 por ciento de los trabajadores que pueden haberse considerado como obstáculos a la inscripción sindical. Elogió las recomendaciones de la Misión Tripartita y agradeció la cooperación de las autoridades y las partes interesadas con dicha Misión. Reconociendo los logros alcanzados, subrayó la necesidad de garantizar un entorno accesible y transparente en que los sindicatos y los comités de trabajadores puedan desempeñar libre y eficazmente sus funciones. En cuanto a la Ley sobre el Trabajo de 2013, tomó nota de la solicitud de la Comisión de introducir enmiendas en determinados ámbitos fundamentales e instó al Gobierno a que trabaje de manera tripartita para presentar enmiendas que estén en consonancia con el Convenio. Concluyó reiterando el compromiso de su país de trabajar con todas las partes interesadas para mejorar la seguridad y los derechos de los trabajadores en Bangladesh, en particular en el sector de la confección textil.

**El miembro gubernamental de la India** manifestó su gratitud por el seguimiento dado por Bangladesh a la principal recomendación formulada por la Comisión en 2015 y por haber aceptado la Misión Tripartita de Alto Nivel, de abril de 2016. No obstante, añadió que el informe elaborado por la citada Misión fue compartido con el Gobierno de Bangladesh tan sólo unos días después de que la Comisión de Aplicación de Normas admitiera a examen este caso, precisamente cuando el Gobierno había emprendido el proceso de reforma de algunas de sus leyes con el fin de armonizarlas con las disposiciones del Convenio, así como otras medidas para mejorar la seguridad y el cumplimiento de las recomendaciones en los lugares de trabajo. En este sentido, hizo referencia a las medidas específicas iniciadas para fortalecer la aplicación de las recomendaciones mediante el aumento de la contratación de los inspectores del trabajo, invirtiendo en la formación de éstos, intensificando las inspecciones periódicas en las fábricas del sector de la confección textil y facilitando un mayor acceso a los mecanismos de queja mediante un servicio de línea directa. El Gobierno ha colaborado activamente con la OIT, cuando se ha beneficiado de su asistencia técnica, en la aplicación de muchas de las medidas citadas anteriormente, en particular, el desarrollo del Plan de acción nacional tripartito sobre la seguridad contra incendios y la integridad estructural en el sector de la confección de Bangladesh. Bangladesh se encuentra asimismo en el proceso de adopción de una ley sobre el trabajo para las ZFE encaminado a intensificar la

protección de los derechos de los trabajadores, en particular del derecho a constituir asociaciones en las empresas de estas zonas. El orador declaró su confianza en que, al redactar sus recomendaciones, la Comisión de Aplicación de Normas tendría plenamente en cuenta las respuestas detalladas formuladas por Bangladesh sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento del Convenio.

**El miembro gubernamental de Egipto** tomó nota de las medidas adoptadas por el Gobierno para modificar su Ley sobre el Trabajo a fin de garantizar la protección de los derechos de los trabajadores a constituir los sindicatos que estimen convenientes así como el de afiliarse a los de su elección. El Gobierno ha subrayado que respeta plenamente las normas internacionales del trabajo y su adhesión incondicional al Convenio. El orador alentó a Bangladesh a continuar por esta vía y a emprender medidas adicionales en el marco del diálogo social en las que se garantice la participación de todas las partes. En este sentido, manifestó su confianza en que la Oficina le proporcionará el apoyo técnico necesario.

**El miembro gubernamental de Qatar** expresó su agradecimiento a la Comisión de Aplicación de Normas y al Gobierno por el debate y por la descripción detallada de las medidas adoptadas y se felicitó de los progresos conseguidos.

**La miembro gubernamental de Malasia** encomió al Gobierno por haber aceptado la Misión Tripartita de Alto Nivel en abril de 2016. Manifestó que coincidió con el Gobierno en que la decisión de la Comisión de Aplicación de Normas de examinar el presente caso había sido prematura, puesto que la labor de la Misión Tripartita aún se encuentra en curso. En cualquier caso, las medidas comunicadas por el Gobierno reflejan la firme determinación de proteger los derechos y mejorar el bienestar de los trabajadores. Instó a la Comisión a que reconozca estas medidas como avances en la aplicación del Convenio.

**El representante gubernamental** dio las gracias a los miembros de la Comisión de Aplicación de Normas por sus comentarios constructivos. Con respecto a las cuestiones relacionadas con las ZFE, declaró que los interlocutores sociales han participado en la redacción de la ley sobre el trabajo para las ZFE. En marzo de 2014, por ejemplo, la Autoridad de las zonas francas de Bangladesh celebró consultas sobre ese proyecto de ley con representantes de organizaciones de trabajadores y de empleadores en las ZFE. Subrayó que la ley de las ZFE de 2010 asegura los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva, y que en la actualidad hay 135 funcionarios, que comprenden 90 consejeros con inspectores y 45 funcionarios encargados de las relaciones de trabajo, empleados en las ZFE para velar por el cumplimiento de las leyes pertinentes. Se han designado siete tribunales del trabajo y un tribunal de apelación del trabajo para que se ocupen de los conflictos en las ZFE. Desde su creación en 2011, se han presentado a los tribunales del trabajo de las ZFE un total de 161 casos, habiéndose resuelto 86 de ellos. También se están impartiendo por la Autoridad de las zonas francas de Bangladesh programas intensivos de formación sobre cuestiones que están en el ámbito de la Ley sobre las Asociaciones para el Bienestar de los Trabajadores y las Relaciones de Trabajo en las ZFE, como la seguridad en materia de incendios y en materia de salud e higiene, las relaciones de trabajo, los procedimientos de tramitación de reclamaciones y los procesos de diálogo social. En el período 2014-2015 se llevó a cabo un total de 700 de tales programas. Refiriéndose al párrafo 40 del informe de la Misión Tripartita de Alto Nivel, declaró que su Gobierno ha aceptado iniciar la puesta en marcha del proyecto de diálogo social en el sector de la confección textil, con el enfoque en: 1) la mejora del diálogo social; 2) la negociación colectiva; 3) la prevención y la solución de conflictos; 4) la conciliación, y 5) el arbitraje, dando es-

pecial consideración a las trabajadoras. Añadió que el proyecto continuará proporcionando formación para capacitar a los funcionarios encargados de asuntos del trabajo en el tratamiento de los casos de discriminación antisindical y establecer un «Centro de Recursos de los Trabajadores» que actúe como centro de excelencia para la formación y la sensibilización de los trabajadores. Con respecto al registro de sindicatos, declaró que se ha modificado la Ley sobre el Trabajo a fin de simplificar el procedimiento de registro. Además, también se ha creado un sistema de registro en línea con la asistencia técnica de la OIT. Declaró que en 2013 se registraron 64 sindicatos, cifra que representa el 46 por ciento de todas las solicitudes. La tasa de registros fue del 42 por ciento en 2014 y descendió al 27 por ciento en 2015. Con todo, la tasa de registros hasta la fecha es del 64 por ciento, y este aumento se debe a las medidas de sensibilización emprendidas por el Gobierno. Con respecto al acoso de sindicalistas, especialmente en el sector de la confección textil, declaró que los organismos encargados de hacer cumplir la ley siempre tienen presente la necesidad de garantizar el bienestar de los trabajadores y manejan los casos notificados en consonancia con las leyes nacionales. No obstante, en algunos casos han sido los sindicalistas quienes han cometido delitos incitando a la violencia en el sector industrial, bloqueando carreteras o cometiendo actos vandálicos contra fábricas. En tales casos las autoridades se han visto obligadas a actuar para proteger la propiedad y restaurar el orden; con todo, las autoridades siempre actúan con prudencia para procurar que sus acciones no den lugar a acoso de sindicalistas o a la perturbación de las actividades sindicales. Con respecto a los sindicatos del sector de las telecomunicaciones, declaró que en la actualidad hay dos sindicatos en una de las empresas de telecomunicaciones más grandes del país. Declaró que en el párrafo 40 de su informe la Misión Tripartita de Alto Nivel se felicitó del progreso realizado por el país mediante, entre otras cosas, la creación de una línea telefónica para quejas laborales, el establecimiento de un sistema de registro en línea y la puesta en marcha de numerosos programas de formación y desarrollo de las capacidades cuyo fin es mejorar las relaciones de trabajo. Además, la Misión señaló que mediante estas iniciativas el Gobierno había dado muestra de su compromiso de mejorar la situación de la libertad sindical en el país. Concluyó afirmando que su país está dispuesto a colaborar con los interlocutores sociales, la OIT y todos los socios para el desarrollo para promover la libertad sindical, en consonancia con la legislación nacional y el Convenio.

**Los miembros empleadores** agradecieron al Gobierno la información detallada que ha proporcionado y lo alentaron a profundizar su cooperación con los interlocutores sociales y la OIT con miras a garantizar que el diálogo social conduce a cambios en la legislación y en la práctica. Instaron al Gobierno a procurar el establecimiento de procedimientos de funcionamiento que garantice que los requisitos para el registro de los sindicatos no sean excesivamente burocráticos y no constituyan un obstáculo para tal registro. Instaron además al Gobierno a que vele por que la ley que regula las ZFE autorice la libertad sindical, reconociendo el derecho de los empleadores y los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a las mismas. Solicitaron asimismo al Gobierno que proporcione más información sobre el modo en el que se aplican, en la legislación y en la práctica, las reglas laborales de Bangladesh (BLR). Los miembros empleadores exhortaron al Gobierno a aplicar sin demora las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel e instaron a que se logren progresos reales y significativos en este sentido. Al tiempo que reiteraron las cuestiones planteadas en la declaración de apertura, urgieron al Gobierno a lograr avances, mediante un diálogo social constructivo, en lo que

se refiere a todas las cuestiones que han sido objeto de discusión.

Los miembros trabajadores recordaron su experiencia en el país, como parte de la Misión Tripartita de Alto Nivel, en que el Gobierno estaba haciendo prácticamente inviable la sindicación de los trabajadores o su afiliación a un sindicato. Los trabajadores son amenazados e intimidados por la administración y, a veces, por la policía, matones locales y agentes políticos. En algunos casos, estas amenazas se convirtieron en despidos o duras golpizas. Algunos activistas sindicales fueron obligados a firmar páginas en blanco, que luego se transformaron en cartas de renuncia. La inspección del trabajo y la policía no hacen nada para detener ello, castigar a un empleador, hacer que un trabajador recupere su empleo u otorgar indemnizaciones por los daños. Parece que no hay justicia laboral para los trabajadores. Se denegó a los trabajadores de todos los sectores sus derechos a formar sindicatos. El Gobierno retrasa o rechaza nuevos registros sindicales usando tácticas, como la inhabilitación de las firmas por la más mínima falta de coincidencia, e invocando requisitos que no figuran en las leyes. El Gobierno no ha cumplido casi ningún compromiso internacional. Ha ignorado las observaciones de la Comisión de Expertos, las conclusiones de esta Comisión, el Pacto sobre la Sostenibilidad de Bangladesh e incluso sus obligaciones comerciales. Todos los años afirma ante la Comisión de Aplicación de Normas que hará un mejor trabajo, pero regresa el año siguiente sin cumplir las conclusiones. Ello no se debe a la carencia de asistencia técnica o recursos, pues la OIT y numerosos donantes internacionales han hecho inversiones oportunas en las relaciones laborales, sino simplemente a la falta de voluntad. Instaron al Gobierno a que cumpla las conclusiones formuladas por la Comisión de Aplicación de Normas en 2015, así como las recomendaciones de la reciente Misión Tripartita de Alto Nivel la OIT. Solicitaron que las conclusiones de la Comisión figuren en un párrafo especial.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información comunicada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión acogió favorablemente el informe de La Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT y tomó nota con profunda preocupación de que el Gobierno no ha logrado avanzar en la aplicación de las conclusiones reiteradas y constantes de esta Comisión, a pesar de contar con asistencia técnica y con recursos económicos considerables, proporcionados por varios países donantes.

Teniendo en cuenta la discusión sobre este caso, y considerando las conclusiones de la Comisión de 2015, la Comisión reiteró su preocupación e instó al Gobierno a que:

- modifique la Ley del Trabajo de 2013 para corregir las cuestiones relativas a la libertad sindical y la negociación colectiva señaladas por la Comisión de Expertos, prestando una atención especial a las prioridades especificadas por los interlocutores sociales;
- vele por que la legislación que regula las ZFE permita el pleno ejercicio de la libertad sindical en ellas, incluida la posibilidad de constituir sindicatos de empleadores y de trabajadores que estimen convenientes, y permita a las organizaciones de trabajadores asociarse con otras organizaciones de trabajadores que no estén en las ZFE;
- investigue, con carácter de urgencia, todos los actos de discriminación anti-sindical, garantice la reintegración de todos los trabajadores que hayan sido despedidos ilegalmente, e imponga las multas o sanciones penales (sobre todo en los casos de actos violentos contra dirigentes sindicales) que correspondan según la ley, y

- se asegure de que las solicitudes de registro sindical se transmitan con celeridad y que no sean denegadas salvo en caso de que incumplan criterios claros y objetivos establecidos en la legislación.

Además, la Comisión invitó al Gobierno a aplicar las recomendaciones formuladas por la Misión Tripartita de Alto Nivel junto con los interlocutores sociales.

La Comisión decidió incluir estas conclusiones en un párrafo especial del informe.

El representante gubernamental subrayó que el Gobierno acababa de recibir el informe de la Misión Tripartita de Alto Nivel y que aún debía analizarla con los ministros respectivos y los interlocutores sociales. Debido a la necesidad de reflexionar sobre su contenido y continuar el diálogo, no vio ninguna razón en proponer un párrafo especial. Declaró que esta decisión sienta un mal precedente.

### CAMBOYA (ratificación: 1999)

Un representante gubernamental declaró que Camboya respeta plenamente el derecho de huelga, si bien prohíbe las acciones violentas cometidas en el transcurso de la huelga. Señaló que el derecho de huelga previsto en el Convenio está sujeto a la legislación nacional. Según el artículo 37 de la Constitución, el reconocimiento del derecho de huelga y de manifestación no violenta se aplicará en el marco de la ley. Cuando los trabajadores ejerzan su derecho a la huelga, deberán respetar el procedimiento previsto a estos efectos en las legislaciones nacionales. En el ejercicio del derecho de huelga no se deberá perjudicar el orden público del país. El orador confirmó que ningún trabajador ha sido arrestado sin haber cometido actos delictivos tales como provocar la destrucción de propiedad pública o privada, o causar lesiones corporales a otras personas. La cifra de nuevos registros de sindicatos recién constituidos aumenta año a año. En 2015, el Ministerio ha registrado 237 nuevos sindicatos de empresa. A fecha de hoy, se han registrado 16 confederaciones sindicales, 100 federaciones sindicales, 3 434 sindicatos a nivel empresarial, y ocho asociaciones de empleadores. El Ministerio de Educación, Juventud y Deportes organiza con periodicidad anual, trimestral y mensual reuniones con los representantes de los docentes. A partir de 2014, 121 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y asociaciones han firmado el Memorandum de Entendimiento para colaborar con el Ministerio. Los maestros no tienen prohibido sumarse a una huelga o manifestación siempre y cuando el ejercicio de esta libertad, cumpla con los procedimientos previstos en la legislación nacional, como la obligación de proporcionar servicios mínimos y con los principios consagrados en las normas internacionales del trabajo. Los docentes y funcionarios gozan de libertad para constituir las organizaciones que estimen convenientes, en virtud de la Ley sobre Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales (LANGO), adoptada recientemente, que tiene por objetivo la protección del derecho y la libertad de todos los ciudadanos a constituir asociaciones y ONG para defender sus intereses legales y públicos. Esta libertad se garantiza también en el artículo 36 del Estatuto Común de los Funcionarios Públicos y en el artículo 37 de la Ley de Educación, de 2007.

Por lo que se refiere a los asesinatos de dirigentes sindicales, el orador señaló que la Comisión Interministerial Especial, creada con el fin de investigar estos casos, trabaja con diligencia y decidido compromiso para poner a los autores de estos delitos a disposición de la justicia. Teniendo en cuenta que la resolución de estos casos resulta crucial, es preciso dedicar el tiempo adecuado para el proceso de investigación con el fin de garantizar una conclusión justa y ecuatoria de la misma. Manifestó que confiaba en que la

Comisión de Aplicación de Normas y todas las partes interesadas reconocerían el compromiso contraído por el Gobierno a este respecto.

Lamentó los hechos ocurridos a principios de enero de 2014. Sin embargo, aclaró que este incidente consistió en una revuelta, instigada por algunos políticos con el pretexto propagandístico de los salarios mínimos, y no entra dentro de la categoría de huelga, tal como se contempla en las normas internacionales del trabajo. Los manifestantes bloquearon las calles a medianoche, aclamaron que se arrojara una botella de gasolina ardiendo y destruyeron propiedades públicas y privadas, causando un daño estimado en alrededor de 75 millones de dólares de los Estados Unidos. El Gobierno tuvo que tomar medidas para restaurar la paz y la estabilidad. El orador afirmó que, para septiembre de 2016, se presentaría ante la Comisión de Expertos un informe detallado sobre este asunto.

En virtud de las disposiciones establecidas en la Ley sobre Organización de Tribunales, de 2014, se ha previsto un tribunal especializado en asuntos laborales, que entrará muy pronto en funcionamiento. El Gobierno, con la asistencia técnica y el apoyo de la OIT, trabaja en la redacción de un proyecto de ley sobre los Procedimientos Laborales en la magistratura de trabajo. La consulta tripartita sobre este proyecto de ley tendrá lugar a finales de 2016. La nueva Ley sobre los Sindicatos busca proteger los derechos e intereses de los trabajadores, asegurar el derecho de negociación colectiva entre trabajadores y empleadores, mejorar las relaciones laborales y garantizar el empleo y el desarrollo nacional. El proceso de redacción llevó casi diez años y, durante este periodo, se llevaron a cabo toda clase de consultas bipartitas, tripartitas, multilaterales y públicas. El programa del Gobierno incluye también un examen sobre la aplicación de esta nueva ley con el fin de corregir cualquier cuestión que haya podido suscitar su aplicación. Para concluir, el orador manifestó el compromiso de su Gobierno con la protección de la libertad sindical mediante la aplicación de todas las leyes y, a tal efecto, solicitó la estrecha colaboración de los interlocutores sociales.

**Los miembros empleadores** señalaron que este caso fue examinado seis veces por la Comisión de Aplicación de Normas, la última en 2014, que la Comisión de Expertos formuló observaciones en este sentido cada año desde 2007 y que el caso también fue examinado por el Comité de Libertad Sindical. Este caso identifica la necesidad de analizar de qué manera la Comisión recibe y procesa la información. Hasta hace poco, este caso se centró en una lista de cuestiones, en lugar de centrarse en las infracciones observadas del Convenio y en las evidencias de progresos, o en la falta de los mismos, de parte del Gobierno. El informe de la Comisión de Expertos observó la información divergente comunicada por las organizaciones de trabajadores y el Gobierno sobre algunos asuntos y recordó la necesidad de un clima libre de violencia, presiones o amenazas para el ejercicio de la libertad sindical. Estas divergencias dificultan que la Comisión de Aplicación de Normas realice conclusiones concretas y, salvo que estas divergencias se concilien con las obligaciones de Camboya en virtud del Convenio, la Comisión simplemente seguiría solicitando más información, cosa que debería evitarse. La cita de la Comisión de Expertos sobre las conclusiones del Comité de Libertad Sindical relativas a los juicios celebrados tras el asesinato de un sindicalista hace algún tiempo, ilustra la necesidad de centrarse en la conformidad con los convenios y en la responsabilidad de su aplicación. Los miembros empleadores, al tiempo que destacan que no aprueban la violencia de ninguna naturaleza hacia los trabajadores, los sindicatos o los empleadores, se preguntan cómo las preocupaciones del Comité de Libertad Sindical sobre el proceso penal aplicado a alguien condenado de asesinato de un sindicalista, son pertinentes para la consideración de

la Comisión de las cuestiones relativas a la libertad sindical.

Con respecto a los asuntos relativos a la libertad sindical que fueron objeto de recomendaciones anteriores, los miembros empleadores señalaron que la Comisión informó con anterioridad que el Gobierno estableció tres comisiones para investigar algunos actos de violencia durante las acciones de huelga de 2014 sobre, entre otras cosas, los salarios mínimos. Asimismo, señalaron la indicación del Gobierno, según la cual éste aportaría las conclusiones de estas comisiones, que aún no se conocen, a finales de 2016. También indicaron que se realizaron progresos al abordar las preocupaciones sobre los recursos fragmentados y desglosados del proceso judicial, incluida la disponibilidad de árbitros formados. El Gobierno ha venido impartiendo formación a los árbitros y estableció unidades de trabajo especializadas en los varios niveles de la judicatura, que deberían aportar el enfoque especializado necesario y la experiencia necesaria para que las cuestiones laborales se resolvieran rápida y eficazmente. Sin embargo, se trata de un trabajo en curso. La nueva Ley sobre los Sindicatos existe en un contexto de quejas acerca de los malos tratos y del acoso a sindicalistas y de las aparentes restricciones al establecimiento de nuevos sindicatos, en el ámbito de un aumento significativo de nuevos sindicatos en el país en los años recientes. Ambos asuntos requieren claramente que se gestionen. Señalaron que la Ley sobre los Sindicatos abordan, en gran medida, las cuestiones respecto de las cuales se expresó una preocupación e instaron al Gobierno a dar, lo antes posible, pleno cumplimiento a la ley, además de transmitir una copia a la Comisión de Expertos. Salvo que pueda descubrirse con evidencias que existe un incumplimiento del Convenio, en cuyo caso esas cuestiones pueden someterse al Gobierno para recabar una respuesta, creen que la Comisión de Aplicación de Normas debería considerar resuelto este asunto.

Preocupados por las restricciones que el Gobierno impone a los responsables sindicales, específicamente en cuanto al requisito de alfabetización, que parece constituir una forma de autorización previa, en contradicción con el artículo 2 del Convenio, los miembros empleadores instaron al Gobierno a revisar esta y otras anomalías potenciales antes de apuntar a dar pleno efecto a la Ley. Señalando que la Comisión de Expertos solicitó información sobre todo progreso realizado en la redacción de las directrices relativas al funcionamiento del Tribunal del Trabajo y de la Cámara del Trabajo, sugirieron que el Gobierno aporte un breve informe para permitir investigaciones de la aplicación de sus diversas facetas. Considerando el trayecto de Camboya a la democracia, las medidas que adoptó recientemente son muy significativas, a saber, la introducción de una judicatura laboral especializada y la Ley sobre los Sindicatos, con lo cual es posible considerar a Camboya como un caso de progreso, a pesar de no estar caracterizado como tal. La OIT celebró recientemente consultas en el país sobre los tribunales del trabajo y las instituciones conexas, y se dio también comienzo a un proceso de consultas con los interlocutores sociales. Los miembros empleadores consideraron que debería darse a Camboya un período de tiempo razonable antes de solicitarle una memoria detallada sobre los progresos realizados respecto de las recomendaciones de la Comisión, lo cual no impide que se susciten cuestiones de infracción de los principios de libertad sindical. Recomendaron que se solicite al Gobierno que comunique una breve actualización sobre: i) sus actividades relativas a las tres comisiones de investigación, como prometió el Gobierno para diciembre de 2016; ii) el establecimiento, la financiación y la capacitación de la jurisdicción del trabajo; y iii) la aplicación de la nueva Ley sobre los Sindicatos, teniendo en cuenta las observaciones de la Comisión en este sentido.

Los miembros trabajadores lamentaron que, a pesar de los repetidos llamamientos de la OIT, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los sindicatos, las grandes marcas mundiales de ropa y organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno haya decidido aprobar una ley profundamente regresiva, que incumple el Convenio en numerosos aspectos. Esta nueva ley, que se suma a la LANGO, la cual es extremadamente restrictiva y puede aplicarse a los sindicatos del sector informal que no se reconocen en virtud de la legislación laboral, encierra una hostilidad creciente hacia los sindicatos y la sociedad civil. Las violaciones de la libertad sindical son numerosas y quedan impunes. En mayo de 2016, en una declaración conjunta, los tres Relatores Especiales de las Naciones Unidas indicaron: «[...] estamos preocupados por las medidas adoptadas por las autoridades camboyanas para disuadir y dispersar manifestaciones pacíficas y la detención de personas en protesta de lo que ven como una persecución de montaje del Gobierno de la sociedad civil y las restricciones injustificadas de las libertades fundamentales en el país». Así, es preciso reformar la legislación en profundidad.

Los miembros trabajadores recordaron que sólo se consultó a los sindicatos una vez durante el largo proceso de redacción de la Ley sobre los Sindicatos, sin que se haya tenido en cuenta su opinión. Asimismo, evocaron las críticas en las que se afirma que esta ley va a usarse para sofocar el movimiento sindical independiente del país, justo en el momento en que éste se ha puesto en marcha para obtener una revalorización salarial y mejores condiciones de trabajo. La OIT ha señalado a la atención del Gobierno en repetidas ocasiones varios motivos de preocupación y lagunas y la oficina del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Camboya destacó varias disposiciones de esa ley, algunas de las cuales incumplen la propia Constitución del país. Los miembros trabajadores mencionaron: i) el artículo 3 de la ley, en el que se excluyen diversas categorías de trabajadores de su ámbito de aplicación, incluidos los funcionarios, los docentes, los trabajadores informales y los trabajadores domésticos; ii) el artículo 14, que prohíbe a los sindicatos celebrar acuerdos jurídicos antes de haberse registrado; iii) el artículo 17, que exige que los sindicatos presenten al Gobierno una cantidad excesiva de información relativa a sus finanzas y actividades, so pena de ser eliminados del registro; iv) el artículo 20, que impone a los dirigentes sindicales criterios ilegales de edad y nivel de alfabetización, y los somete a controles muy estrictos de antecedentes criminales que pueden servir para incapacitar a personas por actividades sindicales legítimas; y v) el artículo 29, relativo a las solicitudes de disolución de un sindicato sin indicar claramente quién puede presentar esas solicitudes. En cuanto a las sanciones que se imponen a los empleadores en virtud de la ley son demasiado leves para que resulten disuasorias. Instaron al Gobierno a que corrija la situación de modo que la ley se ajuste a los convenios de la OIT.

En lo relativo a los actos de violencia contra manifestantes que se produjeron en enero de 2014, y que se saldaron con cinco muertos y decenas de heridos graves y dieron pie a arrestos sin fundamento, los miembros trabajadores lamentaron que no se hayan impuesto sanciones y pidieron que se realice una encuesta independiente y creíble sobre esos acontecimientos. Respaldaron la petición formulada por la Comisión de Expertos al Gobierno de que publique los resultados y las conclusiones de las investigaciones. Citando ejemplos concretos, indicaron que la criminalización de la actividad sindical disuade a los sindicatos de organizar acciones libremente. Respecto de los contratos de duración determinada, que son habituales en varios sectores, destacaron que el Comité de Libertad Sindical recordó que los contratos de duración determinada (CDD) no deberían utilizarse deliberadamente con fines antisindicales y que,

en ciertas circunstancias, el empleo de trabajadores con renovaciones sucesivas de CDD durante varios años puede ser un obstáculo para el ejercicio de los derechos sindicales. Sin embargo, estos contratos se usan precisamente con este fin en el sector de la confección. Pese a que el Consejo de Arbitraje insta a que se observe la ley, esta no se aplica y el Gobierno ha tratado en numerosas ocasiones de desestabilizar a este Consejo.

Los miembros trabajadores dieron un ejemplo detallado de violación de la libertad sindical en una empresa de transporte, que ilustra en su opinión la ausencia notable de derechos en Camboya: dos dirigentes sindicales fueron detenidos por haber organizado una manifestación pacífica en la que se pedía el reconocimiento de un sindicato y el respeto de los laudos arbitrales, y a continuación se entablaron acciones penales incluso contra dirigentes sindicales que no estaban presentes y los directivos de la empresa se negaron a poner en práctica las decisiones del Consejo de Arbitraje. Este comportamiento debe cesar y por lo tanto se insta encarecidamente al Gobierno a que ponga fin a la represión y respete la libertad sindical.

El miembro empleador de Camboya declaró que está satisfecho de que la Ley sobre los Sindicatos, que está en armonía con las normas internacionales del trabajo, se haya adoptado tras importantes consultas tripartitas formales. Consideró que el procedimiento para la creación del Tribunal del Trabajo, un tribunal especializado, que se desarrolla con apoyo de la OIT y previa consulta tripartita, llevará bastante tiempo y pidió que se dé el tiempo suficiente para llevar a cabo estos procesos. El orador puso de relieve las dificultades que afronta el movimiento sindical camboyanos para hacer posible un entorno de relaciones del trabajo sano y respetuoso, a saber: i) la existencia de un movimiento sindical fragmentado que no es representativo y ha generado luchas internas y comportamientos ilegales entre los sindicatos (lo que genera muchos conflictos en las empresas, en particular porque los sindicatos no representan a los trabajadores, sino programas personales); ii) la injerencia externa de sindicatos en empresas en las que no están representados (en particular, las consecuencias de la injerencia externalizada suelen ser la intimidación y la perturbación del lugar de trabajo, así como la explotación de los trabajadores y las amenazas a éstos); iii) los sindicatos minoritarios explotan la ley en beneficio propio precisamente porque no están representando los intereses de los trabajadores; y iv) la incapacidad de recurrir eficazmente a los convenios colectivos y de hacer realidad sus beneficios para los trabajadores, los empleadores y la industria. Refiriéndose a los comentarios de 2015 de la Comisión de Expertos, declaró que los sindicatos también tienen la responsabilidad de velar por que la libertad sindical se ejerza en un entorno desprovisto de violencia, presiones o amenazas de cualquier tipo. Los sindicatos deben ejercer sus derechos en el marco de las leyes del país y se les debe exigir cuentas si sus acciones son ilegales. Las negociaciones de 2014 sobre el salario mínimo se convirtieron en manifestaciones políticas que acabaron en actos violentos. Los empleadores no apoyan ningún tipo de violencia, y se debe pedir cuentas a quienes hayan cometido delitos, con independencia de que se trate de empleadores o trabajadores. La protección de la libertad sindical de los funcionarios públicos y el personal docente está contemplada en el artículo 36 de la Ley sobre el Estatuto Común de los Funcionarios Públicos y el artículo 37 de la Ley de Educación. Expresó la esperanza de que el Gobierno siga presentando memorias a la Comisión de Expertos sobre los progresos realizados y le instó a que lo haga a través de la comisión interministerial a la que compete informar sobre asuntos relacionados con la OIT.

El miembro trabajador de Camboya recordó que Camboya ha ratificado 13 convenios de la OIT. El Convenio núm. 87 se ratificó en 1999. Aunque muchas leyes vigentes

garantizan los derechos de los sindicatos, el cumplimiento de la legislación sigue planteando desafíos. Los sindicatos independientes continúan enfrentándose a graves problemas, entre ellos los asesinatos, los arrestos y la detención de sus miembros y dirigentes, la discriminación antisindical y la injerencia en sus actividades. Recordó el asesinato, en 2004, de tres dirigentes sindicales, a saber, Chea Vichea, Ros Sovanareth y Hy Vuthy. Desde entonces, los asesinatos han continuado: en 2013, se asesinó a cinco trabajadores. También se han mencionado varios casos en los que los dirigentes sindicales han sufrido lesiones, o han sido encausados, encarcelados o despedidos sin que se les haya reintegrado o indemnizado. La justicia legal rara vez se observa en los casos de discriminación de miembros o dirigentes de sindicatos independientes. La Ley sobre Organización de Tribunales se adoptó en 2014 sin consultarse a los sindicatos. La Ley sobre los Procedimientos Laborales en la magistratura de trabajo está en curso de elaboración. Se ha alentado al Gobierno a que empiece a consultar a los sindicatos sobre esta ley. En cuanto al despido improcedente de los sindicalistas, el 80 por ciento de los trabajadores son empleados en el marco de contratos de duración determinada, a los que se acogen los empleadores para poner fin a la relación de trabajo fácilmente si los trabajadores se afilian a sindicatos independientes. Asimismo, se despide con facilidad a las trabajadoras si se quedan embarazadas. El orador también recordó que, en algunos casos, los partidos políticos y las empresas interfieren con las actividades de los sindicatos, por lo que no puede considerarse que estos sindicatos sean independientes y autónomos, en violación del artículo 3, párrafo 2, del Convenio. Además, la Ley sobre los Sindicatos adoptada en mayo de 2016 sigue siendo muy restrictiva para los sindicatos: el quórum requerido para una votación de huelga es el 50 por ciento más uno del número total de trabajadores. También se exige a los sindicatos que remitan informes financieros al Ministerio de Trabajo. Además, las partes interesadas tienen derecho a auditar las finanzas de los sindicatos y a disolver los sindicatos. Se instó al Gobierno a que tome las medidas necesarias para: i) asegurar que los sindicatos queden libres de la amenaza de asesinato, violencia e injerencia; ii) garantizar que se lleven a cabo investigaciones justas, independientes y transparentes de los anteriores casos de asesinato, que se castigue a los autores y que se indemnice a las víctimas de conformidad con la legislación; iii) asegurar que se retiren los cargos presentados contra los dirigentes de los seis centros sindicales nacionales; iv) velar por que los empleadores no utilicen el poder judicial contra los sindicatos independientes; v) dejar de interferir en las actividades de las organizaciones sindicales y proteger a los sindicatos de la injerencia de los empleadores; vi) concertar esfuerzos con los sindicatos con el fin de enmendar la Ley sobre los Sindicatos para ponerla de conformidad con las normas de la OIT; vii) prever una duración de los CDD no inferior a dos años, con objeto de evitar la discriminación contra los sindicalistas y las trabajadoras embarazadas, y viii) asegurar que el nuevo Tribunal del Trabajo tenga una composición tripartita, sea independiente, profesional y eficiente, y se rija por el consenso al resolver sobre casos laborales, y que el acceso al mismo sea rápido y gratuito. La OIT debería ayudar al Gobierno a abordar estas cuestiones, por conducto de una misión tripartita.

**La miembro gubernamental de los Países Bajos**, hablando en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros y declarando que Albania, Islandia, Noruega y la República de Moldova se suman a su declaración, señaló que otorgan gran importancia a los derechos humanos, incluida la libertad sindical y reconocen el importante papel desempeñado por la OIT en el desarrollo, promoción y supervisión de las normas internacionales del trabajo. La oradora instó al Go-

bierno a que asegure que los derechos sindicales serán plenamente respetados y que los sindicalistas puedan desarrollar sus actividades en un clima libre de intimidaciones o de riesgos. A este respecto, expresó la esperanza de que la comisión especial de investigación, creada en junio 2015 resuelva el caso criminal relativo a los tres asesinatos de Chea Vichea, Ros Sovanareth y Hy Vuthy, y pueda mantener informadas de manera regular a las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores sobre los avances de las investigaciones. Tomando nota de la adopción reciente de Ley sobre los Sindicatos, espera que el Gobierno la implemente de forma justa e imparcial y pidió a la OIT que evalúe que todas sus disposiciones estén en conformidad con el Convenio. Alentó al Gobierno para incluir a los funcionarios públicos, profesores y empleados domésticos en el ámbito de esta nueva ley. Instó al Gobierno para que: i) suministre la información solicitada por la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas o consideradas para asegurar que los derechos de estos grupos estén plenamente garantizados; ii) recurra a la asistencia técnica de la OIT; y iii) cumpla con la obligación de presentar memorias.

**El miembro gubernamental de Tailandia**, hablando en nombre de los Estados miembros de la ASEAN, agradeció la información suministrada por el Gobierno. Apreció la adopción de la Ley sobre sindicatos y alentó al Gobierno para que la aplique efectivamente. También felicitó al Gobierno por su compromiso y esfuerzos para establecer tribunales del trabajo en el futuro próximo y para crear una ley sobre el salario mínimo, de conformidad con las normas internacionales del trabajo. Hizo hincapié en el compromiso del Gobierno para fortalecer el diálogo social en el país e instó a la Comisión de Aplicación de Normas a tomar en consideración los importantes progresos realizados.

**La miembro gubernamental de los Estados Unidos** expresó su preocupación por las persistentes limitaciones del derecho de libertad sindical y por la falta de protección de los derechos de los trabajadores en Camboya. Se refirió a las alegaciones contenidas en las recientes observaciones de la Comisión de Expertos relativas a los continuos impedimentos para el registro de nuevos sindicatos independientes, y a la constante intimidación del personal docente que se afilia a sindicatos. La verdadera libertad sindical sólo puede ejercerse en un entorno que esté libre de violencia, presión y amenazas de cualquier tipo. Al tiempo que tomó nota de la información suministrada por el Gobierno sobre la labor de las tres comisiones (la comisión de evaluación de daños, la comisión de investigación de la violencia vial en Veng Sreng, y la comisión de estudio del salario mínimo de los trabajadores del sector del textil y el calzado), que se establecieron tras los graves episodios de violencia, muertes y arrestos de trabajadores en 2014, señaló que le siguen preocupando las alegaciones de continuos arrestos y detenciones de trabajadores que toman parte en manifestaciones. Hizo eco de la solicitud de la Comisión de Expertos de recibir más información sobre las conclusiones y recomendaciones de las tres comisiones, e instó al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para prevenir la violencia contra los sindicalistas, también a través de investigaciones exhaustivas y rápidas y del encausamiento de los autores. Desde 2008, la OIT ha colaborado con el Gobierno y sus interlocutores sociales en la redacción de la Ley sobre los Sindicatos. A pesar de las numerosas consultas y de las revisiones recomendadas con el transcurso de los años, el Gobierno ha adoptado la Ley sobre los Sindicatos en 2016, que parece incumplir las normas internacionales del trabajo. Las principales preocupaciones son: i) la exclusión de ciertas categorías de trabajadores del derecho a constituir sindicatos; ii) los requisitos del umbral alto para las votaciones de huelga; iii) los excesivos y gravosos requisitos de auditoría, y las disposiciones poco claras relativas a las par-

tes interesadas que pueden solicitar una auditoría de las actividades sindicales; iv) la capacidad de los tribunales para interferir en la disolución de los sindicatos, que, en su lugar, debería ser determinada por los estatutos y reglamentos del sindicato, y v) la falta de sanciones suficientemente disuasorias por incumplimiento. La oradora instó al Gobierno a que presente una copia de la Lev sobre los Sindicatos para su revisión por la Comisión de Expertos en 2016, y a que tome medidas inmediatas con la asistencia técnica de la OIT y en plena consulta con los interlocutores sociales para abordar las cuestiones de incumplimiento del Convenio.

**El miembro trabajador de Australia** recordó que, en virtud del artículo 36 de la Constitución, los ciudadanos Khmer tendrán el derecho de constituir sindicatos y de afiliarse a los mismos. Aunque esto puede considerarse un punto de partida digno para un derecho garantizado legalmente a la libertad sindical, la realidad es que en los años recientes se han producido ataques multifacéticos, sostenidos e incluso mortales a los derechos de los trabajadores de sindicalizarse y organizarse. Un indicador de la situación de deterioro es la desigual aplicación de la legislación penal. Se han producido ataques violentos e incluso asesinatos de dirigentes sindicales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los autores no fueron castigados. No obstante, el Gobierno invocó reiteradamente y con entusiasmo la legislación penal contra los trabajadores y los dirigentes sindicales. No menos de seis dirigentes de centrales sindicales nacionales fueron acusados de violencia y daños intencionales después de la huelga de 2014. El Presidente del Congreso del Trabajo de Camboya se encuentra en la actualidad bajo la supervisión del tribunal, que lo limita a la hora de participar en protestas, acercarse a los trabajadores en determinadas zonas, dirigir huelgas y manifestaciones, o cambiar de domicilio. También están pendientes hasta 198 casos penales que implican a trabajadores y sindicatos, en su mayor parte de la industria textil y del vestido. Según un análisis de la nueva Ley sobre los Sindicatos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Camboya, hay algunas zonas clave en las que la aplicación de la legislación penal tuvo implicaciones directas en la capacidad de las personas de constituir sindicatos y de afiliarse a los mismos. Estas incluyeron: i) el requisito obligatorio de que los dirigentes sindicales deban declarar que nunca estuvieron condenados por un delito penal; y ii) la capacidad del nuevo Tribunal del Trabajo de disolver todos aquellos sindicatos en los que se detecte que los responsables, a título individual, cometieron un delito o incluso una falta grave. Todo esfuerzo político dirigido a criminalizar la sindicalización y a invocar la legislación penal como instrumento para reprimir a la organización sindical, lo único que logra es dañar la reputación internacional de Camboya. Se instó al Gobierno a rechazar ese enfoque.

**El miembro trabajador de la República de Corea** recordó que el Comité de Libertad Sindical indicó en su informe de marzo de 2016 que los CDD no deben usarse deliberadamente con propósitos antisindicales y que pueden constituir un obstáculo al ejercicio de los derechos sindicales. Muchas fábricas de confección textil han forjado toda una fuerza de trabajo constituida por trabajadores con CDD de corta duración repetidamente renovados. Aunque esto viola la legislación del trabajo, se trata de un fenómeno creciente ampliamente utilizado en la práctica. Las implicaciones jurídicas de la contratación en régimen de CDD son numerosas, entre otras cosas menos derechos y beneficios para los trabajadores, facilidades en el despido y plazos de preaviso más cortos, dificultades a la hora de demostrar represalias antisindicales, compensaciones reducidas al terminar el contrato y un acceso limitado a las prestaciones de licencia de maternidad. La utilización de los CDD genera una gran inestabilidad para los trabajadores, que con razón

temen que no se renueven sus contratos si no acatan las órdenes del empleador o si se afilian a un sindicato. Además, en una situación en que los CDD son mayoría, es difícil nombrar dirigentes sindicales cuando no pueden conseguir contratos por una duración de dos años. Con los CDD puede ser difícil acumular el año de experiencia laboral que requiere la legislación laboral para los dirigentes sindicales. En 2012, la Asociación de Fabricantes de Prendas de Vestir de Camboya (GMAC) y varios sindicatos firmaron un Memorando de Entendimiento (MOU) relativo al sector de la confección textil que incluye el compromiso de alcanzar un acuerdo separado sobre esta cuestión. Sin embargo, no se ha iniciado ninguna negociación al respecto. Por lo tanto, apoyando la recomendación del Comité de Libertad Sindical, el orador instó al Gobierno a tomar todas las medidas pertinentes para fomentar estas negociaciones con miras a alcanzar un acuerdo sobre la utilización de los CDD y garantizar que los trabajadores del sector de la confección textil puedan ejercer libremente sus derechos sindicales.

**El miembro gubernamental del Canadá** alentó firmemente a todos los Estados miembros a que respeten los términos del Convenio y recordó que es responsabilidad de los Gobiernos garantizar que la libertad sindical se ejerza en un contexto libre de violencia, presión o amenazas de ningún tipo. Aunque se han adoptado algunas medidas positivas en general, es necesario seguir avanzando y proporcionar mayor información, tal y como subrayó la Comisión de Expertos. Las principales preocupaciones en cuanto al proyecto de Ley sobre los Sindicatos están relacionadas con las carencias en la protección del derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir libremente las organizaciones que crean convenientes y el derecho de estas organizaciones de organizar su administración y sus actividades sin injerencias. A este respecto, el Gobierno debería retomar las discusiones en el marco del diálogo social y en el seno de la Asamblea Nacional con vistas a revisar este proyecto de ley. También expresó su decepción por la adopción de la LANGO que contiene muchos aspectos restrictivos para la sociedad civil, como por ejemplo su aplicación a ocupaciones que no quedan cubiertas por la ley de sindicatos que podría constituir una violación del Convenio. Finalmente, a la espera de las conclusiones y recomendaciones de las comisiones instituidas sobre Camboya tras los violentos incidentes de 2014, insistió en la urgente necesidad de garantizar la efectividad del sistema judicial como salvaguarda contra la impunidad y como medio de protección eficaz de los derechos de los trabajadores en los conflictos laborales.

**El miembro trabajador de Filipinas** se identificó con las prácticas generalizadas de discriminación sindical que se ejerce contra los trabajadores de Camboya. Los miembros y dirigentes independientes de sindicatos y federaciones que critican a los empleadores son objeto cada vez más de acosos, discriminación y despidos injustos por parte de ellos. Desde finales de 2013 se ha despedido a 867 miembros trabajadores de la Confederación del Trabajo de Camboya debido a su afiliación y actividades sindicales y sólo se ha readmitido a 67 de ellos. El rechazo por los empleadores del laudo arbitral sobre la readmisión, además de la falta de voluntad del Gobierno de hacer cumplir la ley, está socavando gravemente a los sindicatos escogidos libremente por los trabajadores. El orador citó el ejemplo de la huelga de noviembre de 2014 en el Aeropuerto Siem Reap, una protesta de 10 días en que se contrataron trabajadores de sustitución, tras lo cual se rescindió el contrato de siete dirigentes sindicalistas por organizar la huelga. La administración del Aeropuerto ha pedido al vicepresidente del sindicato que deje de presentar quejas contra la empresa y ha ofrecido readmitirlo a cambio de su cooperación. En lugar de rectificar los despidos injustos, el Ministerio de Tra-

bajo solicitó al empleador que otorgue indemnización monetaria a los dirigentes sindicales despedidos, que hasta la fecha no han sido readmitidos ni tienen empleo.

**El miembro trabajador de Japón** expresó su preocupación por que el artículo 29 de la Ley sobre los Sindicatos garantice el derecho a las «partes interesadas» del 50 por ciento del total de afiliados de un sindicato, para tomar la iniciativa de solicitar la disolución del sindicato al Tribunal del Trabajo. En aras de las relaciones laborales, la disolución de un sindicato sólo debería abordarse como último recurso y después de haber agotado otras posibilidades con efectos menos graves para la organización en su conjunto. Además, la disolución de un sindicato debería abordarse con arreglo a las disposiciones de los estatutos y reglamentos del sindicato. Las disposiciones de la LANGO relativas al registro obligatorio de todas las asociaciones nacionales e internacionales, las facultades discrecionales ilimitadas del Ministerio del Interior respecto del registro, y el requisito de «neutralidad política», aplicable a todas las asociaciones y organizaciones, constituyen una violación del derecho de libertad sindical. Instó al Gobierno a consultar con los sindicatos y a considerar la revisión de estas leyes para que estén de plena conformidad con el Convenio.

**El representante gubernamental** agradeció a los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, particularmente a Tailandia, por el apoyo y el aliento que brindaron para aumentar la libertad sindical en Camboya. Tomó nota de los numerosos comentarios constructivos formulados por los representantes de los empleadores y de los trabajadores de los países de la Asociación y otros delegados gubernamentales, y manifestó que sus valiosas contribuciones redundarán en beneficio del ambicioso objetivo de construir un futuro con trabajo decente. El Gobierno ha estado trabajando activamente para desarrollar un marco jurídico sólido mediante la adopción de leyes y normas. Hace poco se ha aprobado la Ley sobre los Sindicatos y se están desarrollando los mecanismos de aplicación conexos, y la ley sobre los Procedimientos Laborales en la magistratura de trabajo se encuentra en curso de elaboración. El Gobierno trabaja en estrecha colaboración con el programa Better Work de la OIT en el marco del proyecto *Better Factories Cambodia* para mejorar y fortalecer la inspección del trabajo y garantizar mejores condiciones laborales. Una mayor efectividad en la aplicación de las normas internacionales del trabajo, así como de las leyes y las normas nacionales, requiere la participación y la colaboración de todas las partes interesadas. El orador reiteró que su país está determinado a cumplir plenamente las obligaciones relativas a la presentación de memorias y aseguró que remitirá una memoria detallada a la Comisión de Expertos antes de septiembre de 2016.

**Los miembros trabajadores** indicaron que la Comisión de Aplicación de Normas sólo puede alentar al Gobierno a realizar progresos rápidos en su camino hacia la libertad sindical. No obstante, han escuchado de varios delegados, y en concreto del miembro trabajador de Camboya, una descripción de la situación, que sigue siendo grave. Recordaron que, en lo que respecta a los asesinatos de Chea Vichea, Ros Sovannareth y Hy Vuthy, el Comité de Libertad Sindical ha tenido que recurrir a la utilización excepcional del párrafo 69 de su procedimiento para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, con el fin de invitar al Gobierno a presentarse ante el Comité y proporcionarle la información que falta. El Gobierno ha aceptado esta invitación a suministrar la información en mayo de 2015. Tomando nota de que ha transcurrido más de un año, los oradores pusieron de relieve la importancia de responder a las solicitudes formuladas. La cuestión de la impunidad queda un problema importante.

Los miembros trabajadores recordaron que, desde 2006, Camboya es objeto de supervisión constante por la Comisión de Aplicación de Normas en relación con la aplicación

de este Convenio, del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), o por no presentar memorias. Los problemas son los mismos cada año: actos de violencia que quedan impunes contra los sindicalistas (incluidos asesinatos); despidos antisindicales; acoso e intimidación por los funcionarios públicos; prohibición del derecho de libertad de expresión y de reunión, y un marco jurídico que no está de conformidad con el Convenio. Los CDD, tema en el que se centraron tanto la observación de la Comisión de Expertos de 2015 como las conclusiones del Comité de Libertad Sindical en 2016, se utilizan de manera rutinaria para frustrar los sindicatos. Estos problemas se ven agravados por un sistema judicial politizado que no garantiza la justicia. Reiteraron su preocupación por que, a pesar de la intervención de la OIT, las Naciones Unidas, los sindicatos mundiales y las marcas de confección mundiales, el Gobierno ha perdido otra oportunidad para aprobar una ley que cumpla con el Convenio, adoptando en su lugar una ley que contiene numerosas disposiciones en violación de este último. Cuando los trabajadores han protestado de manera pacífica al aprobarse la ley, han sido objeto de ataques y agresiones.

Las marcas mundiales se han unido a los trabajadores en reiteradas ocasiones para expresar su inquietud por el entorno desfavorable en el país de los trabajadores. El país puede y debería cambiar inmediatamente el curso de los eventos y establecer un marco jurídico que propicie el pleno ejercicio del derecho de libertad sindical, el cual también debería asegurarse en la práctica. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que: i) ponga plenamente en consonancia la Ley sobre los Sindicatos con las disposiciones del Convenio, en cooperación con los interlocutores sociales y con la asistencia técnica de la OIT; ii) asegure que se garanticen plenamente a los docentes y a los funcionarios públicos, así como a los trabajadores de la economía informal, que no están contemplados por la legislación sindical, los derechos consagrados en el Convenio; iii) lleve a cabo investigaciones rápidas y exhaustivas sobre los asesinatos de los dirigentes sindicales mencionados en el informe de la Comisión de Expertos y encause, no sólo a los autores, sino también a los instigadores de estos delitos; iv) asegure que la Comisión Interministerial Especial mantenga informadas periódicamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los avances de sus investigaciones, con el fin de promover el diálogo social y de poner fin a la impunidad en torno a los actos de violencia contra los sindicalistas; v) lleve a cabo una investigación independiente de los episodios de violencia contra sindicalistas que tuvieron lugar los días 3 y 4 de junio de 2014, incluidas las lesiones y muertes, y encause tanto a los autores como a los instigadores de estos delitos; vi) asegure que los trabajadores puedan participar libremente en manifestaciones públicas pacíficas; vii) retire los cargos contra los dirigentes sindicales por su participación en manifestaciones pacíficas; viii) vele por la aplicación de las decisiones del Consejo de Arbitraje con respecto a la duración de los CDD, limitando el tiempo combinado empleado en el marco de estos contratos a dos años. Habida cuenta de la falta de progresos desde que la Comisión de Aplicación de Normas examinó por última vez este caso, y dadas las numerosas ocasiones en las que la Comisión de Aplicación de Normas ha discutido este caso en años recientes, exhortaron al Gobierno a que acepte una misión tripartita de alto nivel en 2016.

**Los miembros empleadores** recordaron los antecedentes de este caso y las preocupaciones expresadas por los trabajadores con respecto a la falta de progresos en algunas de las cuestiones debatidas y los cambios iniciados por el Gobierno. Por otro lado, el Gobierno ha facilitado información sobre las recientes iniciativas que ha tomado, a saber: i) la introducción y la actual aplicación de la nueva estructura para los tribunales del trabajo y las cámaras del trabajo, y



su compromiso con el desarrollo de estas instituciones; ii) la dotación con formación y recursos a los tribunales del trabajo y las cámaras del trabajo; y iii) la adopción de la Ley sobre los Sindicatos y su compromiso en pro de su aplicación efectiva. Los empleadores se hicieron eco del llamamiento hecho por los trabajadores en pro de la rápida culminación y aplicación de estas iniciativas, pero consideraron que ya se ha realizado un considerable progreso y que debe darse un margen a Camboya para probar que puede llevar a rápido y feliz término estas iniciativas, concretamente la ultimación de las investigaciones de los asesinatos de 2014 por las tres comisiones, prevista para este año; la terminación de las directrices y la manera en que funcionarán; y la aplicación efectiva de la Ley sobre los Sindicatos mediante un enfoque en el que haya equilibrio entre los derechos de los trabajadores y de los empleadores. A su parecer, al país se le debe conceder cierto margen, aunque instaron al Gobierno a que suministre lo antes posible a la Comisión de Aplicación de Normas una memoria sobre las medidas tomadas para llevar a cabo plenamente las iniciativas emprendidas.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó nota de la propuesta del Gobierno de establecer nuevos tribunales de trabajo, y tomó nota también de las cuestiones pendientes relativas a la libertad sindical de las organizaciones de trabajadores.

Teniendo en cuenta la discusión sobre este caso, la Comisión instó al Gobierno a que:

- garantice que pueda ejercerse la libertad sindical en un clima exento de intimidaciones y de violencia contra los trabajadores, los sindicatos o los empleadores, y que actúe en consecuencia;
- garantice que la ley de sindicatos esté plenamente de conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 87, y entable el diálogo social, con la asistencia técnica adicional de la OIT;
- garantice que los profesores y los funcionarios estén protegidos en la legislación y la práctica, de conformidad con el Convenio núm. 87;
- emprenda investigaciones completas y diligentes sobre los asesinatos y los actos violentos cometidos contra dirigentes sindicales y ponga a los autores y a los instigadores de estos delitos a disposición de la justicia;
- garantice que la Comisión interministerial especial mantiene informadas periódicamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los avances de sus investigaciones, y
- presente una memoria a la Comisión de Expertos, antes de su reunión en noviembre de 2016, en la que figure información actualizada sobre sus actividades en relación con las tres comisiones de investigación ya creadas, sobre el establecimiento, financiación y formación de los tribunales de la jurisdicción laboral, así como sobre la aplicación de la nueva ley sobre sindicatos.

El Gobierno debería aceptar una misión de contactos directos antes de la próxima reunión de la Conferencia con el fin de evaluar los progresos alcanzados para el cumplimiento de estas conclusiones.

El representante gubernamental indicó que con relación a la propuesta de la Comisión de que el Gobierno acepte una misión de contactos directos, es necesario primero consultar a las instituciones gubernamentales relevantes. Su Gobierno contactará a la OIT en su momento.

Una representante gubernamental indicó que su participación en calidad de Ministra de Trabajo y Previsión Social en la Conferencia demuestra la importancia que para su país tienen las actividades de la OIT, especialmente el avance de las libertades sindicales, la promoción del trabajo decente, el diálogo y el consenso tripartito, los cuales son piedra angular en su gestión y una garantía para los derechos laborales. Con referencia a la aplicación del Convenio núm. 87 y a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en su observación, es lamentable que a la fecha aún la Fiscalía General de la República no ha podido esclarecer las causas y responsables del asesinato del Sr. Victoriano Abel Vega. Se realizaron reuniones tanto con el anterior Fiscal General de la República como con el actual, y ambos han coincidido en el interés de resolver el caso y de concluir la investigación. No obstante, es de conocimiento que el Gobierno de El Salvador está tomando medidas para el combate del crimen y persecución de los delitos, con la finalidad de llevar a la población salvadoreña mejores y mayores condiciones de seguridad ciudadana. Se continuará impulsando todos los esfuerzos para que el caso del Sr. Vega no quede en la impunidad. En cuanto a los 19 decretos adoptados para ampliar y democratizar la representación de asociaciones empresariales y de trabajadores en instancias tripartitas y paritarias, se ha hecho un análisis y se ha constatado que en ningún momento dichas medidas, al haber introducido leves cambios en los procesos de elección, en su esencia, limiten la autonomía de las organizaciones empresariales o sindicales. Por el contrario, se encuentran en pleno funcionamiento con la participación de diversas organizaciones de empleadores y de trabajadores. En el caso de los órganos tripartitos, es lamentable que la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), continúe manifestando su desacuerdo, puesto que dicha asociación empresarial actualmente tiene representación activa en los entes tripartitos del país. Para garantizar dicha participación el Gobierno realiza anualmente importantes erogaciones para el otorgamiento de dietas a sus representantes, tanto empresariales como laborales. Sin embargo, en respuesta a la observación de la Comisión de Expertos se tomará en cuenta la solicitud de que dichas reformas sean consultadas.

En relación con la activación del Consejo Superior del Trabajo (CST), la resolución del conflicto que no permite que el CST se active en razón del persistente desacuerdo entre las organizaciones sindicales más representativas del país para acordar su representación, es una de las prioridades de la Ministra de Trabajo. Al respecto, se han realizado diversas gestiones, entre ellas la solicitud de una mediación, para la cual la OIT dio cooperación técnica, a fin de contar con una persona externa con total neutralidad para que contribuyera a la identificación de una solución de consenso sobre el conflicto. La mediación se llevó a cabo el pasado mes de febrero, con la participación de la OIT y de un consultor quien realizó reuniones con los diversos colectivos de las federaciones y confederaciones que han presentado sus respectivos listados de representación al CST. El consultor, en su informe, hizo constar, a solicitud de las organizaciones sindicales, la complejidad del problema y la dificultad de llegar a un acuerdo, siendo una de sus principales constataciones. Indicó también que por su carácter autónomo es un conflicto que debía resolverse de forma directa con el Ministerio de Trabajo y que no hacía falta una mediación. Dando cumplimiento a las sugerencias del consultor, se realizaron en la primera semana de abril de este año, con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) como mediador y la OIT, reuniones bilaterales con cada uno de los colectivos sindicales. Se convocó también a una reunión conjunta, facilitada por la PDDH con el acompañamiento de la OIT, para buscar un entendimiento y un acuerdo, sin que hasta la fecha se haya

llegado a una solución. Ante la ausencia del mecanismo de elección de la representatividad laboral, se solicitó a las organizaciones participantes que se conformara una comisión transitoria para la revisión y formulación de una propuesta de un nuevo reglamento, en lo que concierne específicamente al procedimiento de elección de las organizaciones sindicales, la cual fue rechazada por las organizaciones sindicales querellantes en este caso, considerando que la única forma de revisar dicho reglamento es dentro del CST. Aunque la Comisión ha exhortado a que no se exija una lista única, es importante que se tome en cuenta que por el derecho de autonomía que tienen las organizaciones sindicales, hacer caso omiso de la representatividad de las organizaciones en conflicto y convocar sin acuerdo común a todas las partes sería totalmente contraproducente con las prácticas y normativas que determinan la autonomía sindical. En ningún momento el Gobierno ha obstaculizado la activación del CST, por el contrario se han buscado salidas viables, democráticas y en conformidad con los convenios y la normativa vigentes para que esto se resolviera, las cuales se continuarán impulsando hasta identificar una solución.

En una reciente resolución, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del país analizó en profundidad una solicitud de amparo realizada por las organizaciones querellantes a fin de ser nombrados como únicos representantes sindicales en el CST y para que no se tomara en cuenta la solicitud de las otras organizaciones sindicales con representatividad. Dicha Sala expresó en la resolución de amparo núm. 951-2013 que «el Ministerio de Trabajo y Previsión Social no tiene potestad de designar a los miembros del Consejo Superior del Trabajo, de modificar la nómina de las organizaciones de trabajadores en cuestión, ni de destituirlos cuando formen ya parte del aludido Consejo». Consideró también que «... la presentación de una nómina única de designados al Consejo es el resultado esperado de un proceso de elección democrático y representativo que llevan a cabo las federaciones y confederaciones sindicales a fin de garantizar la participación del sector trabajador en el aludido órgano nacional...» e insistió «... que el titular del MTPS, al exhortar a alcanzar acuerdo en los procedimientos de elección y prevalencia de un listado definitivo de designados, no impone un requisito o condición arbitraria que vulnere a las referidas organizaciones o a las personas propuestas de manera independiente o por alguna de aquellas en su derecho a la libertad sindical en los términos antes expuestos, razón por la cual debe declararse no ha lugar al amparo solicitado». De igual manera, indicó que se continuará con las gestiones y solicitud de acompañamiento y cooperación a la OIT para la identificación de soluciones tanto del CST como de otras solicitudes realizadas por la Comisión de Aplicación de Normas. En relación con las solicitudes de reformas de varias disposiciones de la Constitución de la República, del Código del Trabajo y de la Ley de Servicio Civil, entre otros, se encuentran en estudio reformas a diversas normativas. Recientemente, a iniciativa del Grupo Parlamentario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), de la Asamblea Legislativa, se solicitó en noviembre de 2015, la reforma de los artículos 204, 211, 212, 219, 529 y 553 del Código del Trabajo en el sentido de ampliar los derechos de libertad sindical. Estas y otras iniciativas que están siendo estudiadas por la Asamblea Legislativa serán complementadas con los aportes que realice la cooperación técnica solicitada a la OIT y con los equipos de trabajo interinstitucional conformados para estudiar las iniciativas. En cuanto a las denegaciones hechas a sindicatos, de junio de 2015 a la fecha se ha otorgado personería jurídica a 45 organizaciones sindicales, de éstas solamente a cinco se les ha denegado por no cumplir con requisitos de ley, sin que esto signifique que no pueden nuevamente presentar su documentación y solicitar su inscripción, razón por la cual, y

aun cuando la ley concede los seis meses para modificar su solicitud, a las 45 organizaciones peticionarias se les ha resuelto en un promedio de 20 a 25 días hábiles. El Gobierno de El Salvador está comprometido con el cumplimiento de los convenios de la OIT, tanto el Convenio núm. 87 como otros que contribuyen al avance de los derechos laborales en el país y a la promoción del diálogo social, los cuales son coherentes con la política de gobierno, así como con otros espacios de discusión de temas de interés nacional, por ejemplo el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia donde participan diversos actores nacionales entre ellos la ANEP, y otros relacionados con la promoción de las inversiones y el desarrollo económico inclusivo de nuestro país. Se han impulsado importantes gestiones para el acceso de la población a un empleo digno y decente, se han generado 35 248 empleos otorgados por 3 000 empresas privadas, mediante el Sistema Nacional de Empleo, siendo el 75 por ciento de estos empleos concedidos principalmente a personas jóvenes, de ellas el 49 por ciento son mujeres. Se han formado 223 personas para mejorar su empleabilidad y realizado 27 241 inspecciones con las cuales se brindó cobertura a más de 500 000 trabajadoras y trabajadores. La aspiración es construir un país productivo, educado y seguro para el pueblo salvadoreño, para lo cual se está impulsando y creando políticas públicas integrales, siendo el centro de interés el bienestar y la mejora de las condiciones de vida de la población salvadoreña. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social está comprometido para realizar todos los esfuerzos que sean necesarios a fin de que las observaciones y recomendaciones formuladas por la Comisión se cumplan de conformidad con la legislación vigente, coincidente con la visión de la OIT en cuanto a la dignificación de los derechos de las y los trabajadores, la creación de trabajo decente y el empleo productivo y el firme compromiso para unir esfuerzos con trabajadores y empleadores para cumplir con la tutela efectiva de los derechos laborales en nuestro país.

**Los miembros trabajadores** reiteraron, en lo que respecta a la situación política y a los asesinatos, su enorme inquietud en relación con las cuestiones relativas al Convenio núm. 87 en El Salvador. Recordando que desde 2015 la situación no ha mejorado, indicaron que en el país sigue imperando una intensa violencia y animan al Gobierno a que se siga esforzando por reducirla. Esta situación se ha de vincular con la libertad sindical. Los actos de violencia de que son objeto los representantes de los trabajadores son corrientes y los perpetran bandas que actúan sobre todo en las zonas francas de exportación. En enero de 2010 fue asesinado el Sr. Victoriano Abel Vega, secretario general del Sindicato de Trabajadores y Empleados Municipales de la municipalidad de Santa Ana. La Comisión de Expertos condenó el acto, el Comité de Libertad Sindical se ocupó de él y la Comisión de Aplicación de Normas, en 2015, rogó al Gobierno que adoptara sin demora todas las medidas necesarias para identificar a los responsables. A pesar de la agilización del procedimiento, las autoridades siguen sin identificar a los autores y cómplices de este acto abyecto. Tanto el caso núm. 2957 como otros ocho más son objeto de examen por el Comité de Libertad Sindical (CLS). Se refieren a la detención de un representante sindical y a actos hostiles a los sindicatos. En lo que respecta al artículo 2 del Convenio núm. 87, los miembros trabajadores opinan que la reglamentación nacional no lo respeta, en particular el plazo necesario para presentar una nueva solicitud cuando se deniega un registro, la posibilidad de que un trabajador se afilie a varias organizaciones, la cuestión del procedimiento de registro y la necesidad de que la organización sindical certifique la condición de sus miembros. En lo que hace al plazo para presentar una nueva solicitud, el artículo 248 del Código del Trabajo prevé que la nueva solicitud de constitución de un sindicato se formule después de que hayan pasado al menos seis meses desde la

precedente. En 2008, la Comisión de Expertos constató que el Ministerio iba a establecer una comisión especial encargada de elaborar una propuesta de reforma a este respecto. En 2009, el Gobierno indicó haberse comprometido, como demuestra el informe conocido como «Libro Blanco», a reformar la legislación del trabajo en el país y a modificar el artículo 248 del Código del Trabajo. Se ha sometido a la consulta del Consejo Superior de Trabajo un proyecto de decreto en tal sentido. Con relación a los debates de la Comisión de Aplicación de Normas de 2015, el Gobierno informó acerca de una propuesta de reforma; sin embargo, en 2016 el artículo 248 del Código del Trabajo sigue inalterado. Habida cuenta de los sucesivos compromisos del Gobierno y de que no hay modificación del artículo 248 del Código del Trabajo, los miembros trabajadores manifestaron su inquietud y deseo de que este problema se solucione lo antes posible. En lo que respecta a la posibilidad de afiliarse a varias organizaciones, recordaron la necesidad de modificar el artículo 204 del Código del Trabajo, que prohíbe afiliarse a más de un sindicato y que está en contradicción con el Convenio núm. 87. Tras el examen llevado a cabo por la Comisión de Aplicación de Normas en 2015, no se ha suministrado ninguna información acerca de la modificación legislativa, a pesar de que el Gobierno informó de un proyecto de reforma del artículo 204. En cuanto al trámite de registro, el artículo 219 del Código del Trabajo dispone que, en el marco del mismo, el empleador debe certificar la condición de asalariados de los miembros fundadores. Como en 2015, los miembros trabajadores solicitaron al Gobierno que adopte medidas para modificar esta disposición, por ejemplo permitiendo que el Ministerio de Trabajo se encargue de emitir el certificado. Para concluir, los miembros trabajadores señalaron a la atención de la Comisión que los artículos 47 de la Constitución, artículo 225 del Código del Trabajo y 90 de la Ley de la Función Pública no son conformes con el párrafo 1 del artículo 3 del Convenio núm. 87, pues esos artículos disponen que para pertenecer al consejo de dirección de un sindicato hace falta ser «salvadoreño de nacimiento». Recordando que la legislación nacional debería permitir que los trabajadores extranjeros puedan acceder a las funciones de dirigentes sindicales, por lo menos tras un período razonable de residencia en el país de acogida, los miembros trabajadores constataron que hasta la fecha el Gobierno no ha modificado las disposiciones antes citadas. Al tiempo que manifestaron su viva inquietud a este respecto, subrayaron que es más que necesario modificar rápidamente la legislación, y esperan que la asistencia técnica solicitada por el Gobierno pueda contribuir a ello.

Los miembros empleadores agradecieron la información brindada por el Gobierno y mencionaron que es un caso importante para el Grupo de los Empleadores. El Convenio núm. 87 ha sido ratificado en 2006. La Comisión de Aplicación de Normas examinó el caso en 2015 y el Comité de Libertad Sindical examinó la aplicación del Convenio en varias oportunidades. En 2015, la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la ANEP comunicaron observaciones sobre el Convenio. La Comisión de Expertos en su última observación se refiere a varias cuestiones de seguimiento a las conclusiones del examen del caso por la Comisión de Aplicación de Normas en 2015. Respecto del asesinato del dirigente sindical Victoriano Abel Vega en 2010, el cual es objeto del caso núm. 2923 ante el CLS, han transcurrido más de cinco años y todavía no se han encontrado los responsables del crimen. Se debe instar al gobierno a que tome las medidas necesarias para que se determinen las responsabilidades penales y se sancionen a la brevedad a los culpables de este crimen.

En cuanto al respeto de la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para nombrar a sus

representantes en los órganos de toma de decisiones paritarios o tripartitos, el Presidente sigue designando a su criterio los representantes del sector privado en dichos órganos. Desde la discusión del caso en la Comisión de Aplicación de Normas en junio de 2015, la situación se ha agravado y se designó a una persona no representativa del sector privado en la Junta Directiva del Banco de Desarrollo de El Salvador. En relación con los 19 decretos adoptados el 22 de agosto de 2012 (decretos núms. 81 a 99) y que prevén que los representantes del sector empleador que integrarán los consejos directivos serán elegidos y nombrados por el Presidente de la República, de un listado abierto de candidatos de las organizaciones patronales que tengan personería jurídica debidamente aprobada, estas últimas debiendo seleccionar a sus candidatos de acuerdo a su ordenamiento interno, es lamentable que no hubo avance para superar la situación. Es un acto de injerencia muy grave que afecta a la autonomía del sector privado y viola el artículo 3 del Convenio núm. 87. Asimismo, rechazaron lo mencionado por el Gobierno según lo cual la ANEP no es representante de la pequeña y mediana empresa en el país. El criterio que debe seguirse es el que sigue la OIT de mayor representatividad. Tal como lo mencionó la Comisión de Expertos, se deben hacer avances en la legislación y en la práctica, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, para modificar los 19 decretos adoptados el 22 de agosto de 2012.

Respecto de la falta de designación de los representantes trabajadores en el Consejo Superior de Trabajo (CST), el Reglamento del Consejo indica que son las federaciones y confederaciones que pueden designar a sus representantes. En 2013, dos federaciones presentaron un listado de sus representantes pero el Gobierno desde entonces ha buscado un consenso. En noviembre de 2015, el Gobierno solicitó a la OIT una mediación, la cual no ha dado ningún resultado. Esta situación viola también la autonomía de las organizaciones de trabajadores y el artículo 3 del Convenio núm. 87. Se tiene que aplicar el criterio de mayor representatividad, basándose en criterio preciso, previsto y objetivo. Hay otras preocupaciones tales como las dificultades en la determinación del salario mínimo nacional. Se ha politizado la cuestión y ocurrieron actos de violencia en el órgano de discusión del salario y en la propia sede de la ANEP. Asimismo, además de la violación al Convenio núm. 87, se afecta al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) por la distorsión y falta de implementación y promoción del diálogo social en el marco del sistema de relaciones laborales del país. Esto quita legitimidad a las normas y prácticas laborales del país. En la solicitud directa de la Comisión de Expertos, se menciona el tema del derecho de huelga. La posición del Grupo de los Empleadores sobre este tema es conocida y se remiten a ésta. Sin embargo, es preocupante que no sólo se solicite información al Gobierno sino que se sugieren líneas de acción en cuanto a la modificación de varios aspectos legislativos.

La miembro trabajadora de El Salvador señaló su indignación ante la desidia del Estado salvadoreño en la investigación del asesinato del Sr. Victoriano Abel Vega, ocurrido hace seis años sin que, hasta la fecha, se haya llevado ante la justicia a los responsables. Agregó que el Sr. Vega recibió amenazas de muerte por parte de alcaldes del occidente del país por su labor sindical en las municipalidades. Se quiere desviar la atención de esta línea de investigación, bajo la tesis de que su asesinato pudo haber sido producto de la delincuencia común o perpetrado por pandillas. Además, citó como otro ejemplo de la cultura antisindical imperante en el país el caso del Sr. Juan Antonio Hernández, secretario general de la Federación Unión General de Trabajadores Salvadoreños, quien el 21 de diciembre de 2015 fue asaltado en un local sindical por hombres fuertemente armados, golpeado y conducido a una zona controlada por

pandillas. Su vehículo apareció en un predio donde la policía nacional civil resguarda sus decomisos. Declaró que persiste la injerencia del Gobierno en la elección de los representantes de los trabajadores en las instancias de diálogo tripartito, lo que ha impedido la instalación del Consejo Superior del Trabajo. En clara violación de la autonomía sindical, el Gobierno se niega a juramentar a los integrantes de la planilla que en el proceso de elección legalmente obtuvo la mayoría de los votos de las federaciones y confederaciones y exige una planilla única. La mediación solicitada a la OIT por el Ministerio de Trabajo estableció una serie de recomendaciones muy positivas que únicamente pueden ser puestas en práctica al instalarse el Consejo Superior del Trabajo. Igualmente la sentencia pronunciada por la Corte Suprema de Justicia en este caso es de aplicación posterior a la instalación del Consejo y podría contravenir el Convenio ya que infiere que debería buscarse un consenso en la elección futura. El hecho de que no se instale el Consejo impide que éste pueda emitir opiniones sobre los anteproyectos de reforma de la legislación laboral y de previsión social y recomendar al Gobierno la ratificación de los convenios de la OIT que considere apropiados. El Gobierno presentó recientemente a la Asamblea Legislativa una propuesta de reformas al sistema de pensiones, la cual no fue consultada con los actores sociales. Además, el Gobierno se niega a instalar una mesa tripartita para construir un nuevo sistema de pensiones con base en la ratificación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), con la asistencia técnica de la OIT. Uno de los obstáculos al ejercicio de la libertad sindical es el establecimiento en el Código del Trabajo de la obligación de realizar cada año la elección de los miembros de todas las juntas directivas sindicales, además de los requisitos antojadizos que cada día está imponiendo el Ministerio de Trabajo a través del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales. Además, a partir del 1.º de junio de 2016, también habrá que presentar la lista de asistencia debidamente firmadas por las y los afiliados presentes en las asambleas generales, seccionales, federales o confederales, so pena de que no se entreguen las credenciales a aquellas organizaciones que no cumplan con la nueva orden, dejándolas acéfalas. Actualmente existen muchos sindicatos acéfalos por negarse a cumplir los requisitos que están fuera de los establecidos taxativamente en el Código del Trabajo. El Ministerio de Trabajo está atribuyéndose las facultades de interpretar a su conveniencia el contenido de varias sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia, así como la de legislar, al establecer nuevos requisitos sin reformar la normativa laboral. El Gobierno debe reformar la legislación interna para eliminar los obstáculos a la libertad sindical entre los cuales están los señalados anteriormente y además procurar que se reduzca el número de miembros necesarios para constituir un sindicato, para que puedan ejercer su derecho de sindicación los empleados municipales de alcaldías que tengan más de 35 trabajadores. También indicó que la exigencia de que para poder ser directivo sindical se deba ser salvadoreño por nacimiento, no permite que los trabajadores migrantes de Honduras y Nicaragua que trabajan en la industria de la construcción y en labores agropecuarias puedan ser directivos sindicales; además, sólo se les permite afiliarse a un sindicato. La violación sistemática de la libertad sindical en el país por parte de las instituciones públicas y privadas es la constante con la que se enfrentan los salvadoreños.

Indicó que a solicitud del Sindicato de Empleadas y Empleados de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (SEPRODEHES), el 30 de mayo de 2016 se presentó una queja a la OIT por violación de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949

(núm. 98), Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) y Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) por parte de los titulares de la Procuraduría, lo cual es un hecho sin precedentes puesto que la Procuraduría es el organismo creado por los Acuerdos de Paz para tutelar los derechos humanos. El Gobierno está vaciando la membresía de las organizaciones sindicales para favorecer a otras organizaciones y con ello vulnera la autonomía y libertad de las organizaciones. Estos casos ponen de relieve la falta de voluntad de diálogo social y la ausencia de una política laboral democrática. Para los trabajadores se convierte en tarea prioritaria la lucha por el trabajo decente y para establecer condiciones que ayuden a superar la precariedad laboral. Concluyó diciendo que es necesario establecer relaciones de trabajo y un respeto del marco legal que aseguren: la promoción de la libertad sindical, la negociación colectiva y el fortalecimiento de las relaciones laborales; el establecimiento de convenciones colectivas entre empleadores y trabajadores por ramas de industria bajo los auspicios del sector gubernamental como parte de la política nacional de empleo; y la instalación y el fortalecimiento del Consejo Superior de Trabajo como la instancia del tripartismo para la discusión de la política laboral y de todo lo relativo al mercado de trabajo.

**El miembro empleador de El Salvador** resumió las demandas presentadas por el sector empleador salvadoreño contra el Gobierno por violación de la libertad de asociación (casos núms. 2930 y 2980) sobre los cuales existen recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de 2015. Estas violaciones se pusieron en conocimiento de la Comisión de Expertos y constituyen la base de las observaciones que ésta realiza sobre el Convenio. En violación del Convenio, el Gobierno de El Salvador presentó a la Asamblea Legislativa proyectos legislativos que dieron lugar a la adopción de 19 decretos de reforma de las instituciones autónomas del país con el fin de que los representantes del sector privado en las directivas de esas instituciones, que son minoritarios, fueran nombrados directamente por el Presidente de la República a su discreción. Se ha producido un cambio de Gobierno, pero lamentablemente la nueva Ministra de Trabajo ha mantenido la misma posición que el Gobierno anterior, de no respetar lo establecido en el reglamento del Consejo Superior de Trabajo. La nueva Ministra continúa exigiendo el consenso de todos los sindicatos a pesar de que en 2015 la Comisión de Aplicación de Normas, en sus conclusiones, solicitó claramente al Gobierno que no aplicara el consenso en la elección de los representantes del sector laboral. Los empleadores señalan las ilegalidades en las elecciones de los representantes del sector laboral porque esto afecta a las organizaciones privadas y, desde 2013, no se puede convocar al Consejo Superior del Trabajo y, por lo tanto, no se puede solucionar el tema de las instituciones autónomas en las que los representantes privados han seguido siendo nombrados por el Presidente de la República. Para los empleadores, el hecho de que el Gobierno no convoque reuniones del Consejo Superior del Trabajo es una estrategia para evitar que este Consejo adopte acuerdos, especialmente respecto a cómo corregir la violación de la libertad de asociación de los empleadores y a fin de que los representantes de los empleadores en las 19 organizaciones autónomas puedan ser nombrados libremente. Indicó, que en junio de 2015, solicitaron ante la Comisión de Aplicación de Normas la cooperación técnica de la OIT con el objeto de buscar un mediador que ayudara a la Ministra de Trabajo a reactivar el Consejo Superior del Trabajo como institución que nace de los Acuerdos de Paz para promover el diálogo en temas laborales entre el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En febrero de 2016 se produjo la visita de un consultor de la OIT para buscar una mediación internacional al pro-

blema. Pero, no obstante los resultados de dicha intermediación y las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas 2015, la Ministra de Trabajo ha continuado con su estrategia de tener paralizado el Consejo Superior del Trabajo, argumentando que a pesar de sus esfuerzos, no todas las organizaciones sindicales se han puesto de acuerdo.

También denunció otras acciones que significan injerencias del Gobierno en las organizaciones laborales y que dificultan el funcionamiento de las entidades tripartitas. Según los medios de comunicación, las autoridades del Ministerio de Trabajo han estado manipulando a su antojo el registro de los afiliados a las entidades sindicales afines y no afines al Gobierno. En los últimos meses, el Gobierno ha retrasado los acuerdos de aumento del salario mínimo negándose a asistir al Consejo Nacional de Salario Mínimo para que no haya quórum al tiempo que ha impulsado una campaña política; ha complementado esto con acciones de calle de activistas afines al partido FMLN; y hace un mes la Ministra de Trabajo dejó entrar a un grupo de activistas en las instalaciones de dicho Consejo los cuales amenazaron a los miembros del sector empleador diciéndoles que sabían dónde vivían. Añadió que se trata de odio de clases. Asimismo, informó que se acaba de lograr un acuerdo entre empleadores y trabajadores sobre el salario mínimo cuya aprobación por el Presidente de la República esperan que no sea obstaculizado por el Ministerio de Trabajo. Por último, solicitó una misión de contactos directos que verifique los abundantes incumplimientos por parte del Gobierno de El Salvador.

**El miembro gubernamental de los Países Bajos** haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Noruega, recordó el compromiso contraído por El Salvador, con arreglo al pilar comercial que representa el Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, para aplicar efectivamente los convenios fundamentales de la OIT, incluido el Convenio núm. 87. Reconoció los progresos realizados por El Salvador durante los últimos años, pero también hizo un llamamiento al Gobierno para que se lleve rápidamente ante la justicia a los responsables del asesinato del dirigente sindical Sr. Abel Vega, un caso que no se ha resuelto en cinco años. Los retrasos en la investigación y en el castigo a los autores generan un clima de impunidad. Debería alentarse al Gobierno a respetar la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a la hora de nombrar a sus representantes en los organismos mixtos y tripartitos de adopción de decisiones y, de manera más específica, a que acelere el proceso de mediación, con el fin de garantizar el nombramiento de los representantes de los trabajadores en el Consejo Superior del Trabajo. La enmienda de la legislación relativa al derecho de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas es clave para lograr el cumplimiento del Convenio. Acoge con beneplácito la solicitud del Gobierno de asistencia técnica de la OIT y espera que se dé inicio a la brevedad al trabajo en este sentido. Concluyó manifestando que la UE y sus Estados miembros siguen comprometidos con una cooperación con el país que le permita abordar los asuntos observados por la Comisión de Expertos.

**El miembro gubernamental de México** hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), agradeció la información brindada por el Gobierno relativa al ejercicio de la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización en el marco de la Constitución, de la legislación nacional y del Convenio. En relación con la observación formulada por la Comisión de Expertos, deben destacarse las respectivas actuaciones e investigaciones policiales y la actuación de la Fiscalía General de la República; el rol de facilitador asumido por el Gobierno, con el apoyo de la OIT, en el conflicto existente en el seno del Consejo Superior del Trabajo, mediante la realización de reuniones reglamentarias y el impulso dado

a un proceso de mediación. El Gobierno manifiesta apertura y voluntad de diálogo con todos los sectores sociales y económicos. El GRULAC reiteró su compromiso con el respeto de la libertad sindical y expresó la esperanza de que el Gobierno mantendrá sus esfuerzos para dar cumplimiento al Convenio.

**El miembro gubernamental de Panamá** apoyó la declaración del GRULAC, subrayando que el Gobierno de El Salvador había manifestado su plena voluntad de asumir los compromisos y de cumplir las recomendaciones de la Comisión de Expertos. En su condición de Presidencia Protempore del Consejo de Ministros de Centroamérica y República Dominicana, el Gobierno de Panamá expresó su preocupación por la inclusión de El Salvador, así como de Guatemala y Honduras, en la lista de casos individuales. Siguen faltando criterios objetivos y transparentes de selección de los casos, más aún cuando se comprueba el desequilibrio regional. La asistencia brindada por la OIT a los países de la región de Centroamérica no se valora dado que tres de los siete países que conforman la región están incluidos en la lista de los casos individuales. Los países de la región reconocen los resultados positivos del acompañamiento de la OIT y el intercambio de experiencias que se promueve con miras a la aplicación efectiva de los convenios internacionales del trabajo. En el marco del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y de República Dominicana se aprobó un Plan de acción regional con temas transversales. El orador valoró los esfuerzos adicionales realizados en este marco para implementar actividades en materia de legislación laboral, erradicación del trabajo infantil, diálogo social, política de empleo y movilidad laboral.

**Un observador representante de la Organización Internacional de Empleadores (OIE)** indicó su gran preocupación por las violaciones del Convenio por parte del Gobierno de El Salvador y en concreto por su injerencia grave y continuada en la autonomía de las organizaciones empresariales y sindicales y por la designación arbitraria por el Presidente de la República de los miembros del sector empleador en instituciones de carácter tripartito. Señaló los 19 decretos adoptados en 2012 de manera unilateral, sin consulta, para consolidar estas prerrogativas arbitrarias de injerencia en la autonomía de los interlocutores sociales, que son contrarias al Convenio y el desdén demostrado hacia el órgano genuino de diálogo social, el Consejo Superior del Trabajo, cuyas actividades están suspendidas desde 2013 por cuestiones meramente procedimentales y escudándose en la falta de criterios de representatividad. Asimismo, se refirió a la falta de protección adecuada de los locales de la ANEP, que es la organización más representativa del sector empleador en el país, la falta de seguimiento de recomendaciones del Comité de Libertad Sindical sobre esta cuestión y la falta de consideración hacia las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas como ejemplos de actitudes que no deberían pasarse por alto. El Gobierno debería emprender acciones inmediatas para corregir esta situación y presentar una memoria detallada a la Comisión de Expertos para que sea examinada en su reunión siguiente. Del mismo modo, lamentablemente, ante la reiteración de las violaciones del Convenio y la agravación de la falta de respeto a la libertad de asociación y sindical, consideró importante que se realice una misión de contactos directos a El Salvador y que este caso se ponga en un párrafo especial.

**El miembro trabajador de Guatemala** señaló que la situación en El Salvador en cuanto a la violación de la libertad sindical se parece a la situación en Guatemala. Ejemplos de violaciones incluyen el despido de una trabajadora electa, secretaria general del Sindicato de la Alcaldía Municipal de San Martín, y los despidos por parte de la Compañía Salvadoreña de Seguridad de C.V. COSASE de directivos del Sindicato de Trabajadores de Empresas de Se-

guridad Privada (SITESPRI). En los sectores gastronómicos, de los transportes públicos y de la seguridad privada, conformar un sindicato es casi un delito. Se realizan turnos de más de 12 horas devengando el salario mínimo, sin pago de horas extras. Muchos trabajadores no tienen seguro social y mucho menos pueden cotizar para el sistema de pensiones. La conflictividad laboral en el sector público es el resultado de la falta de diálogo social y de la ausencia de política de gestión democrática de las relaciones laborales. Los directivos sindicales del sector público están siendo objeto de descuentos salariales arbitrarios y de procesos sancionatorios que se derivan de la denegación de los permisos sindicales. Algunos directivos como, por ejemplo, los del Sindicato de Trabajadores del Hospital Bloom (SITHBLOOM) no perciben sus salarios desde hace seis meses. El Ministerio de Trabajo se niega a inscribir el contrato colectivo de trabajo negociado por el sindicato de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa a pesar del cumplimiento de todos los requisitos legales. Concluyó señalando que el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Inclusión Social, denunció que la jefatura de la Secretaría de Inclusión Social ha cometido actos de falta de respeto verbal, prepotencia, aislamiento de funciones, reasignación de tareas, agresiones físicas y desigualdad salarial entre los trabajadores.

**La miembro gubernamental de Cuba** adhirió a la declaración del GRULAC y acogió con beneplácito las informaciones suministradas por el Gobierno de El Salvador y su voluntad de cumplir con sus compromisos con la OIT. Destacó las medidas en curso, entre las cuales figura el proceso de mediación para reactivar el Consejo Superior del Trabajo, las medidas legislativas y la solicitud de asistencia formulada por el Gobierno. Dijo que para que el Gobierno prosiga sus esfuerzos, sería apropiado que la OIT mantenga su asistencia técnica y la cooperación.

**La miembro empleadora de Bélgica** recordó que la libertad sindical es un principio fundamental de la OIT y señaló que sería preferible utilizar en francés y en español el concepto de «libertad de asociación» como es el caso en inglés. Las organizaciones de trabajadores y empleadores disfrutan de autonomía de organización, gestión y funcionamiento. Deben condenarse las prácticas estatales que consisten en controlar la autonomía de las organizaciones de empleadores como es el caso en El Salvador, en donde el Gobierno designa de forma autoritaria a los representantes de los empleadores en los órganos tripartitos. El Poder Ejecutivo no puede sustituir a los interlocutores sociales y las autoridades públicas deben abstenerse de obstaculizar el ejercicio legal del derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de elegir libremente a sus representantes. La suspensión por parte del Gobierno del Consejo Superior del Trabajo es una violación al artículo 3 del Convenio. La oradora solicitó que se garantice la independencia de los representantes de los empleadores y de los trabajadores puesto que constituye la condición previa esencial para un diálogo social de calidad a todos los niveles.

**El miembro gubernamental de Honduras** destacó que el Gobierno había manifestado su plena voluntad de asumir sus compromisos y de seguir dando cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Expertos. En este sentido, adhirió a la declaración del GRULAC.

**El miembro trabajador del Uruguay** recordó que este caso ha sido examinado por segundo año consecutivo en la Comisión de Aplicación de Normas y deploró que la mediación no haya dado resultados. Se solidarizó con los trabajadores de El Salvador por las denuncias realizadas respecto a situaciones de violencia contra dirigentes sindicales y las amenazas que dificultan el desarrollo de las organizaciones y en relación con los despidos antisindicales. Existen requisitos para el registro sindical que son excesivos y constituyen una forma de intromisión indebida por parte del Gobierno. Si bien existen mecanismos y órganos que

serían idóneos para concretar un buen diálogo social, se siguen constatando problemas en relación con la definición de las formas de representación en estos ámbitos. Al no haber sido convocado, el Consejo Superior del Trabajo no puede opinar sobre las cuestiones de la agenda en materia de trabajo. Volvió a plantear la necesidad de una colaboración técnica con la OIT que permita modificaciones normativas que puedan ser acordadas con los actores a los efectos de establecer formas de determinación de la representatividad que sean transparentes y contemplen el principio de la independencia del Gobierno.

**El miembro empleador de Guatemala** tomó nota con mucha preocupación de la intervención de la Ministra de Trabajo debido a que, en gran medida, reiteró los argumentos expuestos cuando este caso fue examinado en 2015 por la Comisión de Aplicación de Normas. Recordó que este caso se discute en la Comisión por segundo año consecutivo y que la situación que se denuncia viene sucediendo desde hace cuatro años. Consideró que, pese a los comentarios de los órganos de control de la OIT, el Gobierno no muestra voluntad de resolver esta situación, y que las conclusiones y recomendaciones de estos órganos son ignoradas por las autoridades salvadoreñas. Parece que la crisis se ha agravado mucho y que amenaza la integridad de las organizaciones de empleadores de El Salvador. Concretamente se refirió a las facultades que se reserva el Presidente de la República para designar a los representantes de las organizaciones de empleadores en los órganos bipartitos y tripartitos. Estimó que lo anterior constituye una evidente violación del Convenio y coloca a dichos órganos bajo el control del Gobierno, lo que constituye un gravísimo acto de injerencia. Por último, pidió que se envíe una misión de contactos directos al país y que las conclusiones del caso figuren en un párrafo especial del informe de esta Comisión.

**La miembro gubernamental de la República Dominicana** adhirió a la declaración del GRULAC y valoró las informaciones brindadas a la Comisión de Aplicación de Normas por la Ministra de Trabajo. El Gobierno de El Salvador manifiesta buena voluntad y está desplegando esfuerzos en seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la OIT a través de acciones determinadas para el cumplimiento de las normas, la promoción de los derechos fundamentales y el fortalecimiento del diálogo social y la negociación. La OIT debe seguir acompañando al Gobierno y brindarle asistencia técnica.

**La representante gubernamental** indicó que había escuchado con detenimiento todas las intervenciones, que eran coherentes con los intereses representados. En relación al asesinato del Sr. Abel Vega, el Gobierno, habiendo solicitado a la Fiscalía General que investigue, alienta a aunar esfuerzos con los interlocutores sociales para lograr esclarecer el caso. El Gobierno ha situado el diálogo social como pilar a fin de impulsar políticas consensuadas, como demuestra la mesa de diálogo recientemente instalada para establecer una agenda común con la ANEP, organización que participa en todos los espacios tripartitos en el país. Se está trabajando para que, a corto y mediano plazo, se identifiquen soluciones en relación con la representación sindical en el Consejo Superior del Trabajo, para lo que se requiere la plena voluntad de las organizaciones concernidas y garantizar su representación en igualdad de condiciones. El Gobierno está abierto a superar toda limitación para el ejercicio de los derechos sindicales, dentro de los requerimientos y procedimientos necesarios para salvaguardar la seguridad jurídica. Asimismo, los procesos de designación para formar parte de instancias paritarias no contradicen la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores — y las tripartitas cuentan con reglamentos aprobados por anteriores administraciones con el acuerdo de los interlocutores sociales. En los últimos cinco años, se ha trabajado para dar acceso pleno al derecho de libre sindicali-

zación, como demuestran las más de 200 000 personas afiliadas y las más de 450 organizaciones sindicales activas. El Gobierno confía en que las acciones en el marco del proyecto apoyado por la OIT y el sistema generalizado de preferencias de la Unión Europea contribuirán a seguir avanzando en el cumplimiento del Convenio, como ya lo está haciendo la cooperación en curso de la OIT.

Los miembros empleadores manifestaron su profunda preocupación por el hecho de que, pese al tiempo transcurrido, no hay constancia de avances eficaces para solucionar los incumplimientos del Convenio. Por consiguiente, llegó el momento de los hechos y, en sus conclusiones, la Comisión debe: 1) tomar nota con extrema preocupación de la falta de avances respecto a la cuestión de la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para nombrar a sus representantes en los órganos de toma de decisión paritarios o tripartitos; e instar al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, tome sin demora las medidas necesarias para modificar los 19 decretos adoptados en agosto de 2012; 2) urgir al Gobierno a reactivar sin demora el Consejo Superior del Trabajo que constituye el ámbito principal de diálogo social en el país y de la consulta tripartita; 3) instar al Gobierno a garantizar adecuadamente la protección de los locales de la ANEP, que es la organización más representativa del sector empleador; 4) pedir al Gobierno que informe sobre todo progreso al respecto en una memoria para examen de la Comisión de Expertos en su próxima reunión, y 5) ante la gravedad de las violaciones y la falta de acción decidida por el Gobierno para dar cumplimiento al Convenio, solicitar que se designe una misión de contactos directos e incluir el caso en un párrafo especial de su informe.

Los miembros trabajadores indicaron que están de acuerdo con los miembros empleadores en cuanto a la gran importancia que reviste este caso. El Gobierno formuló a la OIT una solicitud de asistencia, con el fin de corregir las irregularidades de la legislación. Esta colaboración es necesaria en lo que respecta al procedimiento de registro de los sindicatos y la obligación de certificar el estatuto de los miembros de las organizaciones sindicales, dos puntos sobre los que el Gobierno mostró su buena voluntad. El Gobierno debe asimismo adoptar medidas rápidas en lo que atañe al acceso de los trabajadores extranjeros a la función de dirigente sindical y a la afiliación a varios sindicatos. Además, el Gobierno deberá informar sobre el asesinato del Sr. Victoriano Abel Vega, puesto que la impunidad de hecho de la que gozan los autores de crímenes contra los dirigentes sindicales agrava el clima de violencia y de inseguridad, que es sumamente perjudicial para las actividades sindicales. Los miembros trabajadores expresaron asimismo su desacuerdo con los miembros empleadores respecto de la solicitud directa dirigida al Gobierno. El Grupo de los Trabajadores es de la opinión de que el derecho de huelga está protegido por el Convenio. Los Grupos de los empleadores y de los Trabajadores reconocieron, en la declaración conjunta de 23 de febrero de 2015, «el derecho de los trabajadores y de los empleadores a emprender acciones colectivas en defensa de sus intereses laborales legítimos. Este reconocimiento internacional por la Organización Internacional del Trabajo requiere que los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores aborden el mandato de la CEACR tal como se define en el informe de 2015». La Comisión de Expertos definió su propio mandato, manifestando que debe determinar «el alcance jurídico contenido y significado de las disposiciones de los convenios», y éste fue aprobado por el Consejo de Administración. Por consiguiente, con arreglo a su mandato, corresponde a la Comisión de Expertos solicitar cualquier información que considere de utilidad respecto de la aplicación por el Estado de sus obligaciones debidas en razón de un convenio ratificado.

## Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó nota con preocupación de la ausencia de avance tanto en la ley como en la práctica respecto de la cuestión de la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para nombrar a sus representantes en los órganos de toma de decisiones paritarios o tripartitos e instó nuevamente al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, tome sin demora todas las medidas necesarias para modificar los 19 decretos adoptados el 22 de agosto de 2012, de manera que cumplan con las garantías establecidas en el Convenio.

Teniendo en cuenta la discusión sobre el caso, la Comisión urgió al Gobierno a que:

- tome sin demora todas las medidas necesarias para identificar a los responsables del asesinato del Sr. Victoriano Abel Vega y sancionar a los culpables de este crimen;
- reactive sin demora el Consejo Superior del Trabajo (CST) cuyas labores han sido suspendidas desde 2013 y que constituye el ámbito principal de diálogo social en el país y de la consulta tripartita. El Gobierno debe abstenerse de requerir un consenso entre las federaciones y confederaciones sindicales para la designación de sus representantes al CST;
- asegure la plena autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- asegure adecuadamente la protección de los locales de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), organización más representativa de los empleadores en el país;
- envíe una memoria detallada a la Comisión de Expertos, para ser considerada en su próxima reunión, informando sobre todo progreso con respecto a las cuestiones discutidas.

Ante la falta de acción por parte del Gobierno para dar cumplimiento efectivo en la ley y en la práctica a las disposiciones del Convenio, la Comisión solicitó que se envíe una misión de contactos directos para El Salvador.

La Comisión decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial del informe.

La representante gubernamental lamentó que pese a las iniciativas y las acciones que el país está llevando a cabo para garantizar y ampliar los derechos sindicales, no se hayan tomado en cuenta en las conclusiones, aunque sí para el análisis del caso. En cuanto a la solicitud formulada por la ANEP de que una misión de contactos directos visite el país, se comprende que esta gremial está siendo seriamente cuestionada por la clase trabajadora y por las organizaciones sociales a raíz del acuerdo celebrado con organizaciones sindicales representadas en el Consejo Nacional de Salario Mínimo para acordar un lamentable incremento de 20 centavos diarios para los trabajadores del campo, 33 centavos en las maquilas, 37 centavos en el comercio y servicios y 41 centavos en las industrias para los próximos tres años. Señaló que este hecho es una ofensa para la población que con su fuerza de trabajo contribuye a diario al desarrollo económico del país. Además, esto no cumple con lo establecido en el artículo 38 de la Constitución del país ni con los artículos 145 y 146 del Código del Trabajo. El Gobierno reitera la voluntad de seguir con la cooperación técnica ya iniciada con la visita del mediador del conflicto entre las organizaciones sindicales que quieren participar en el Consejo Superior del Trabajo, así como con otros apoyos que se están dando para el avance de los derechos laborales de los trabajadores salvadoreños. En el corto y mediano plazo, el Gobierno presentará nuevas informaciones que darán cuenta de los resultados alcanzados.

El Gobierno, como Gobierno progresista, tiene un compromiso de trabajar para que los trabajadores gocen plenamente de sus derechos. El diálogo social en el país no se ha roto. Es parte de la política del Presidente y del Plan de Gobierno. Se mantiene una permanente interlocución con todos los actores y sectores sociales, políticos y económicos del país, de la cual las organizaciones sindicales y la ANEP participan de forma activa.

#### **FILIPINAS (ratificación: 1953)**

El Gobierno ha proporcionado por escrito las siguientes informaciones:

En seis años de compromiso constructivo constante con la OIT, el Gobierno ha presentado con diligencia memorias sobre los resultados concretos dentro del marco de nuestras cuatro áreas de compromiso. El Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral (NTIPC), constituido e institucionalizado como el órgano de control de más alto nivel con ayuda de los Órganos de Control Tripartitos Regionales (RTMB), ha elaborado un inventario exhaustivo que recoge 65 causas de ejecuciones extrajudiciales, 11 causas de secuestro y 12 causas de acoso. De los 65 casos de ejecuciones extrajudiciales, 50 tuvieron lugar entre el año 2001 y junio de 2010 bajo el Gobierno de Arroyo, y los otros 15 — los casos de Rodel Estrellado, Kenneth Reyes, Rudy y Roderick Dejos, Bonifacio Labasan, Santos Manrique, Josephine Estacio, Carlo Rodriguez, Celito Bacay, Poncing Infante, Emilio Rivera, Romy Almacin, Antonio Petalcorin, Kagi Alimudin Lucman, Rolando Oango y Florencio Romano — ocurrieron bajo el Gobierno de Aquino. El NTIPC-MB, que incluye 20 representantes de las organizaciones de empleadores afiliadas a la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y 20 representantes de las organizaciones de trabajadores afiliadas a la Confederación Sindical Internacional (CSI), supervisa el desarrollo de estas causas, y en particular los cuatro casos que ya han sido resueltos por los tribunales, que son los siguientes: 1) el caso de Teomino Dante, que concluyó el 28 de mayo de 2012 con una sentencia de prisión para los cuatro acusados; 2) el caso de Ricardo Ramos, que concluyó el 7 de febrero de 2012 con la absolución del acusado por falta de pruebas concluyentes de culpabilidad; 3) el caso de Antonio Pantonial, que concluyó con la condena del acusado por asesinato agravado por traición, y 4) el caso de Fr. William Tadena, en el que uno de los acusados fue absuelto por dudas razonables y el otro todavía no ha sido detenido. El Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral ha presentado ante el Departamento de Justicia (DOJ), bajo la presidencia de la Comisión Interinstitucional creada mediante la orden administrativa núm. 35 (AO35-IAC), las 65 causas de ejecuciones extrajudiciales, las 11 causas de secuestro y las 12 causas de acoso. Sin embargo, el informe de esta Comisión Interinstitucional se ha centrado en los 65 casos de ejecuciones extrajudiciales y ha considerado 11 de ellos (los de Diosdado Fortuna, Florante Collantes, Fr. William Tadena, Abelardo Ladera, Samuel Bandilla, Tirso Cruz, Gil Gojol, Benjamin Bayles, Rodel Estrellado y Rolando Pango) como ejecuciones extrajudiciales de conformidad con su criterio/definición.

Las 54 causas no reconocidas como ejecuciones extrajudiciales por la Comisión Interinstitucional están siendo investigadas como casos criminales ordinarios. Según el DOJ, entre las razones que explican su exclusión por la Comisión Interinstitucional se incluyen: 1) la insuficiencia de pruebas, la cual conduce a la derivación de la causa a autoridades tales como la policía, la Agencia Nacional de Investigación y la Comisión sobre Derechos Humanos (CHR) para que amplíen las investigaciones, a reserva de una segunda revisión por el grupo de trabajo técnico, y 2) la ausencia de los elementos que indican que se trata de una ejecución extrajudicial de acuerdo con las directrices operativas de la Comisión Interinstitucional. Entre las causas

excluidas por la Comisión Interinstitucional, algunas han sido presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT. La causa núm. 3185 fue primero señalada a la atención del Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) a través de un comunicado de prensa de dos organizaciones de trabajadores, la Confederación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Transporte (NCTU) y la Alianza Progresista del Trabajo (APL), en junio de 2013. La Comisión sobre Derechos Humanos, la policía y el DOJ investigaron la causa que finalmente se remitió a la Comisión Interinstitucional. Tras su exclusión por esta Comisión, se ha pedido al Órgano de Control Tripartito Regional XI de la ciudad de Davao que consiga más información sobre este caso para una posible segunda revisión por la Comisión Interinstitucional.

Sobre los casos núms. 3119 y 3159 del CLS, el 6 de mayo de 2016 el Comité Ejecutivo Tripartito del Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral debatió los informes de los diferentes Órganos de Control Tripartitos Regionales. En el caso núm. 3119, que incluye seis casos, se considera que únicamente el caso Cañabano implica cuestiones de libertad sindical, pero el Comité Ejecutivo Tripartito ha encargado al Órgano de Control Tripartito Regional XI que investigue la cuestión y entreviste al Sr. Cañabano y al presentador de radio implicado en el caso del sindicato RMN Davao Employees Union. El Comité Ejecutivo Tripartito ha solicitado que el Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral estudie el caso Cañabano y ha recomendado que los otros cinco casos que no implican cuestiones de libertad sindical sean referidos a la Comisión sobre Derechos Humanos y a la Oficina del Abogado General de las Fuerzas Armadas de Filipinas (AFP). De las 65 causas de ejecuciones extrajudiciales, sólo 12 han sido presentadas ante los tribunales, de las cuales nueve han concluido con una resolución judicial, dos están pendientes de investigación y una ha sido archivada. Se presentará un desglose detallado de la evolución de estos casos en un informe separado. En las 11 causas estudiadas por la Comisión Interinstitucional, es difícil conseguir progresos dada la ausencia de testigos y/o la falta de cooperación de los familiares y conocidos de las víctimas. La perspectiva de obtener avances no es muy positiva dada la limitada capacidad para estudiar las pruebas forenses y la poca confianza que ofrecen los testigos. Para seguir investigando estos casos, el Gobierno tiene que hacer frente al desistimiento o la falta de interés de las víctimas o sus familias. Quedan muchas cosas por hacer en lo que respecta al sistema judicial penal que ha provocado esta situación.

El Gobierno está atacando la raíz del problema mediante amplias reformas en la gestión del mercado laboral con el objetivo sectorial de garantizar el trabajo decente en virtud del Programa de Cooperación Técnica (TCP) de la OIT. Dicho Programa con la OIT se inició sólo después de la Misión de Alto Nivel de 2009 o después de 56 años contados a partir de la fecha de la ratificación de los Convenios núm. 87 y 98, el 29 de diciembre de 1953. El TCP sobre formación y desarrollo de capacidades puede clasificarse en términos generales en: a) fortalecimiento de capacidades y promoción de las normas internacionales del trabajo, la libertad sindical y la negociación colectiva, y b) cumplimiento de las normas de conducta por parte de la policía y los militares. Se llevaron a cabo más de 70 actividades de fortalecimiento de capacidades sobre derechos laborales en el marco del TCP. Alrededor de 4 384 partes interesadas recibieron orientación y formación sobre normas internacionales del trabajo, y sobre la observancia de instrumentos tripartitos que rigen la participación de los interlocutores sociales, en particular la policía, los militares, así como los organismos gubernamentales clave, durante los conflictos laborales. Las actividades del TCP dieron lugar a lo siguiente:



- a) Se elaboraron instrumentos clave que rigen la participación de los interlocutores sociales: 1) DOLE-PNP-PEZA Joint Guidelines (directrices de la PNP), suscritas el 23 de mayo de 2011; 2) la orden administrativa del DOLE núm. 104, Directrices operativas sobre la coordinación interinstitucional y el control de conflictos laborales (dirigidas a los encargados del DOLE de poner en práctica las autorizaciones y las prohibiciones), suscrita el 27 de febrero de 2012; 3) Guidelines on the Conduct of the AFP/PNP Relative to the Exercise of Workers' Rights and Activities (directrices de la AFP), suscritas el 7 de mayo de 2012, y 4) las Directrices operativas sobre los órganos de control tripartito regionales. Las directrices de la PNP y la AFP han resultado ser eficaces para establecer una coordinación entre todas las partes interesadas y prevenir la violencia en relación con las huelgas. En casos recientes de la Región 4A, se previno la violencia cuando se informó al organismo de seguridad recientemente contratado de que observase las directrices de la PNP, así como en el conflicto laboral de PhilSteel cuando la PNP convocó a los organismos de seguridad que al parecer cruzaron la línea de piquetes para que explicasen el motivo por el cual no se había suspendido su licencia. En conflictos laborales de Davao surgidos en Lapanday Box (plantación bananera) y RMD (estación de radio), las directrices de la PNP permitieron movilizar la participación de varias partes interesadas para asegurar el ejercicio pacífico del derecho de los trabajadores durante las negociaciones colectivas. En el conflicto laboral surgido en Albay Electric Cooperative, Inc. (ALECO), en que la administración solicitó directamente a la policía de la estación de Legaspi que ingresara en las instalaciones de la empresa, las directrices de la PNP contribuyeron a impedir el presunto plan para desarticular la línea de piquetes. La información sobre las directrices de la PNP y la AFP forma parte ahora del procedimiento operativo estándar del DOLE en el caso de conflictos laborales que pueden convertirse en una huelga o cierre patronal.
- b) Con el fin de evitar que los conflictos laborales se convirtiesen en causas penales, el DOJ emitió la circular sobre el memorándum núm. 16, de 22 de abril de 2014, para reforzar las circulares núm. 15, serie 1982, y núm. 9, serie 1986, en las que se exige que los fiscales obtengan el visto bueno del DOLE y de la oficina del presidente antes de tomar conocimiento de las denuncias para proceder a una investigación preliminar y presentar ante el tribunal la información correspondiente a los casos que se deriven de un conflicto laboral o que estén relacionados con el mismo, incluidos aquellos en los que haya alegatos de violencia, coerción, lesiones físicas, agresiones a representantes de la autoridad y otros actos similares de intimidación que obstaculicen la entrada libre a una fábrica o lugar donde se encuentre la maquinaria de una fábrica o a las instalaciones del empleador, así como la salida libre de esos lugares. Además, el DOLE y el DOJ emitieron una circular sobre el memorándum aclaratorio conjunto, núm. 1-15, sobre el requisito del visto bueno del DOLE y de la oficina del presidente en los casos que se derivan del ejercicio de la libertad sindical, de

la negociación colectiva, de las acciones concertadas y de otras actividades sindicales de los trabajadores.

El TCP consta de un componente de mejora de la gobernanza del mercado laboral. Para abordar la violación de los derechos laborales y la incidencia de actos violentos relacionados con el trabajo, se trató de identificar, en colaboración con los interlocutores sociales, las causas fundamentales de los conflictos laborales. Así, se reforzaron los mecanismos de cumplimiento de la legislación laboral, de prevención y solución de conflictos y de emisión de sentencias; y se estableció un amplio y sólido proceso de consultas tripartitas con los interlocutores sociales sobre la ejecución de las políticas y los programas. De esta manera, se obtuvieron los siguientes resultados:

*Mejora sustancial de la aplicación de las leyes del trabajo.* El nuevo sistema de cumplimiento de la legislación laboral (LLCS), que respaldan la OIT y los interlocutores tripartitos, que existe desde hace dos años, que consta de un sistema de información (se trata de un sistema en línea que utiliza una lista de comprobación electrónica para transmitir y procesar en tiempo real datos recabados sobre el terreno) y que combina un enfoque de cumplimiento normativo y de desarrollo, ha permitido alcanzar grandes logros: a) las visitas a empresas previstas han aumentado de una cada 16 años a una cada dos años; b) el número de establecimientos que están cubiertos han pasado de un promedio anual de 23 000 en 2004-2013 a un promedio anual de 63 627 en 2014-2015; c) ha aumentado el número de trabajadores que goza de cobertura de una media anual de 628 000 en 2004-2013 a una media anual de 2,9 millones en 2014-2015; d) se ha reforzado el cumplimiento de las normas generales del trabajo, que ha pasado de un 70,73 por ciento en 2004-2013 a un 77,59 por ciento en 2014-2015; e) ha aumentado el índice de reforma de un 21 por ciento en 2004-2013 a un 27 por ciento en 2014-2015; f) se da cumplimiento a un total de 94 leyes laborales incluida la regulación sobre contratación o relaciones de trabajo ambiguas o encubiertas, con respecto a las 23 leyes que se cumplían bajo el sistema antiguo, y g) la plantilla de inspectores del LLCS asciende a 574, frente a los 202 inspectores con los que se contaba antes. Los interlocutores tripartitos apoyaron el proyecto de ley sobre la Cámara de Representantes núm. 4659 en el 16.º Congreso para institucionalizar el LLCS, que se volverá a presentar en el 17.º Congreso como parte de la agenda legislativa prioritaria del DOLE para 2016-2022.

*Un sistema eficaz de gestión de casos.* Los servicios de conciliación-mediación obligatorios de 30 días o el Enfoque de Entrada Única (SEnA) para controversias individuales fueron institucionalizados mediante la ley de la República núm. 10396, junto con un proceso exhaustivo de conciliación-mediación para disputas colectivas y un seguimiento integral destinado a empoderar a las partes para que litiguen y resuelvan las controversias a nivel de la fábrica mediante la convergencia de los programas y los servicios del DOLE.

El SEnA, como recurso previo, puso a disposición de trabajadores y empleadores un mecanismo de solución de conflictos laborales justo, rápido, accesible y económico. Éste ha reducido la duración promedio del proceso de solución de conflictos laborales a 15 días, en comparación con el arbitraje obligatorio, que dura entre uno y diez años; ha reducido en un 99 por ciento las demandas por sumas menores de dinero interpuestas ante las oficinas regionales del DOLE, así como la lista de casos de la Comisión Nacional de Relaciones Laborales (NLRC); y ha proporcionado servicios gratuitos y accesibles, según consta en los registros de todas las oficinas del DOLE. El SEnA provocó un aumento en la tasas de tramitación y solución de controversias, que se situaron en un 81 por ciento y un 94 por ciento, respectivamente, desde 2011 a 2015 (128 257 casos tramitados y 102 382 controversias dirimidas). Benefició a

aproximadamente 154 439 trabajadores, que percibieron compensaciones monetarias por 4,951 billones de pesos filipinos.

*Menos de diez huelgas al año por primera vez en la historia.* Ayudar a las partes a resolver conflictos laborales colectivos mediante procesos exhaustivos de mediación-conciliación y una mayor prudencia en el uso de la facultad de la Secretaría de Trabajo y Empleo para admitir casos a trámite hicieran que hubiera menos de diez huelgas por año. Las huelgas pasaron de 69 en el período 2005-2010 a apenas 17 en el período 2011-2015. Por su parte, los casos admitidos a trámite pasaron de 104 en el período 2005-2010 a apenas 14 en el período 2011-2015, con una marcada disminución entre 2013 y 2015: se admitieron sólo tres casos y fueron resueltos mediante una orden de conciliación.

*Institucionalización de un mayor tripartismo y diálogo social.* El tripartismo y el diálogo social fueron institucionalizados mediante la Ley de la República núm. 10395 como el principal instrumento para promover la transparencia, una gestión pública participativa y la rendición de cuentas de los sectores, combatir la desigualdad social y fortalecer la cohesión social entre todas las partes interesadas. Se establecieron varias estructuras tripartitas a nivel nacional, así como en todas las regiones y los sectores, para que sirvieran como foros para la participación de las partes interesadas en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones sobre cuestiones relativas al trabajo y el empleo. Desde enero de 2016, tenemos 134 Consejos Regionales Tripartitos para la Armonía Laboral (TIPC), nueve Consejos Tripartitos Laborales (ITC) a nivel nacional y 284 a nivel regional. Estas estructuras son un foro para el diálogo tripartito y un antecedente para el desarrollo de acuerdos marco a nivel regional y sectorial. Así pues, en estas estructuras tripartitas, se formuló un total de 178 códigos de buena conducta sobre productividad y trabajo digno entre 2011 y 2015 para que sirviera como normativa voluntaria en materia laboral. Mediante el diálogo social, el sector de los trabajadores del Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral consiguió reunir compromisos para vincular los incentivos a las inversiones con el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. En la actualidad, se colabora con el Departamento de Comercio e Industria para establecer juntos los derechos de los trabajadores en función de líneas arancelarias y sectores específicos, a las que se pueda acceder en virtud del Sistema General de Preferencias o las zonas de libre comercio. En lo relativo al lugar de trabajo, que haya menos de diez huelgas por año revela que el diálogo social tiene cada vez más aceptación como una herramienta facilitadora para que las partes resuelvan sus diferencias, ya sea por iniciativa propia de las partes o mediante un proceso de conciliación-mediación. Esto ha sido reconocido incluso por la militancia del movimiento obrero y ha habido casos importantes de huelgas o cierres patronales que históricamente han sido resueltos mediante el diálogo social.

El tripartismo y el diálogo social nunca han sido más sólidos y productivos que durante el mandato del Gobierno actual. Los logros conseguidos mediante las reformas aplicadas con el apoyo de los interlocutores sociales son un buen indicador del tipo de participación constructiva que han propiciado el tripartismo y el diálogo social.

Con respecto a la recomendación de la Misión de Alto Nivel de la OIT de armonizar el Código del Trabajo en su tenor modificado, con las normas internacionales del trabajo, en particular las relativas a la libertad sindical y a la

negociación colectiva, mediante la modificación de: *a)* el artículo 263, *g)*, del Código del Trabajo, sobre la asunción general de la competencia jurisdiccional por la Secretaría de Trabajo y Empleo; *b)* el artículo 234, *c)*, del Código del Trabajo, que exige un apoyo del 20 por ciento de las firmas para el registro de sindicatos independientes; *c)* los artículos 264 y 272 del Código del Trabajo, que imponen sanciones penales a las huelgas pacíficas; *d)* el artículo 270 del Código del Trabajo, que prescribe la autorización previa para la asistencia extranjera, y *e)* el artículo 237, *1)*, del Código del Trabajo, sobre el requisito de las diez (10) representaciones locales para el registro de federaciones, no se consiguió aprobar los proyectos de ley propuestos durante las restantes sesiones del 16.º Congreso. Por tanto, todos ellos se someterán a las facultades discrecionales de la próxima administración y formarán parte de las medidas legislativas prioritarias del DOLE para el 17.º Congreso, incluidas las siguientes propuestas legislativas: *a)* proyecto de ley sobre seguridad del empleo, relaciones de trabajo y terminación de la relación de trabajo; *b)* racionalización de la intervención gubernamental en los conflictos laborales o la propuesta de modificación del proyecto de ley sobre asunción de la competencia jurisdiccional; *c)* proyecto de ley de Carta Magna de la gente de mar filipina; *d)* proyecto de ley del sistema de cumplimiento de la legislación laboral (LLCS), y *e)* proyecto de ley sobre normas de seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, a reserva de la aprobación de las enmiendas, las disposiciones administrativas se han aplicado y cumplido a través del LLCS con el respaldo de la OIT y de los mandantes tripartitos, lo cual ha contribuido a la paz laboral del país.

Si bien se han logrado progresos, no ha concluido el Programa de Cooperación Técnica con la OIT que surgió de la Misión de Alto Nivel de 2009. Las reformas en la gobernanza del mercado laboral son fundamentales y su sostenibilidad se beneficiaría de la asistencia técnica en materia de: *a)* técnicas y estrategias de conciliación-mediación; *b)* aplicación de las normas internacionales del trabajo en la adjudicación; *c)* el logro de un alto grado de cumplimiento de la legislación laboral y gestión/desarrollo del sistema de información del LLCS; *d)* desarrollo/puesta en marcha de una transición justa y de empleos verdes; *e)* comprensión de las formas atípicas de empleo y de los enfoques de política, y *f)* empresas y derechos humanos. La vía para abordar la fuente del problema que afecta a nuestro cumplimiento con el Convenio ha dado resultados positivos. El Gobierno está comprometido a armonizar las disposiciones del Código Laboral con los Convenios núms. 87 y 98, y a realizar plenamente el potencial del Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral y de los órganos de control tripartitos regionales en la preparación de casos judiciales; el Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral ha propuesto un equipo tripartito de validación del Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral totalmente financiado, independiente y capacitado basado en casos. El equipo de validación se creará bajo los auspicios del NTIPC-MB, en relación con casos que requieren la validación independiente o la revisión en el marco de los casos núms. 3119, 3139 y 3185 del Comité de Libertad Sindical. Para concluir, el Gobierno afirma su compromiso de lograr progresos sustanciales en lo tocante a casos de alegatos de vulneración de derechos sindicales. La orden administrativa núm. 35 de la IAC y el Mecanismo Nacional de Control (NMM)<sup>1</sup> ya están establecidos y colaboran con el NTIPC-MB para asegurar los progresos en nuestra observancia de los Convenios núms. 87 y 98; quedan pendientes

<sup>1</sup> El NMM es una instancia tripartita que congrega a organismos gubernamentales, ONG, organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales independientes de derechos humanos en un foro creíble e incluyente para realizar un seguimiento de los progresos del país en lo que respecta a la resolución de los casos de

vulneración de los derechos humanos, concediendo prioridad a las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y la tortura. El NMM lleva a cabo regularmente sus reuniones. En la actualidad, la CDH, conjuntamente con los demás organismos interesados, entre ellos el DOLE, está realizando una auditoría o

las reformas en el sistema de justicia penal, que sobrevendrán con el nuevo Congreso y bajo la administración del Presidente Rodrigo R. Duterte.

Además, ante la Comisión, **una representante gubernamental** expresó el compromiso de su Gobierno para cumplir con el Convenio, en la legislación y en la práctica, aprovechando los seis años de colaboración constructiva y sostenida con los órganos de control de la OIT y la Oficina, incluida la Misión de Alto Nivel de la OIT de 2009. Es la primera vez desde el envío de la Misión que Filipinas informa a la Comisión de Aplicación de Normas de medidas concretas y resultados obtenidos, que se recibieron con gran aprecio y se debieron al apoyo y asistencia técnica de la OIT, la primera que se prestó a Filipinas desde la ratificación del Convenio. El Gobierno, con el apoyo de los interlocutores sociales, representados por afiliados locales de la CSI y la OIE, ha implantado cuatro reformas importantes para dar pleno efecto al Convenio: i) un órgano de control tripartito de alto nivel institucionalizado e integrado, el NTIPC-MB, con una estructura regional tripartita que contribuye a garantizar la observancia de las normas internacionales del trabajo, en particular el Convenio. El NTIPC-MB trabaja con una comisión interinstitucional creada por el Presidente en virtud de la Orden Administrativa núm. 35 (AO 35) para proporcionar una reparación adecuada usando equipos mixtos de investigadores de casos de ejecuciones extrajudiciales no resueltas; ii) un sistema dinámico de seguimiento de casos con alegatos de violaciones de derechos laborales, en coordinación con la Comisión sobre Derechos Humanos, la Policía Nacional de Filipinas (PMP), las Fuerzas Armadas de Filipinas (AFP), el Departamento de Justicia (DOJ) y los tribunales; iii) varias reformas legislativas con respaldo tripartito para cumplir eficazmente los principios de libertad sindical y negociación colectiva, y iv) varias reformas fundamentales y de gran amplitud en la gobernanza del mercado de trabajo para asegurar un trabajo decente para todos, lo cual ha dado lugar a avances importantes en la aplicación eficaz de las normas internacionales del trabajo, la resolución equitativa y rápida de conflictos, incluidos los referidos a las acciones sindicales, y el fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social. El efecto de las reformas no se notará inmediatamente, pues es necesario encarar las causas profundas de los problemas para encontrar una armonía laboral duradera y sostenible. Por consiguiente, la colaboración y participación constructiva en el marco de los programas de cooperación técnica (TCP) de la OIT sobre libertad sindical abarcan una agenda mucho más amplia con resultados concretos que fueron presentados detalladamente en la comunicación escrita a la Comisión.

El NTIPC-MB ha elaborado un amplio inventario de 65 casos de ejecuciones extrajudiciales, incluidos aquéllos comprendidos en los casos núms. 3185 y 3119 del Comité de Libertad Sindical. La información de los dos casos está sin elaborar y la validación del RTMB aún sigue en curso. En cuanto al caso núm. 3159, la constatación inicial de prácticas laborales injustas con multas se encuentra en etapa de apelación ante la Comisión Nacional de Relaciones Laborales (NLRC). El caso está pendiente en el sistema jurídico y judicial, pero el Gobierno se ha comprometido a proporcionar información actualizada a la Comisión sobre su evolución. Debido a la falta de reformas judiciales, además de lo que se presentó en la comunicación escrita, el Gobierno ha llevado a cabo con diligencia, en el marco de los TCP, actividades de sensibilización y creación de capacidad sobre los derechos laborales fundamentales. Las directrices de la PNP y la AFP han resultado ser eficaces para coordinar las medidas de todas las partes interesadas de

manera que puedan ejercerse libremente los derechos sindicales y prevenir la violencia y casos de heridos y fallecimientos en las zonas de huelga y piquetes. Ello forma parte del procedimiento operativo estándar del Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) en conflictos laborales que pueden convertirse en una huelga o piquete. El memorándum núm. 16-14 del DOJ ha reforzado el requisito de que los fiscales obtengan la aprobación del DOLE o de la oficina del presidente en todos los casos de quejas derivadas de un conflicto laboral o relacionadas con éste a fin de prevenir la conversión indiscriminada de conflictos laborales en casos penales. Se ha emitido certificación para no menos de cinco casos penales, lo cual dio lugar a su desestimación. Gracias al uso eficaz de esos instrumentos, no se han notificado casos de violencia en las zonas de huelga o piquetes.

El cumplimiento de las leyes laborales ha mejorado considerablemente a través del nuevo sistema de cumplimiento de leyes laborales (LLCS). Las organizaciones sindicales han colaborado en la realización de una visita especial o visita de establecimiento (SAVE), con operaciones a nivel nacional, y su participación se ha institucionalizado en las normas revisadas del LLCS. En virtud de otras disposiciones, términos y condiciones de trabajo de la gente de mar que participa en transportes marítimos nacionales y viajes internacionales, los pescadores a bordo de buques pesqueros comerciales, los organismos de cobranza, los conductores de autobuses y los trabajadores domésticos están comprendidos por primera vez en el LLCS. Se ha establecido un sistema más eficaz de gestión de casos, especialmente mediante el enfoque de entrada única (SEnA) para cada conflicto tomado individualmente, y un mejor sistema de arbitraje laboral ha demostrado su capacidad para resolver casos en un período más corto de seis meses con un mayor grado de imparcialidad, equidad y coherencia frente al registro anterior de uno a dos años.

Como complemento a la información facilitada en la comunicación por escrito, subrayó asimismo la baja cifra de huelgas sin precedentes, de tan sólo un dígito, así como el escaso uso de la asunción a la jurisdicción, sólo previo consentimiento de las partes, sin que consten posturas opuestas y con final de decisiones de conciliación. Se ha instaurado un diálogo social más intenso y expansivo y existe entre los organismos comerciales y económicos el compromiso de vincular los incentivos a la inversión con el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. Los interlocutores sociales del Consejo tripartito de la industria textil y vestimentaria están trabajando sobre la creación de un consejo de derechos de los trabajadores para determinados sectores o líneas arancelarias, al que se accederá en el marco del sistema generalizado de preferencias o los acuerdos de libre comercio. Con respecto al llamado de la Misión de Alto Nivel de armonizar el Código del Trabajo con las normas internacionales del trabajo, el NTIPC ha aprobado resoluciones tripartitas en apoyo de anteproyectos de ley. Aunque las deliberaciones sobre las propuestas de proyectos de ley se han completado en la Cámara Baja del Congreso, en el Senado no se han podido aprobar por diversos motivos, entre ellos el cambio de las personas que están al frente de la Comisión del Trabajo. El Presidente de la Comisión de Trabajo y Empleo de la Cámara Baja se ha comprometido a volver a presentar como principal patrocinador todos los proyectos de ley en el 17.º Congreso que comenzará el 25 de julio de 2016.

En nombre del NTIPC, como parte del programa legislativo prioritario para 2016-2022, el Gobierno se comprometió a: i) armonizar las disposiciones del Código del Trabajo con el Convenio; ii) reforzar el NTIPC-MB y hacer plenamente realidad todo su potencial en la constitución de casos

---

investigación de la situación en materia de derechos humanos en la Isla Semirara, Caluya y Antique tras el accidente que tuvo lugar en la mina a cielo abierto de la Semirara Mining Corporation.

poniendo en funcionamiento la recién aprobada resolución del NTIPC en favor de un Equipo Tripartito de Validación independiente y capacitado basado en casos que precisan de un examen independiente, como los casos núms. 3119, 3159 y 3185; iii) garantizar la financiación para que funcionen los equipos de validación que se constituirán a partir del actual presupuesto de 2016 del DOLE destinado al NTIPC, y iv) incluir su financiación en tanto que partida presupuestaria separada en la propuesta de Ley del Presupuesto General Anual de 2017. Concluyó afirmando el compromiso del Gobierno, junto con los interlocutores sociales, de lograr en la legislación y en la práctica avances sostenidos en el cumplimiento del Convenio y de colaborar con los organismos gubernamentales competentes en las reformas del sistema de justicia penal encaminado a poner fin a los casos de impunidad relativos a violaciones de derechos sindicales. Reconociendo que falta mucho para completar esta labor, pero también que ya se han logrado resultados concretos, reiteró la gratitud del Gobierno para con la OIT, sus órganos de supervisión y los países donantes.

Los miembros empleadores reiteraron su desacuerdo con las opiniones de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga. En particular, señalaron que, al no haber normas específicas de la OIT en materia de huelga, incumbe a los países regular el alcance y las condiciones del ejercicio del derecho de huelga, y que esta posición fue respaldada por el Grupo Gubernamental en la reunión tripartita de febrero de 2015 y por el Consejo de Administración en marzo del mismo año. Resaltaron que, al parecer, se trata de un caso de discriminación sistemática por parte del Estado contra las organizaciones de los trabajadores y sus miembros, pero que un análisis más profundo de las cuestiones revela que este caso de larga data posee tres dimensiones diferentes. La primera dimensión atañe los alegatos concretos formulados por las organizaciones de los trabajadores durante años. Los miembros empleadores hicieron hincapié en que ellos no pretenden en modo alguno restar gravedad a las cuestiones sometidas a la atención de la Comisión. La observación de este año recoge alegatos graves de violaciones de los derechos humanos, entre las que cuentan: el asesinato de dos dirigentes sindicales y una tentativa de homicidio contra otro; la represión violenta de huelgas y otras acciones colectivas por parte de la policía y las fuerzas armadas; la persecución de dirigentes sindicales y el impedimento de que los trabajadores se sindicalicen en las zonas francas industriales; el incumplimiento del memorando de acuerdo celebrado entre el Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) y la autoridad de la zona económica de Filipinas (PEZA); y declaraciones de quiebra fraudulentas para negar a los trabajadores sus derechos sindicales. Esos casos no pueden no ser cuestionados.

La segunda dimensión es la respuesta del Gobierno a los alegatos, y el contexto de su respuesta. El Gobierno no se ha mantenido ocioso. Los principales instrumentos del Gobierno incluyen: i) el Mecanismo Nacional de Control (NMM), cuyo mandato consiste en supervisar los progresos de la Nación en la resolución de las violaciones de los derechos humanos, priorizando, a corto plazo, los casos de ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y la tortura, y brindar servicios jurídicos y de otro tipo, lo que arrojó como resultado varias condenas por ejecuciones ilegítimas; ii) la Comisión interinstitucional sobre ejecuciones extralegales, desapariciones forzadas, torturas y otras violaciones graves del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas (IAC), que tiene el mandato de investigar los casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otras violaciones graves de los derechos humanos perpetradas por fuerzas estatales y no estatales para dar prioridad a los casos no resueltos y de crear equipos de investigación especiales. Se ha ofrecido a los interlocutores sociales que participen activamente en

las investigaciones, al tiempo que los miembros del Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral – Órgano de control (NTIPC-MB) han obtenido el estatuto de observadores en la IAC, y iii) campañas de sensibilización sobre la observancia de la libertad de reunión, el desarrollo de capacidades para el personal encargado de la coordinación de control, y medidas para fortalecer las estructuras de control vigentes. Los miembros empleadores saludaron estos avances y solicitaron al Gobierno que proporcione información adicional sobre el funcionamiento en la práctica del NMM, el Grupo de trabajo especial del Departamento de Justicia (DOJ) y el IAC, así como sobre la participación de los interlocutores sociales en las investigaciones del IAC y el número y los tipos de casos abordados mediante estos mecanismos. En muchos casos no ha habido avances decisivos: por ejemplo, la información actualizada sobre tres casos de homicidio de dirigentes sindicales fue, para un caso, que la madre de la víctima había decidido no proseguir con la tramitación de la causa; para otro, que aún no había concluido el juicio; y para el tercero, que no pudo obtenerse la colaboración de la esposa de la víctima. Sin embargo, los miembros empleadores consideran que el contexto en el que el Gobierno debe investigar estos graves alegatos — una situación de inestabilidad política y civil de larga data con grupos insurgentes armados — no ha sido debidamente considerado en el examen del caso, tanto en el presente como en el pasado. No todas las violaciones de los derechos humanos constituyen un incumplimiento de los derechos laborales, sobre todo si la víctima estaba cometiendo un acto ilícito o delictivo en el momento en que sus derechos fueron vulnerados. Por lo tanto, resulta crucial al examinar los casos que se especifique la ley que se ha transgredido y si dicha ley se ajusta a las normas internacionales. Esto no siempre queda claro, y la falta de claridad sólo puede menoscabar la ecuanimidad del examen. Los sindicatos han expresado su preocupación por que la Ley sobre Seguridad Humana se utilice indebidamente para reprimir actividades sindicales legítimas. Por su parte, el Gobierno declaró que esa ley no puede utilizarse contra el ejercicio de los derechos sindicales, en especial si se trata de actividades sindicales legítimas, y que existen directrices para garantizar que las fuerzas armadas y la policía interfieran con las actividades sindicales sólo si el DOLE lo solicita expresamente, si se ha cometido un delito, o si se está cometiendo o va a cometerse, o si se producen actos concretos de violencia como resultado de un conflicto laboral.

En cuanto al Código del Trabajo, los miembros empleadores tomaron nota de que participó en el proceso de redacción un equipo tripartito de revisión del Código del Trabajo. Respecto del artículo 2 del Convenio, el proyecto de ley núm. 5886, que el Congreso está examinando actualmente, reconoce el derecho de constituir organizaciones y afiliarse a éstas únicamente a los extranjeros que tienen un permiso de trabajo válido y no se ocupa de la inquietud acerca de la negación del derecho de sindicación a determinados funcionarios públicos. Los miembros empleadores recordaron que, si bien el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) contempla la exclusión de determinados funcionarios públicos de la negociación colectiva, el Convenio núm. 87 no prevé nada parecido para el derecho a sindicarse. Expresaron su esperanza de que las medidas legislativas garanticen que todos los trabajadores gocen del derecho de constituir organizaciones y afiliarse a éstas, y solicitaron al Gobierno que aporte información sobre toda evolución al respecto. En lo relativo al artículo 3, los miembros empleadores observaron que los cambios propuestos armonizan la lista de industrias indispensables para el interés nacional, en las que es posible la intervención gubernamental, con el criterio de servicios esenciales del Convenio. Acogieron con agrado la iniciativa del Gobierno de limitar la intervención

gubernamental a las industrias que pueden definirse como servicios esenciales en el sentido estricto. En cuanto a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre el principio de que no deberían imponerse sanciones penales contra un trabajador por haber participado en una huelga pacífica, expresaron su preocupación dada la falta de consenso sobre el reconocimiento del derecho de huelga en el Convenio. Los miembros empleadores también tomaron nota de otros pasos positivos, como los proyectos de ley que suprimen el requisito de autorización gubernamental para la asistencia extranjera a los sindicatos o reducen de diez a cinco el número mínimo de afiliados sindicales necesarios para el registro de federaciones.

La tercera dimensión de este caso es la manera en que la Comisión de Expertos ha considerado la información recibida y reflexionado al respecto, la cual suscita dudas entre los miembros empleadores en lo relativo a la competencia de la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de formular conclusiones sobre asuntos que no son cuestiones laborales cubiertas por el Convenio. Los gobiernos deberían basar sus iniciativas en las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas sobre el caso, más que en el Informe que la Comisión de Expertos presentó a la Comisión de Aplicación de Normas. Por lo tanto, es importante que la Comisión de Expertos refleje la información recibida de forma objetiva y tenga en cuenta todos los datos de manera equilibrada. Los miembros empleadores criticaron el hecho de que la Comisión de Expertos haya tomado nota «con profunda preocupación» de los alegatos de presuntas violaciones graves de los derechos sindicales, al tiempo que se limitan a transmitir la información de la respuesta del Gobierno. Un lector poco instruido en la materia podría interpretar que en la presentación que se hace en el Informe hay un énfasis particular, lo cual podría no reflejar el resultado de las deliberaciones de la Comisión de Aplicación de Normas.

En opinión de los miembros empleadores, se deben extraer tres lecciones: i) a menudo los casos son más complejos de lo que parece en los alegatos iniciales; ii) las respuestas del Gobierno no son soluciones en sí mismas, sino que es preferible llegar a resultados concluyentes, y iii) la Comisión de Expertos debe realizar un examen equilibrado de los casos sin recalcar o distinguir ningún aspecto en particular de los alegatos o las respuestas del Gobierno, lo cual es competencia de la Comisión de Aplicación de Normas. Así, los miembros empleadores formularon las recomendaciones siguientes: i) que la Comisión de Aplicación de Normas manifieste su esperanza de que los alegados casos de violación de los derechos sindicales sean objeto de investigaciones adecuadas seguidas de enjuiciamientos eficaces que concluyan en un futuro cercano con vistas a esclarecer los hechos, determinar las responsabilidades y castigar a los culpables; ii) que la Comisión de Aplicación de Normas reconozca la creación de varias entidades de supervisión y solicite al Gobierno que proporcione más información sobre estos mecanismos y los progresos relativos a los casos que se les asignen; iii) que la Comisión de Aplicación de Normas inste al Gobierno a que continúe ajustando su legislación nacional a algunos artículos del Convenio, y iv) que se aliente a la Comisión de Expertos a que sus comentarios se ciñan a los hechos y transmitan las preocupaciones de los interlocutores sociales y de las respuestas del Gobierno y deje que sea la Comisión de Aplicación de Normas la que haga hincapié en algún aspecto si lo juzga oportuno.

Los miembros trabajadores consideraron que la designación por la Comisión de Expertos de la violación de la libertad sindical en Filipinas como caso de doble nota a pie de página es una reacción adecuada a la violencia actual contra los sindicalistas y la ausencia de procesamientos por ejecuciones extrajudiciales. Manifestaron una gran preocupación de que el ejercicio del derecho de libertad sindical

empeore con el Presidente recientemente elegido, que ha admitido abiertamente su asociación con escuadrones de la muerte responsables de más de 1 000 muertes cuando era alcalde de Davao y amenazaba con gobernar mediante decreto ejecutivo, si la legislatura o los tribunales se interponían en su camino. La puesta al margen de los sindicatos, a través de modalidades de empleo ficticios, y deficiencias en las leyes vigentes y su aplicación dieron lugar a un clima en el que es casi imposible el ejercicio de la libertad sindical. Recordaron que la Comisión de Expertos ha expresado su profunda preocupación respecto de los alegatos de violencia contra los sindicatos y ha instado al Gobierno a que emprendiera las correspondientes investigaciones. Destacó asimismo que el Gobierno tiene la obligación de adoptar medidas dirigidas a garantizar que los derechos sindicales puedan ejercerse en condiciones de normalidad respecto de los derechos humanos fundamentales y en un clima libre de cualquier tipo de violencia, presiones, temores y amenazas, pero que hasta el momento han fracasado en este sentido, como ponen de manifiesto algunos casos recientes de violencia contra los sindicatos. El 2 de julio de 2013, el Sr. Antonio Petalcorin, presidente de la Red de Organización de Transportes (NETO) con base en Davao, fue asesinado como consecuencia de su campaña para exponer la corrupción de la oficina del consejo de transportes en Davao. Recordaron que el Gobierno afirmó que, con arreglo a sus directrices, ese asesinato no había sido una ejecución extrajudicial. Poco tiempo después, uno de sus colegas fue asesinado y otro fue sometido a amenazas y a violencia, obligándolo a esconderse. El 29 de noviembre de 2014, el Sr. Rolando Pango, que estaba organizando a los trabajadores de las plantaciones de caña de azúcar en terrenos arrendados y operados por el presidente de la Federación de Productores Unidos del Azúcar de Filipinas, fue asesinado en el pueblo de Binalbagan, en Negros Occidental. Añadieron que el Gobierno determinó que el caso era una ejecución extrajudicial. Los últimos informes indican que dos hombres se encargaron del asesinato, pero el estado del caso se desconoce. El 8 de marzo de 2015, el Sr. Florencio Romano, un organizador de la Coalición Nacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores, afiliado a Kilusang Mayo Uno, que organizaba de manera activa a los trabajadores en una planta de procesamiento de alimentos, fue asesinado en la ciudad de Batangas, al sur de Manila. Ninguna persona fue acusada de ese asesinato. En abril de 2016, hombres armados abrieron fuego en un campamento del KMU instalado por trabajadores agrícolas que se preparaban para una huelga en el pueblo de Pantukan, valle de Compostela, en relación con el despido de 52 trabajadores, produciéndose un atentado para incendiar el campamento de los trabajadores. Nadie fue arrestado por ese delito. Estos casos ponen en evidencia que la situación de los sindicalistas no es segura. La Ley sobre Seguridad Humana constituye una poderosa herramienta para socavar más la libertad sindical, dado que define de manera vaga el terrorismo, permitiendo que el Gobierno arreste y detenga a las personas sospechosas de terrorismo sin orden judicial. En virtud de la ley, los ciudadanos, incluidos los dirigentes sindicales, pueden estar sujetos a vigilancia, escuchas telefónicas, detención, interrogatorios y congelación de las cuentas bancarias por una mera sospecha de terrorismo. Las penas de prisión obligatorias se establecieron en 40 años, sin la posibilidad de libertad condicional, y también se fijaron sanciones graves por delitos menores. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y numerosas organizaciones de derechos humanos plantearon serias preocupaciones acerca del impacto de la ley en el ejercicio de la libertad sindical, que deberían resolverse para evitar que el Gobierno la aplique erróneamente cuando le convenga.

El uso de modalidades de empleo ficticias para ocultar la existencia de una relación laboral, constituye un grave problema que apunta a despojar a los trabajadores de sus derechos en virtud de la ley, situación que fue especialmente aguda en Filipinas. Se estima que en 2013, más del 73 por ciento de la fuerza del trabajo estaba empleada con contratos de corta duración, lo que afectó a la capacidad de los sindicatos de organizar a los trabajadores, dado que los trabajadores bajo contrato no pueden constituir ni afiliarse a sindicatos por la ley. Se experimentó ampliamente una clasificación errónea de trabajadores como «confidencial», dado que, en virtud del Código del Trabajo, se prohibió que esos trabajadores se afiliaran a un sindicato. En otros casos, se llamó de otra manera a los trabajadores para excluirlos de la relación laboral. A los empleados de radiodifusión se les llamaba «talentos»; las empresas dedicadas a la pesca y al procesamiento del atún llamaban a sus pescadores «socios industriales»; en un caso, se utilizó la denegación del estatuto de empleo de los trabajadores de la pesca para rechazar la asistencia fundamental a 43 miembros de la tripulación capturados y mantenidos en cautiverio durante meses en Indonesia. Además, varias clases de trabajadores, como los bomberos y los guardianes de prisiones fueron excluidos del Código. La Comisión de Expertos tomó nota de los obstáculos al registro de sindicatos, incluidos unos requisitos mínimos elevados para la afiliación. En 2009, en el marco de la Misión de Alto Nivel, la OIT tomó nota de que, en virtud de la orden ejecutiva núm. 180, el porcentaje requerido se calculó en una proporción de todos los empleados del Gobierno de todo el país, lo que es probable que impida el establecimiento de un sindicato de empleados del sector público. La Comisión de Expertos también tomó nota de los alegatos de violación de la libertad sindical en las Zonas Francas de Exportación (ZFE) y de violación del MoU entre el DOLE y la PEZA. Las medidas instauradas para abordar las violaciones en las ZFE fueron ineficaces para sancionar a aquellos que violan la ley, incluso cuando los tribunales ordenan la readmisión. Los miembros trabajadores se refirieron al caso de una empresa de las ZFE, en Batino Laguna, suministradora de una gran empresa multinacional de electrónica coreana, en la que más de 30 trabajadores se vieron afectados por una reducción de plantilla de los que se supo que eran activistas pocas semanas antes de las elecciones de certificación, se negó a permitir que esos trabajadores emitieran sus votos dentro de las instalaciones de la empresa, lo cual está en contradicción con la ley, negándose a reconocer al sindicato que fue, no obstante, elegido como representante para la negociación colectiva.

Los miembros trabajadores concluyeron recordando los numerosos asuntos legislativos planteados por la Comisión de Expertos, incluida la enmienda de la ley para eliminar la posibilidad de arbitraje obligatorio en los sectores que no son esenciales en sentido estricto del término, la enmienda de los artículos 264 y 272, con el fin de eliminar la posibilidad de sanciones penales por participar en una huelga pacífica, y del artículo 270, que prohíbe que los sindicatos reciban una asistencia extranjera sin aprobación previa. A pesar de la Misión de Alto Nivel que visitó Filipinas en 2009 en relación con la libertad sindical y de algunas actividades patrocinadas por la OIT, muchas de las preocupaciones planteadas siguen sin resolverse y puede haber llegado el tiempo de que otra misión de ese tipo regresara al país.

**El Miembro empleador de Filipinas** afirmó su incredulidad ante el hecho de que la Comisión de Expertos impusiera al caso de Filipinas una doble nota a pie de página. Y planteó los siguientes interrogantes: i) hasta qué punto el mandato de la Comisión de Expertos incluye pronunciar conclusiones y recomendaciones en cuestiones relativas a casos criminales y su procesamiento en virtud de la legis-

lación nacional de un Estado Miembro; ii) cuándo se procederá a poner fin a las alegaciones generales, recurrentes y continuadas, de acoso y amenazas al derecho de sindicación, y iii) cuál es el mandato de la Comisión de Expertos en cuestiones relativas a la seguridad nacional de un Estado Miembro. No se le debería llamar la atención a su país por casos sustancialmente criminales y remotamente ligados a las normas laborales, de los que debe ocuparse el sistema judicial nacional. En su opinión, Filipinas es uno de los países que mejor cumplen el Convenio en esta zona del mundo, si no el que más. La Comisión de Expertos debería haber tenido más en cuenta los antecedentes referentes a la persistente insurgencia armada que espera se resolverán pronto. Las investigaciones sobre las violaciones del Convenio son diferentes según el contexto, sea una situación de paz relativa o una situación de conflicto armado. En un contexto muy cambiante, puede ser difícil distinguir a un rebelde que finge ser un sindicalista, o viceversa, cuando los objetivos son idénticos. El sentido de la discreción debería dictar cierta reserva a la hora de decirle a un Estado Miembro, en un contexto de conflicto armado, que cese las operaciones militares desplegadas en defensa de la seguridad nacional simplemente porque algunos sindicalistas pudieran verse implicados.

Se ha justificado la doble nota a pie de página por la gravedad del caso, que más bien parece consistir en un incumplimiento para ofrecer resultados rápidos o una respuesta automática. Esto es algo que no siempre se puede conseguir en un sistema jurídico que reconoce la independencia de los Poderes del Estado instituida para lograr el equilibrio en el ejercicio de los poderes gubernamentales. En una democracia constitucional como la de Filipinas, hay que reconocer que se pueden oponer ciertas objeciones estructurales al trabajo bienintencionado y ejemplar de la Comisión de Expertos, por ejemplo el Poder Ejecutivo no puede dictar: al Poder Judicial que acelere los mecanismos judiciales, aunque se han llevado a cabo varias reformas procesales para lograr este objetivo; y al Parlamento que promulgue leyes recomendadas por la Comisión. En general, las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Expertos parecen directrices dirigidas al órgano del Poder Ejecutivo de un Estado soberano para que: abandone las causas criminales supuestamente falsas que implican a sindicalistas; proporcione seguridad a los sindicalistas supuestamente amenazados; o cese las operaciones militares legítimas contra una insurgencia armada. Planteó interrogantes respecto a si la Comisión de Expertos puede efectuar tales solicitudes y si un Estado Miembro tiene la obligación de actuar más allá de lo que su propio sistema jurídico prevé y de su propia determinación a defender su supervivencia y los intereses nacionales.

**El miembro trabajador de Filipinas** señaló que habrá oportunidades de reforma, ya que un nuevo Gobierno asumirá el poder el 30 de junio, y el Presidente electo ha prometido acabar con los regímenes de empleo contractual ilegales y defender los derechos de los trabajadores a la seguridad del empleo. Hay perspectivas optimistas de negociaciones de paz con el objetivo de poner fin a decenios de guerra en Filipinas. Al tiempo que recordó que el derecho de sindicación se reconoce en la Constitución de Filipinas desde 1899, en la práctica, sin embargo, sigue quedando mucho camino por recorrer para cumplir plenamente con el Convenio, lo que el Gobierno sólo podrá conseguir con la cooperación y la participación activa de los interlocutores sociales. Tras la Reunión de Alto Nivel de 2009, que los mandantes tripartitos acogieron con agrado, se ha adoptado un amplio programa de cooperación técnica con el fin de mejorar la comprensión y el respeto de los principios y derechos fundamentales de libertad sindical y de negociación colectiva. No obstante, han seguido notificándose asesinatos de sindicalistas, concretamente de los Sres. Antonio Petalcorin y Rolando Pango, comunicados por el Centro de

Trabajadores Unidos y Progresistas (SENTRO) en 2015. El asesinato del Sr. Pango se ha considerado relacionado con sus actividades sindicales, mientras que el Sr. Petalcorin se ha tratado como un delito común. Éste es un asunto grave que los interlocutores sociales no deberían tomar a la ligera. Ya se ha avanzado mucho, tal como ha indicado el Gobierno, pero deben redoblar los esfuerzos para seguir reduciendo el número de casos de violaciones y las brechas existentes entre la legislación y la práctica. El CSI, la Internacional de la Educación (IE), el Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP) y SENTRO han hecho referencia a casos concretos, y la Federación de Trabajadores Libres (FFW) ha tenido ante sí una serie de casos que ha procurado resolver a nivel interno. Como ejemplos de violaciones del artículo 3, párrafo 2, del Convenio, mencionó que si bien la FFW estaba sindicando en 2012 a quienes trabajan a bordo de buques remolcadores, los organismos gubernamentales han tomado por costumbre acosar a los dirigentes sindicales para desalentar la sindicación. Se ha utilizado la Junta Especial de Investigación Marina para acosar al presidente del sindicato, Sr. Jose Emmy Tiongco, de la Malayan Tugboat Officers Association, a través de un caso administrativo de presunta violación de la seguridad marina en 2013. También se presentaron cargos por robo contra el capitán de buque remolcador Sr. Ruel Guda, y contra los Sres. Bendell Esquerria, Mark Anthony Orbito y John Mark Trio, con el fin de acabar con su determinación de permanecer en su sindicato; el caso fue desestimado en 2014 por falta de causa probable. También se ha iniciado un proceso contra el presidente de sindicato Tiongco y otras 15 personas por participar en una huelga ilegal, no ante el DOLE o la NLRC que tienen jurisdicción sobre los conflictos laborales, sino ante la Autoridad de la Industria Marina por iniciativa de esta última a pesar de la objeción del sindicato y de la inexistencia de una queja verificada; el caso se ha desestimado ulteriormente. A pesar de que las Directrices de las AFP exigen la autorización del DOLE o de la Oficina del Presidente para someter información penal ante un tribunal sobre casos dimanantes de conflictos laborales o relacionados con los mismos, también se acusó de tentativa de homicidio al capitán Sr. Tajanlangit y al Sr. Ramil Estoloso, miembros de la FFW; estos casos se han desestimado ulteriormente después del juicio por falta de pruebas. De manera análoga, se ha acusado a las dirigentes sindicales Jocelyn Nono y Bing Jumamil, que enfrentan cargos penales por difamación, por haber mostrado presuntamente una pancarta que contenía una declaración despectiva contra su empleador en una manifestación de trabajadores en huelga. Un ejemplo positivo de la aplicación de las directrices conjuntas se tradujo en el abandono de acusaciones penales contra 15 sindicalistas de una empresa de distribución, y de nueve sindicalistas de una empresa de autobuses por no haber obtenido autorización del DOLE. Aunque tanto los trabajadores como los empleadores participan en el órgano de control nacional, este último debe financiarse y debe contar con personal a tiempo completo con el fin de desempeñar efectivamente sus funciones de vigilar las violaciones de los derechos sindicales. El orador también encomió las propuestas legislativas tripartitas de enmendar el Código del Trabajo con el fin de armonizarlo con el Convenio y con otras normas de la OIT, al tiempo que subrayó la necesidad de seguir presionando para que se aprueben dichas enmiendas a la legislación. Concluyó instando al Gobierno a: acabar con los asesinatos de sindicalistas y poner fin a otras vulneraciones de los derechos sindicales; examinar el caso del Sr. Antonio Petalcorin, cuyo asesinato estuvo relacionado, a juicio del sindicato, con su iniciativa de constituir un sindicato; acusar, enjuiciar y castigar a los autores de las vulneraciones de los derechos sindicales; proporcionar financiación adecuada y asignar personal calificado para el órgano de control nacio-

nal; aplicar efectivamente el requisito de obtener autorización antes de presentar cargos penales contra los trabajadores en los casos relacionados con el ejercicio del derecho de libertad sindical o derivados de dicho ejercicio; acabar con el duro castigo de la cesación de la relación de trabajo de los trabajadores que participan en una huelga ilegal o que incumplen la orden de asunción de una jurisdicción dictada por la Secretaría de Trabajo y Empleo; declarar urgentes todos los proyectos de ley tripartitos aprobados en el Congreso relacionados con la libertad sindical con miras a cumplir las normas de la OIT; y ratificar el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

**El miembro gubernamental de Camboya**, hablando en nombre de los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y de la República de Corea, reconoció los esfuerzos desplegados por el Gobierno para ocuparse de las cuestiones relativas a la aplicación del Convenio y del Convenio núm. 98 y alentó a la continua cooperación técnica con la OIT. Entre las reformas instituidas por el Gobierno con apoyo tripartito en respuesta a la Misión de Alto Nivel de 2009 figuran: el establecimiento de mecanismos de vigilancia e investigación, como el NTIPC-MB, el MNC y la IAC; el fortalecimiento de capacidades para el personal nacional y regional encargado de la coordinación de control, por ejemplo policías, militares, jueces y fiscales, en materia de observancia de la libertad sindical y la negociación colectiva desde 2010; y reformas en la administración de justicia en materia laboral, la vinculación de los incentivos comerciales con la observancia de los derechos laborales y una vía creativa para velar por un elevado nivel de cumplimiento de las normas del trabajo transformando el mecanismo de observancia en el sistema de cumplimiento de la legislación laboral (LLCS). Puso de relieve el descenso del número de casos de violaciones de derechos sindicales como demostración palpable de que se está poniendo fin a casos de violaciones de las libertades civiles y de derechos sindicales, y exhortó a la Comisión a tener en cuenta los mencionados esfuerzos y progresos, y más en particular los compromisos contraídos por el Gobierno de poner sus mecanismos legales e institucionales en armonía con los requisitos del Convenio y del Convenio núm. 98.

**El miembro gubernamental de los Países Bajos**, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de la ex República Yugoslava de Macedonia, Noruega y la República de Moldova destacó su compromiso con la promoción de la ratificación y aplicación universales de las normas fundamentales del trabajo en el Marco estratégico sobre derechos humanos y su Plan de acción, adoptado en 2015, y recordó los compromisos asumidos por Filipinas dentro del marco del Acuerdo del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG-plus) y del Acuerdo marco de asociación y cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros por una parte y el Gobierno de Filipinas por otra. Tomó nota con profunda preocupación de las alegaciones de violaciones del derecho de sindicación en Filipinas y, especialmente, de los asesinatos de dirigentes sindicales, los secuestros y las detenciones arbitrarias de sindicalistas y el enorme aumento de cargos penales falsos contra ellos. Al tiempo que congratuló al Gobierno por la creación de entidades de control encargadas de investigar las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzosas y la tortura, coincidió con la Comisión de Expertos y expresó la firme esperanza de que los órganos establecidos investiguen adecuadamente todos los casos con una participación activa de los interlocutores sociales, determinen las responsabilidades y castiguen a los autores. En referencia al Programa UE-Filipinas de Apoyo a la Justicia, actualmente en su segunda fase de aplicación, instó al Gobierno a comunicar información sobre el nú-

mero de casos investigados y los castigos impuestos. Además, según la observación de la Comisión de Expertos, el Gobierno debe tomar medidas para enmendar el Código del Trabajo y que quede conforme al Convenio; garantizar que el proyecto de ley sobre la Cámara de Representantes núm. 5886 salvaguarda el derecho a constituir y afiliarse a organizaciones de todos los trabajadores de Filipinas, tengan o no residencia o un permiso de trabajo; adoptar leyes que garanticen a los trabajadores del sector público, los trabajadores temporales y subcontratados, así como los trabajadores que ocupan puestos directivos el derecho a constituir y afiliarse a organizaciones para defender sus intereses laborales. También debe determinar un requisito razonable de afiliación mínima para constituir un sindicato independiente en consulta con los interlocutores sociales y derogar el requisito de una autorización previa del Gobierno para recibir asistencia extranjera. Y debe adoptar una legislación pertinente para realizar la iniciativa del Gobierno de limitar el arbitraje obligatorio a los servicios esenciales y suprimir las sanciones penales para el ejercicio del derecho de huelga.

**El miembro trabajador del Japón**, hablando también en nombre de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) señaló que los sindicatos deben tener el derecho de organizar sus actividades sin la interferencia del Gobierno. Compartió la profunda preocupación expresada por la Comisión de Expertos con respecto a las numerosas violaciones de los derechos sindicales, incluidos acosos, desapariciones y asesinatos de sindicalistas, y consideró que la actual situación del país puede disuadir la inversión extranjera e instó al Gobierno a investigar los asesinatos.

**El miembro empleador del Reino Unido**, al referirse a la observación de la Comisión de Expertos en relación con el derecho de huelga, recordó que no hay un consenso de los interlocutores sociales sobre si el Convenio núm. 87 incluye dicho derecho. Señaló que el Grupo Gubernamental considera que el derecho de huelga debe reglamentarse a nivel nacional y expresó su preocupación por el hecho de que la Comisión de Expertos siga formulando observaciones relativas al mencionado derecho en el contexto del Convenio núm. 87. Esas observaciones, que apuntan a facilitar la labor de la Comisión de Aplicación de Normas, el ápice de los mecanismos de supervisión de la OIT, según el orador corren el riesgo de ser malinterpretadas. Por lo tanto, el orador espera que la Comisión de Expertos reflexione sobre la tensión generada por esas observaciones y la importancia de la armonía entre los interlocutores sociales y el Grupo Gubernamental en todo el sistema de control de la OIT.

**Una observadora en representación de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)** recordó la anterior discusión de este caso en 2009 y declaró que el enfoque «flexible» en términos de iniciativas gubernamentales y disponibilidad de la asistencia técnica de la OIT no ha dado los resultados esperados, pues el caso se volvió a discutir. Las cuestiones básicas de la reforma de la legislación laboral y la falta de conformidad con el Convenio siguen en juego. Al referirse a la declaración de la miembro trabajadora de Filipinas, la oradora aseguró tener la esperanza de que el Presidente electo cumpla sus promesas relativas a poner fin a los contratos de empleo cortos que sean ilegales y defender el derecho de los trabajadores a la seguridad del empleo. Al mismo tiempo, recordó que el cambio de Gobierno conduce al reinicio de negociaciones complejas y se refirió a las declaraciones ambiguas por el Presidente electo sobre el papel de los sindicatos durante la campaña electoral, las que parecen más una amenaza que una invitación a cooperar. Los afiliados a la Internacional de Servicios Públicos (ISP) cooperaron de buena fe con el Gobierno anterior y se han logrado resultados alentadores en la campaña para ra-

tificar el Convenio núm. 151. Subrayó que ello se ha realizado principalmente por medio de la labor de los interlocutores sociales del sector público y sugirió que los resultados conseguidos en dicho sector pueden servir como una buena práctica para establecer relaciones laborales correctas también en el sector privado. Recordando la drástica declaración final de los miembros empleadores hace siete años sobre la necesidad de adoptar medidas urgentes para aplicar el Convenio en la legislación y en la práctica, expresó la esperanza de que los esfuerzos conjuntos de los tres mandantes de la OIT produzcan un cambio tangible en Filipinas.

**Una miembro trabajadora de la República de Corea** señaló a la atención de la Comisión la infracción a la libertad sindical en las Zonas Económicas Francas (ZEF). A pesar del hecho de que el DOLE haya prometido enmendar el Código del Trabajo e investigar las ejecuciones extrajudiciales de sindicalistas, como consecuencia de la Misión de Alto Nivel de la OIT en 2009, las violaciones de la libertad sindical, la represión sindical y la injerencia del empleador, aún prevalecen, especialmente en las ZFE. La Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU) ha venido controlando estrechamente la situación de los derechos de los trabajadores en las ZFE, especialmente en Cavite, la mayor ZFE del país, que emplea aproximadamente a 60 000 trabajadores, y en Laguna. Según las entrevistas con los trabajadores realizadas en 2014 y la información notificada a la KCTU y a otras ONG de Corea, los trabajadores hicieron frente a menudo a la opresión cuando trataron de establecer un sindicato. Por ejemplo, según un trabajador de una empresa coreana de Cavite, el 24 de junio de 2014, los trabajadores presentaron al DOLE una petición de certificación de elección para establecer un sindicato independiente; mientras que 95 de 258 trabajadores firmaron inicialmente la petición, 35 retiraron sus firmas después de que la empresa hubiese amenazado con trasladarse, si se constituía el sindicato; la empresa también obligó a las personas a firmar declaraciones en las que se garantizaba que no se afiliaban al sindicato, prometiendo a cambio una ayuda económica por los daños ocasionados por el tifón. Según otro trabajador de una empresa diferente, la dirección interfirió cada vez que los trabajadores trataron de constituir un sindicato, algunas veces promoviendo a los trabajadores o pagándoles más. La libertad sindical se encuentra, entonces, en peligro y debería abordarse seriamente la connivencia de los organismos del Estado, especialmente el DOLE y la Autoridad de la Zona de Exportación de Filipinas, en la represión sindical, y la injerencia de la administración en el establecimiento de un sindicato. La reforma del Código del Trabajo, recomendada por la Comisión de Expertos, debería completarse con carácter de urgencia para garantizar que todos los trabajadores puedan ejercer los derechos de libertad sindical sin ningún temor ni injerencia.

**El miembro gubernamental de India** señaló que el Gobierno se ha comprometido a abordar todas las cuestiones relativas a la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98, y recordó que, tras la Misión de Alto Nivel de la OIT en 2009, se han emprendido una serie de reformas importantes con el fin de armonizar las políticas y medidas nacionales con las obligaciones internacionales. Éstas comprenden, entre otras, la creación de capacidad y la concienciación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de otras partes interesadas, así como el incremento del número de funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de las normas. Estas medidas han tenido un efecto positivo al preconizar el respeto de los derechos laborales y la protección, también a través de la promoción del diálogo social. La Comisión debería tener en cuenta los avances logrados en sus conclusiones, y el Gobierno debería proseguir su cooperación de larga data con la OIT y aprovechar su asistencia técnica, según proceda.



La miembro trabajadora de Indonesia señaló a la atención de la Comisión la práctica generalizada de contractualización de la mano de obra en Filipinas en los sectores tanto público como privado, lo que deja a los trabajadores sin seguridad en el empleo, sin prestaciones y sin el derecho de sindicación, con lo que se les excluye de la negociación colectiva. Es alarmante que, cada vez más, el empleo regular en oficinas de la Administración Pública se sustituya con el trabajo contractual. Filipinas tiene en la actualidad casi 20 millones de trabajadores contractuales entre sus 42 millones de trabajadores. En el marco de la contractualización, el subcontratista contrata a un trabajador por cinco meses, lo despide y lo vuelve a contratar por otros cinco meses, con lo que evita pagar las contribuciones sociales y de salud a las que tiene derecho todo trabajador regular. Al contrato de cinco meses se le conoce como contractualización, 5-5-5 o «endo» (terminación de contrato). Esta práctica viola la legislación del trabajo, por la que los empleadores están obligados a regularizar a los trabajadores a partir de seis meses de servicio ininterrumpido y otorgarles todas las prestaciones, por ejemplo seguro de enfermedad, cobertura de seguridad social y vivienda. Es evidente la relación entre el empleo precario y el aumento del número de personas pobres en Filipinas. La contractualización y el trabajo a través de agencias de contratación también han debilitado el movimiento sindical reduciendo el número de trabajadores permanentes, que forman la base tradicional de los sindicatos. Estos afrontan dificultades para organizar a los trabajadores contractuales, que temen perder sus empleos. El poder de negociación de la fuerza de trabajo se ve minado porque los empleadores prefieren recurrir a trabajadores con contratos cortos. En la actualidad, menos del 7 por ciento del total de la fuerza de trabajo de Filipinas está sindicado, y un número aún menor goza de cobertura de convenios colectivos (en 2013, unos 228 000 trabajadores). Los intentos de la Federación de Trabajadores Libres (FFW) y de otros sindicatos de Filipinas por organizar a los trabajadores contractuales de los grandes centros comerciales han fracasado debido a que la dirección recurre a mecanismos contundentes de acoso antisindical, a pesar de los cuales la FFW sigue organizando a los trabajadores para combatir el trabajo precario y la práctica generalizada de la contractualización en el país. Instó al Gobierno a poner su legislación y sus prácticas en armonía con el Convenio núm. 87 y a ratificar el Convenio núm. 151.

El miembro trabajador de Burkina Faso manifestó su preocupación por el gran número de casos individuales relativos al Convenio núm. 87 y recordó que las cuestiones debatidas en la Conferencia están basadas en el respeto del termómetro social que es la organización sindical y sus funcionalidades que son la libertad sindical y el derecho de huelga. Sin éstos, hablar de sindicato sería una ficción. La situación en Filipinas es alarmante y es conveniente felicitar tanto a la Comisión de Expertos por su trabajo como a los gobiernos y a los empleadores que cumplen con sus obligaciones internacionales. En un contexto de liberalismo excesivo en que el sistema trabaja de forma cotidiana para deteriorar el equilibrio normativo, no existe ninguna posición social adquirida o estable. Sin embargo, el poder y la riqueza sin un marco normativo constituyen la base de la injusticia social, terreno fértil para las guerras. Concluyó señalando que la cuestión de la educación es fundamental para dar el sentido del compromiso y de la palabra dada y para trabajar por un mundo en el que las relaciones sociales sean realmente humanas.

La representante gubernamental, tras haber tomado nota de las declaraciones y expresado su reconocimiento por el diálogo que había tenido lugar, señaló que, si bien no se han completado las reformas, los proyectos de ley están listos, cuentan con el apoyo de todos los interlocutores socia-

les en el Consejo Nacional Tripartito para la Armonía Laboral (NTIPC) y serán tratados por el nuevo Congreso. Con respecto a las causas penales relacionadas con el ejercicio de los derechos laborales, hay una voluntad compartida de acabar con la impunidad y proseguir los esfuerzos destinados al fortalecimiento de la capacidad, reforzando las facultades y los recursos del NTIPC-MB para que efectúe exámenes independientes que contribuyan a la labor de la policía y los fiscales. En cuanto a la contractualización, el Gobierno no permite que se contraten o subcontraten trabajadores de manera ilegal para eludir la legislación laboral. En espera de la aprobación de tres proyectos de ley sobre esta cuestión, el Gobierno está aplicando estrictamente la orden departamental núm. 18-A, que define con claridad las prácticas permitidas y prohibidas, cuenta con el apoyo de empleadores y trabajadores y ha propiciado la regularización de los trabajadores en los casos de incumplimiento. Durante el transcurso de la discusión, se ha alentado al Gobierno a que aplique las recomendaciones formuladas por la Misión de Alto Nivel de 2009, que ya ha dado resultados. Las preocupaciones transmitidas en relación con el derecho de huelga han quedado prácticamente sin efecto, puesto que ya casi no se admiten casos a trámite a raíz de la iniciativa del Gobierno de facilitar la conciliación para fomentar arreglos entre las partes. Observó que la administración entrante recibirá toda la información necesaria sobre las medidas adoptadas desde 2009 y las observaciones formuladas para subsanar cualquier deficiencia que pueda quedar en relación con la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica.

Los miembros trabajadores destacaron que el clima de violencia, y en particular los asesinatos de dirigentes sindicales obstaculizan considerablemente el ejercicio de los derechos sindicales. Aunque se han establecido mecanismos de supervisión para abordar la violencia antisindical, es evidente que no han servido para evitar que se asesinen a sindicalistas ni para terminar con la impunidad. El Gobierno debe redoblar sus esfuerzos y, en colaboración con los representantes sindicales, encontrar medidas eficaces para proteger a los sindicalistas en peligro y garantizar que se lleven a cabo investigaciones para identificar, enjuiciar y sancionar a los culpables. Se mostraron profundamente impresionados por los diversos medios por los cuales se impide a los trabajadores ejercer sus derechos, ya sea mediante su exclusión de la legislación laboral, el uso de contratos de corta duración o la clasificación errónea de las relaciones de trabajo. Todos los trabajadores deben gozar del derecho de sindicación y el Gobierno debe garantizar este derecho en la ley y la práctica, así como el derecho de negociación colectiva con el empleador con el que hayan contratado la relación de trabajo. Las violaciones de la libertad sindical en las ZFE han constituido un problema grave durante muchos años y, a pesar de la atención continua que se dedica a este asunto, la situación no ha mejorado. El Gobierno debe actuar sin demora para velar por el ejercicio de la libertad sindical en las ZFE. Con respecto a las cuestiones legislativas suscitadas por la Comisión de Expertos en relación con el derecho de huelga, incluida la imposición de una arbitraje obligatoria en industrias que no son esenciales en sentido estricto y la posibilidad de imponer sanciones penales por participar en una huelga pacífica, los miembros trabajadores recordaron que nadie debe ser encarcelado por emprender una acción sindical pacífica. En cuanto a las observaciones de la Comisión de Expertos, instaron al Gobierno a que tome las medidas necesarias para poner fin a la impunidad en lo que concierne a la violencia contra sindicalistas y a que organice investigaciones independientes, de modo que los autores intelectuales y materiales de los delitos sean detenidos, juzgados y, si se les declara culpables, sancionados como corresponda. Es preciso asignar fondos suficientes y contratar al personal necesario para este fin. También instaron al Gobierno a que:

tome las medidas adecuadas para evitar que se vuelvan a perpetrar delitos contra sindicalistas, por ejemplo, mediante mecanismos de protección de los sindicalistas que, en opinión de una entidad imparcial, estén en peligro; garantice que todos los trabajadores sin distinción alguna puedan ejercer su derecho de libertad sindical, incluidos los trabajadores migrantes, aquellos que ocupan puestos gerenciales o con acceso a información confidencial, bomberos, guardias de prisiones y otros trabajadores del sector público, los trabajadores temporales y subcontratados, así como los trabajadores que no tienen un contrato de trabajo; tome medidas eficaces para prohibir la clasificación intencionalmente errónea de los trabajadores, que los priva de sus derechos sindicales; se asegure de que no se use la Ley sobre Seguridad Humana para suprimir actividades sindicales legítimas; reduzca el número mínimo de afiliados necesario para registrar un sindicato, una federación o confederación; permita a los sindicatos que reciban asistencia financiera extranjera, incluso de un sindicato internacional, sin autorización previa; y enmiende los artículos 263, g), 264 y 272 del Código del Trabajo. Este año, está previsto que una misión de contactos directos visite Filipinas con el fin de realizar el seguimiento de estas recomendaciones.

Con respecto al derecho de huelga, los miembros trabajadores destacaron que los miembros empleadores han deformado nuevamente la declaración del Grupo Gubernamental en febrero de 2015, formulada en los términos siguientes: «El Grupo Gubernamental reconoce que el derecho de huelga está vinculado a la libertad sindical, que es uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. El Grupo Gubernamental reconoce específicamente que de no ampararse el derecho de huelga, la libertad sindical, en particular el derecho de organizar actividades para promover y proteger los intereses de los trabajadores, no puede realizarse plenamente». Si bien no es un derecho absoluto, no es posible que el alcance del derecho esté regulado únicamente a escala nacional, ya que si así fuera, el resto de la declaración del Grupo Gubernamental no tendría sentido. Dado que los miembros empleadores reconocen que la Comisión de Expertos y esta Comisión son los dos pilares del sistema de control de la OIT, a los miembros trabajadores les cuesta entender que los miembros empleadores consideren que los gobiernos no tienen obligación de responder ante la Comisión de Expertos, sino sólo respecto de la línea política que la Comisión imprima a ese informe. Si así fuese, la labor de la Comisión de Expertos no tendría sentido. Asimismo, daría la impresión errónea de que la Comisión de Aplicación de Normas es superior y de algún modo supervisa la labor de la Comisión de Expertos. A modo de conclusión, los miembros trabajadores dijeron que no logran comprender que las observaciones de un órgano independiente como la Comisión de Expertos, cuyo mandato consiste en evaluar la aplicación de los convenios por parte de los Estados, pueda juzgarse poco ecuánime simplemente por expresar una preocupación acerca de la falta de aplicación del Convenio.

Los miembros empleadores tomaron nota de las amplias deliberaciones sobre este caso, e indicaron que no hay duda sobre la realidad de las cuestiones y las alegaciones, y apoyaron el llamado de los miembros trabajadores a la acción y la mayoría de las recomendaciones formuladas. También tomaron nota de la declaración del Gobierno en el sentido de que hay que examinar esas cuestiones teniendo en cuenta los antecedentes de cada caso, pues ninguno es idéntico a otro. Asimismo, y sin denigrar la función de la CEACR, el orador observó que la Comisión de Aplicación de Normas es finalmente el órgano que se basa en los hechos notificados por los expertos. Si bien la Comisión no puede realizar su trabajo sin el informe de la Comisión de Expertos, la CEACR no debe formular conclusiones ni orientaciones en cada caso, pues se trata de algo que compete a la Comisión de Aplicación de Normas. El orador

concluyó declarando que, a falta de unanimidad, las cuestiones relativas al Convenio núm. 87 se están llevando delante de la forma convenida y felicitó al Gobierno por las medidas que ha adoptado, invitándolo a considerar cualquier asistencia técnica que se le pueda ofrecer.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de la información suministrada por la representante gubernamental y de los debates mantenidos a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.**

**La Comisión tomó nota con preocupación de los numerosos alegatos de violencia antisindical y de la falta de progresos en la investigación de muchos de estos casos. La Comisión tomó nota asimismo de que el Gobierno ha emprendido reformas legislativas con el fin de aportar respuestas a algunas de las preocupaciones de la Comisión de Expertos, pero lamentó que no se hayan adoptado e instó al Gobierno a que ponga la legislación en conformidad con el Convenio.**

**Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión solicitó al Gobierno que:**

- lleve a cabo en un futuro cercano investigaciones apropiadas sobre los presuntos casos de vulneración de los derechos sindicales, con miras a establecer los hechos, determinar las responsabilidades y castigar a los autores;
- asegure que se pongan a disposición personal y fondos suficientes para llevar a cabo efectivamente esta labor con toda prontitud, con el fin de evitar una situación de impunidad;
- establezca órganos de control y proporcione información periódica sobre estos mecanismos y sobre los progresos realizados en relación con los casos que les han sido asignados;
- adopte medidas adecuadas para prevenir la repetición de delitos contra sindicalistas, incluida la institución, por un órgano imparcial, de sistemas de protección para los sindicalistas que se consideran en situación de riesgo;
- ponga la legislación nacional en conformidad con el Convenio en lo que respecta al requisito de que los sindicatos obtengan el permiso del Gobierno para recibir asistencia extranjera, y para reducir el requisito de registro de diez a cinco agentes de negociación debidamente reconocidos o filiales locales;
- enmiende la legislación para permitir que las clases actualmente excluidas de funcionarios públicos se puedan asociar libremente;
- tome medidas eficaces para prohibir la clasificación incorrecta intencional de empleados con el fin de privarles de la libertad sindical protegida por el Convenio.

**El Gobierno debería aceptar una misión de contactos directos este año, con el fin de realizar un seguimiento de estas conclusiones.**

**La representante gubernamental agradeció a la Comisión sus comentarios, que considero constructivos y útiles para ayudar al Gobierno a colmar la brecha de aplicación del Convenio. Sin embargo, expresó sus reservas en lo que respecta a la solicitud de una misión de contactos directos, ya que no puede vincular a la administración entrante, que asumirá sus funciones a finales de mes, con este compromiso.**

### **GUATEMALA (ratificación: 1952)**

El Gobierno ha comunicado por escrito las siguientes informaciones:

*Avances relativos al cumplimiento de la Hoja de ruta, derivada de la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por incumplimiento del Convenio núm. 87. Investigaciones de homicidios y sentencias emitidas a la fecha.* El Gobierno de Guatemala manifiesta su preocupación por estos hechos y continúa, a través del

Ministerio Público, Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas, investigando hasta lograr la condena de los autores de los hechos delictivos. En el mes de marzo de 2016 se informó a la 326.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración sobre 14 sentencias. No obstante, sí se han registrado avances en las investigaciones. La unidad especializada del Ministerio Público, avanzó en las diligencias realizadas en el caso del Sr. Bruno Ernesto Figueroa, afiliado a la subfilial del Sistema de Integración de Atención en Salud del SNTSG (caso núm. 2609 ante el Comité de Libertad Sindical) siendo éstas las siguientes: *a)* el día 14 de abril de 2016, se presentó formal acusación y solicitud de apertura a juicio en contra de cuatro personas por los delitos de asesinato, asesinato en grado de tentativa y asociación ilícita; *b)* el 16 de mayo de 2016, en el Juzgado Décimo de Primera Instancia Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente del departamento de Guatemala, se admitió la acusación y se abrió a juicio penal, y *c)* para el 29 de agosto del 2016, se tiene programada la audiencia de inicio del juicio oral y público en contra de una persona más, acusada por los delitos de encubrimiento y asociación ilícita dentro del mismo caso.

*Avances del convenio de colaboración entre la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas, del Ministerio Público.* Derivado del Convenio de colaboración, entre ambas entidades, se han reunido en cuatro oportunidades para dar seguimiento a las investigaciones y esclarecer los hechos delictivos. En las reuniones se hicieron observaciones y recomendaciones y se aplicaron en varios casos, obteniendo sentencia condenatoria de cinco años para el Sr. Gerardo Aníbal López (condenado) en el caso del Sr. Marlon Dagoberto Vásquez (agraviado) y extinción de la persecución penal en el caso del Sr. Jorge Ricardo Barrera Barco (agraviado) por la muerte del sindicado Sr. Rómulo Emanuel Mejía Peña. Recientemente, el Ministerio de Trabajo sostuvo reuniones con las autoridades del Ministerio Público y la CICIG para dar seguimiento a las investigaciones del Ministerio Público y se solicitó la cooperación de dicha Comisión para agilizar y priorizar la investigación de dichos procesos; el Comisionado y la Fiscal General manifestaron su total apoyo para continuar el esclarecimiento de los casos.

*Cumplimiento de la instrucción 1-2015 del Ministerio Público para mejorar la eficacia de las investigaciones sobre los asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas. Caso del Sr. Mynor Rolando Castillo Ramos.* A partir de la vigencia de la instrucción 1-2015, la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas ha cumplido con los procedimientos de investigaciones señalados en dicha instrucción, prueba de ello, es la investigación que se realizó en el caso de la muerte del Sr. Mynor Rolando Castillo Ramos, afiliado al Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Jalapa, hecho ocurrido, en 2015 en la que se practicaron ágilmente las diligencias de investigación que han permitido que el Ministerio Público presente acusación formal y apertura a juicio en contra del autor material del hecho delictivo. El 18 de mayo de 2016, el Juzgado de Primera Instancia Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente del departamento de Jalapa, admitió acusación y abrió a juicio penal contra una persona, por los delitos de asesinato, asesinato en grado de tentativa, quien previamente estuvo bajo análisis psiquiátrico.

*Estudios de riesgo a dirigentes sindicales y sindicalistas amenazados y asignación de medidas de protección. Primer Trimestre 2016.* El Ministerio de Gobernación informó que en el primer trimestre de 2016, recibió 14 denuncias/solicitudes de medidas de seguridad, a la cuales, el departamento de análisis de riesgo de la división de protección de personas y seguridad de la policía nacional civil,

analizó el riesgo según la normativa, determinando un nivel de riesgo bajo, por lo cual no fueron otorgadas las medidas.

*Solicitudes de aplicación del mecanismo de seguridad preventiva según el protocolo de implementación de medidas de seguridad inmediatas y preventivas en favor de las y los defensores de derechos humanos solicitadas por el Ministerio Público.* El Ministerio Público, por medio de la unidad especializada ha solicitado al Ministerio de Gobernación, durante el primer trimestre de 2016, siete medidas de seguridad preventivas de carácter personal, a favor de dirigentes sindicales y sindicalistas. Adicionalmente fueron solicitadas a la policía nacional civil, ocho medidas de seguridad perimetral.

*Teléfono gratuito 1543 para denuncias de violencia o amenazas contra defensores de derechos humanos.* El número de emergencias, brinda atención las 24 horas del día, con personal especializado, para coordinar apoyo inmediato a través de la policía nacional civil y la activación del protocolo de implementación de medidas de seguridad inmediata y preventiva a favor de la víctima, mientras se realiza el estudio de análisis de riesgo. Como resultado de llamadas al 1543 en el primer trimestre del año 2016 se presentaron dos denuncias ante el Ministerio Público, las cuales se encuentran en fase de investigación por la Unidad Fiscal de Delitos contra Sindicalistas y la Unidad Fiscal de Delitos contra Periodistas.

*Capacitación sobre libertad sindical con encargados de atender el teléfono gratuito 1543.* El 29 de marzo de 2016, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con asistencia técnica de la OIT, llevó a cabo una capacitación referente al derecho de la libertad sindical, derecho de sindicación y negociación colectiva, dirigida a los agentes de la línea 1543 del Ministerio de Gobernación, así como a los asesores del Call Center del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y agentes de la policía nacional civil; se contó con un total de 50 personas, con el objeto de brindarles herramientas para aplicar los mecanismos necesarios para que se garantice la seguridad de las personas asociadas a los sindicatos en Guatemala.

*Avances en el Protocolo de implementación de medidas de seguridad, inmediatas y preventivas a favor de trabajadores y trabajadoras sindicalizados, dirigentes, directivos, militantes, lideresas y líderes sindicales, personas relacionadas con la defensa de derechos laborales, así como espacios físicos para realizar sus actividades.* Los días 23 de febrero, 16 de marzo y 17 de mayo, se han realizado reuniones de la mesa técnica sindical, incluyendo a las instituciones involucradas y al sector sindical, para revisar el protocolo para protección de sindicalistas; con fecha 23 de febrero se acordó esperar observaciones del sector sindical para continuar con la redacción del mismo, las cuales fueron enviadas el día 1.º de marzo. En el caso de la reunión del 17 de mayo de 2016, se realizó sesión de la mesa técnica sindical, con el objeto de presentar, revisar y discutir la propuesta de protocolo del Ministerio de Gobernación. Habiéndose acordado en la misma, que las centrales sindicales presentarán sus comentarios y observaciones el 24 de mayo del presente, con el fin de alcanzar un acuerdo y firmar el protocolo. Sin embargo, con fecha 23 de mayo el Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco y Sindicatos Globales Guatemala enviaron nota indicando que el protocolo fue impuesto y que no se han tomado en consideración las peticiones sindicales, y que en cuanto sean incluidas en el instrumento estarán en condiciones de estudiarlo y realizar su posible validación. Por lo anteriormente mencionado, el Gobierno abre nuevamente el espacio para que el sector sindical emita sus comentarios y pronunciamientos y que dicho protocolo pueda ser consensuado y aprobado; manteniendo el diálogo y los procesos, con la importancia de aclarar que no se ha impuesto un pro-

toloco sin validación de dicho sector, siempre considerando las posibilidades de sostenibilidad y funcionamiento del mismo desde el Ministerio de Gobernación.

*Creación de una partida presupuestaria que garantice los gastos de agentes de la policía nacional civil (PNC) asignados a protección de personas.* Es importante resaltar que ninguna persona a la cual le fue asignado un esquema de seguridad tiene la obligación de cubrir gastos de alimentación, hospedaje u otro tipo de gasto económico a los agentes asignados. Por el momento se analiza el mecanismo a utilizar para mejorar las condiciones económicas de las personas asignadas a la división de protección de personas, debido a que el presupuesto de la policía nacional civil y Ministerio de Gobernación es insuficiente para cubrir ese gasto. Se analiza brindar un bono de especialidad al personal.

*Reformas legislativas.* Ha sido contratado el consultor para redactar el anteproyecto de reformas al Código del Trabajo en materia de libertad sindical y negociación colectiva, para su adecuación al Convenio núm. 87 de la OIT; se tiene previsto presentar el proyecto de reformas al Congreso de la República previa consulta con los sectores trabajador y empleador, a finales de septiembre del presente año. Se han realizado acercamientos con la Comisión de Trabajo del Congreso de la República para la adecuación legislativa con las normas internacionales del trabajo, iniciando con la sensibilización sobre la importancia de las reformas del Código del Trabajo, habiendo generado comunicación y análisis conjunto entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y dicha comisión. Al respecto, también se ha redactado un anteproyecto de iniciativa de ley para reformar el Código del Trabajo relativa a la aplicación de sanciones administrativas por infracciones a normas laborales a cargo de la Inspección General de Trabajo, el cual será sometido consulta tripartita a la brevedad posible, antes de su sometimiento al Congreso de la República.

*En relación al registro sindical.* El Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección General de Trabajo, recibe las solicitudes para inscripción de sindicatos y reconocimiento de personalidad jurídica; al respecto se ha dado un aumento significativo en la inscripción de organizaciones sindicales, el último trimestre de 2015 se inscribieron 52 organizaciones y para el primer trimestre de 2016 se han inscrito 61 organizaciones.

*Tratamiento y resolución de conflictos por la Comisión de Resolución de Conflictos en materia de la libertad sindical y negociación colectiva.* La Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva, funciona desde el 2014, tiene dieciocho casos en tratamiento, nueve con queja ante el Comité de Libertad Sindical y nueve de quejas planteadas a la comisión, que han sido analizados y estudiados por el Mediador y la Secretaria Técnica para identificar aquellos con posibilidades de resolución a través de la Comisión. Se informará de los resultados obtenidos.

*Campaña de sensibilización sobre la libertad sindical y la negociación colectiva.* Se inició la divulgación, promoción y difusión de la campaña de sensibilización, traducidos en idiomas mayas, kaqchikel y kiche, con transmisión en radios comunitarias a nivel nacional, alcanzando una audiencia de más de 8 millones de personas, así como otras acciones en materia de promoción de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva. Esta campaña se enfoca en los sectores que cuentan con un reducido número de sindicatos, tales como el sector de maquila. Actualmente se está divulgando en la página web y redes sociales de 14 instituciones gubernamentales, siendo éstas las siguientes: 1) Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia; 2) Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional; 3) Secretaria de la Paz; 4) Aeronáutica Civil; 5) Ministerio de Cultura y Deportes; 6) Ministerio de Eco-

nomía; 7) Ministerio de Agricultura y Ganadería; 8) Ministerio de Desarrollo Social; 9) Ministerio de Comunicaciones; 10) Ministerio de Finanzas; 11) Ministerio de Gobernación; 12) Ministerio de Relaciones Exteriores; 13) TGW Radio; y 14) Canal de Gobierno. Finalmente es importante mencionar que, aunado a estos esfuerzos, desde el Gobierno central se gestionó ante el Congreso de la República una modificación a la ley que aprueba el presupuesto anual, fortaleciendo y aumentando el financiamiento del Organismo Judicial, a efectos de atender las demandas y avances en la resolución de casos pendientes, reducir la impunidad y eficientar el acceso a la justicia en Guatemala. Este esfuerzo forma parte de un proceso de cambios estructurales que el país ha determinado en el inmediato, mediano y largo plazo; en ese sentido en mayo del año en curso, se lanza el Diálogo nacional: hacia la reforma de la justicia en Guatemala; liderado por los presidentes de los tres altos organismos, con el objetivo de fortalecer la lucha contra la impunidad en el país.

Además, ante la Comisión, **una representante gubernamental** manifestó el compromiso de su país en el cumplimiento de las obligaciones previstas en los convenios ratificados. Ello se manifestó ya en la carta dirigida al Director General de la OIT en marzo de 2016 por el Presidente de Guatemala en la que también señaló su compromiso en el cumplimiento del Memorandum de Entendimiento y la Hoja de ruta para resolver las cuestiones relacionadas con el Convenio núm. 87 contenidas en la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. En su 326.<sup>a</sup> reunión, el Consejo de Administración valoró esta comunicación así como el informe presentado por el Gobierno compartiendo los avances que se registraron en las primeras semanas de gobierno. Se refirió a las acciones realizadas desde marzo hasta junio de 2016, las cuales continuarán siendo implementadas con miras al informe que nuevamente se presentará al Consejo de Administración en noviembre de 2016. Consciente del rol de los tres poderes del Estado, manifestó que estaba acompañada por una delegación del Congreso de la República, encabezada por el presidente de la Comisión de Trabajo, y con quienes se ha iniciado un proceso intenso de coordinación y cooperación para promover la adecuación de la legislación con las normas internacionales del trabajo, proceso que contará con la participación de trabajadores y empleadores. Las estrategias fijadas por el nuevo Gobierno para el período 2016-2020 son las siguientes: 1) combatir la corrupción, y modernizar el Estado, fortaleciendo la inspección del trabajo, haciéndola más transparente y eficaz; 2) garantizar la seguridad alimentaria, la salud integral y la educación, en particular mediante el fortalecimiento del sistema de salud y seguridad ocupacional, con acciones y estrategias de carácter preventivas y de protección al trabajador. Se prevé asimismo combatir y erradicar el trabajo infantil, mediante el mecanismo de gestión, de la «Hoja de ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil»; 3) fomento del Trabajo Decente, partiendo de la actualización y definición de la Política Nacional de Empleo, como el marco general para el desarrollo de acciones, planes y programas encaminados a reducir el déficit de trabajo decente en el país, disminuyendo la informalidad y aumentando la competitividad y el desarrollo económico en general; 4) combatir la pobreza y la pobreza extrema, y 5) seguridad nacional con la creación de mecanismos que generen oportunidades de trabajo decente en el país para prevenir el delito y evitar la migración. Estas estrategias se basan en principios fundamentales, tales como el diálogo, el consenso y la inclusión de los interlocutores, la legalidad e integralidad y visión holística de la política pública, dando prioridad a la población más vulnerable, entre los que se cuentan las mujeres, los pueblos indígenas, los migrantes, la niñez, la adolescencia y la juventud. En relación en particular con la apli-

cación del Convenio, la oradora manifestó que en tanto Ministra se ha reunido en las oficinas de las centrales sindicales y el Presidente ha recibido a líderes sindicales en varias ocasiones. Esto demuestra el compromiso del Gobierno en generar confianza, promover el diálogo y buscar una agenda en común. Asimismo, se ha procedido al registro de 61 sindicatos en los primeros meses del año. El Gobierno reconoce los retos presentados por la situación de violencia histórica existente en el país que afecta también la vida de los sindicalistas cuyo tratamiento requiere cambios profundos y estructurales. Con ese fin, se ha lanzado el Diálogo nacional: hacia la reforma de la justicia en Guatemala, con el objetivo de fortalecer la lucha contra la impunidad en el país.

El Comisionado de la CICIG y la Fiscal General manifestaron su total apoyo para lograr la condena de los autores de los hechos delictivos, registrando hasta la fecha 14 sentencias. También ha habido avances en algunas investigaciones pendientes que son objeto de examen por parte del Comité de Libertad Sindical. Asimismo se refirió a avances en el tratamiento de casos por parte de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Por ejemplo, en el caso de la Municipalidad de Masagua, Escuintla, se ha podido elaborar las bases de un convenio de pago por 7 millones de quetzales a 41 trabajadores por salarios incumplidos que pondrá fin al conflicto de cuatro años. Todos estos logros demuestran el compromiso presidencial y del Gobierno, si bien con limitaciones teniendo en cuenta el contexto general del país. La Ministra valoró la aceptación de la invitación por parte de la Directora del Departamento de Normas Internacionales de Trabajo a visitar el país en julio de 2016. Concluyó reiterando la preocupación de su Gobierno por la utilización simultánea de mecanismos de control para tratar las mismas alegaciones relativas a un país, en contra del cual existe una queja ante el Consejo de Administración. Consideró que se trata de una duplicación de los mecanismos y por ende debilita el funcionamiento y la credibilidad de los órganos de control de la OIT.

Los miembros trabajadores destacaron que el caso de Guatemala ha sido objeto de 22 discusiones de la Comisión de Aplicación de Normas en los últimos 25 años, en la medida en que se ha negado sistemáticamente a efectuar un seguimiento sobre las graves observaciones y conclusiones formuladas por los órganos de control de la OIT. Además, sigue habiendo asesinatos de sindicalistas con una impunidad casi total. En septiembre de 2015, el Sr. Mynor Rolando, un militante del sindicato de empleados municipales de Jalapa injustamente despedido y que había obtenido un orden de reintegración del Tribunal del Trabajo, fue asesinado de un disparo, así como otros nueve militantes antes que él, cuando esperaba que el alcalde de la ciudad cumpliera la resolución judicial y abonara los salarios atrasados a los empleados despedidos de forma ilegal. En lugar de ello, pasó a estar en el punto de mira y fue acosado debido a sus actividades sindicales y a la denuncia que presentó en 2013 ante el Comité de Libertad Sindical, el cual había exhortado al Gobierno a tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los sindicalistas amenazados. El Gobierno no ha informado sobre las medidas adoptadas cuando la cuestión de la violencia y la impunidad a la que se enfrentan los sindicalistas en el país es muy bien conocida por los órganos de control de la OIT. En su informe, la Comisión de Expertos señala la «grave» ausencia de progresos en estas cuestiones, un término apropiado para calificar el hecho de que casi todos los autores e instigadores de los 74 asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas gozan de su libertad con total impunidad. Y más preocupante aún es, por una parte, el hecho de que la Fiscalía ha cuestionado la motivación antisindical de estos asesinatos, al tiempo que reconoció que no se habían seguido los pro-

cedimientos de investigación apropiados, y, por otra, el fracaso del Gobierno a la hora de proteger a los sindicalistas acosados y amenazados. En efecto los dirigentes sindicales que gozan de protección tienen que pagar los gastos de comida y alojamiento de su guardaespaldas y a veces renuncian a esta protección debido a su costo. A pesar de que se ha habilitado una línea telefónica para denunciar estos actos de violencia, queda claro que no se han evaluado bien todos los riesgos, y que muchas amenazas contra dirigentes sindicales y sindicalistas no han dado lugar a ningún procedimiento por parte de la Fiscalía. Además, el Gobierno ha ignorado las repetidas solicitudes para obtener que los sindicatos participen en la elaboración del protocolo de aplicación de las medidas de seguridad. Por el contrario, los representantes de los trabajadores sólo se han encontrado con hechos consumados, puesto que se les ha convocado con plazos muy cortos para que firmen proyectos sobre los que nunca han sido consultados.

Tampoco ha habido ningún progreso en el desarrollo de muchos otros elementos clave de la Hoja de ruta acordada con la OIT. Hace veinticinco años que se insta a Guatemala a modificar ciertas disposiciones del Código del Trabajo por ser contrarias al derecho fundamental a la libertad sindical, pero el Gobierno actual parece haber elegido el mismo camino que sus predecesores puesto que no ha modificado las siguientes disposiciones del Código del Trabajo: el artículo 215, c) que exige la necesidad de contar con la mayoría absoluta de los trabajadores de la actividad de que se trate para constituir sindicatos de industria; los artículos 220 y 223 que prevén la necesidad de ser guatemalteco de origen y de ser trabajador de la empresa o actividad económica correspondiente para ser elegido dirigente sindical; el artículo 241 que prevé que para que una huelga sea lícita, debe ser declarada no por la mayoría de los votantes sino por la mayoría de los trabajadores; y al no brindar a las diferentes categorías de trabajadores del sector público las garantías previstas en el Convenio. Las propuestas formuladas por los sindicatos nacionales, aunque conformes a las observaciones de la Comisión de Expertos, también han sido ignoradas y cabría esperar que las organizaciones de empleadores también desempeñen un papel más constructivo a favor del cumplimiento de este objetivo común. Ciertos signos alentadores incitan, sin embargo, al optimismo como el abandono del decreto sobre los salarios mínimos diferenciados que tenía el objetivo de fijar un salario inferior para los trabajadores de las municipalidades más pobres del país. Asimismo, el Ministerio de Trabajo ha comenzado a tratar las solicitudes de registro de sindicatos. Los miembros trabajadores saludaron también el registro de los sindicatos y la campaña de sensibilización sobre la libertad sindical a pesar de que la misma tiene un alcance modesto ya que ningún medio de comunicación de gran alcance ha sido utilizado para llegar al conjunto de la sociedad. Sin embargo, en los hechos, al tiempo que promueve la libertad sindical, el Gobierno estigmatiza el derecho a la negociación colectiva para los sindicatos del sector público y ha publicado una lista de convenios colectivos celebrados con distintas instituciones estatales pretendidamente perjudiciales para el presupuesto del Estado. Resulta inaceptable que se pretenda que los trabajadores y los convenios colectivos carguen con la responsabilidad de varias décadas de mala gestión financiera y de la corrupción. Concluyeron subrayando que a pesar de los importantes esfuerzos alcanzados, la situación sigue siendo extremadamente grave y todos los actores deben redoblar sus esfuerzos para garantizar una implementación de la Hoja de ruta sin demora.

Los miembros empleadores señalaron que se trata del caso que ha sido examinado el mayor número de veces en la historia de la Comisión. Al respecto, manifestaron su preocupación ante el examen simultáneo del caso por distintos órganos de control y cuestionaron el modo de articular estos

mecanismos. El Gobierno ha proporcionado información sobre las medidas tomadas en seguimiento de la Hoja de ruta establecida con los interlocutores sociales. Se observa una mayor fluidez en el diálogo social, así como avances desde el examen que realizó la Comisión de Expertos. Debe destacarse el diálogo entre el Presidente y la Ministra del Trabajo con los trabajadores, así como el diálogo de la CICIG con la Fiscal General y el Ministerio Público para aclarar los hechos de violencia. Sin embargo, es de lamentar que no se hayan esclarecido más casos todavía. Deben tomarse medidas al respecto, así como para garantizar una mayor protección de los sindicalistas amenazados. No es posible que los mismos deban solventar su propia protección. En efecto, deben asignarse recursos para ello. En lo que respecta a las cuestiones legislativas, en particular el requisito de ser guatemalteco para ser dirigente sindical, debe existir un equilibrio entre los derechos sindicales y la soberanía del Estado. Destacaron por otra parte el aumento del registro de sindicatos. Asimismo, la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales parece avanzar en sus trabajos y los empleadores y los trabajadores han presentado sendos proyectos de reforma del Código del Trabajo al Congreso. La Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT constituye un excelente mecanismo, pero deben obtenerse mejores resultados. En este sentido, debería darse prioridad al diálogo al interior del país. Los miembros empleadores rechazaron que se examine la aplicación del Convenio desde un punto de vista sectorial, en particular en las maquilas, ya que esto no está previsto en el Convenio. Por otra parte, pusieron de relieve el proyecto de cooperación firmado con la Unión Europea, pero señalaron que el Gobierno debe informar si dicho proyecto financiará la permanencia del representante del Director General de la OIT en el país.

**El miembro trabajador de Guatemala** destacó que, a pesar de los esfuerzos de la OIT, las autoridades no atienden los compromisos asumidos y persiste la violación sistemática del Convenio. Los sindicalistas siguen siendo objeto de coacción, amenazas, persecución, intimidación, discriminación y despidos masivos injustificados. La situación es una de las más graves del mundo, como refleja el «Informe Global de Derechos Sindicales 2016» de la Confederación Sindical Internacional (CSI), y las organizaciones sindicales han denunciado el asesinato de 74 dirigentes sindicales, 18 de los cuales desde enero de 2013. El recurso al despido antisindical también es una práctica habitual. El Estado no realiza las investigaciones, no aclara los hechos, no condena a los culpables y ni siquiera obliga a las empresas a reintegrar a los sindicalistas cuando hay sentencias firmes que así lo requieren. La gravedad de la situación ha sido reiterada por los órganos de control de la OIT y, en el marco del acuerdo de libre comercio CAFTA-DR, el Gobierno de los Estados Unidos solicitó la conformación de un panel arbitral por reiteradas violaciones a los derechos laborales, destacando la situación de la libertad sindical y la negociación colectiva. Las mesas técnicas y la comisión de tratamiento de conflictos ante la OIT no han dado los resultados esperados. Aunque, como aspecto importante, se cuenta con la Oficina del Representante del Director General de la OIT en Guatemala, no se demuestran avances en los compromisos del Estado en el marco de la Hoja de ruta. Mientras que la campaña de sensibilización se ha puesto en marcha mínimamente, existe al mismo tiempo una campaña abierta en contra de la negociación colectiva por parte del Gobierno y la Procuradora General de la Nación, siendo cuestionados numerosos pactos colectivos y demandados trabajadores que hacen las negociaciones. Las medidas tomadas y omitidas por parte del Gobierno demuestran su falta de interés por dar solución a la grave situación. El Gobierno tiene la oportunidad histórica de implementar de forma real la Hoja de ruta y los sindicatos, al

tiempo que ofrecieron su apoyo para concretar sus compromisos, indicaron que si esta situación de falta de cumplimiento persiste insistirán en la necesidad de designar una comisión de encuesta.

**El miembro empleador de Guatemala** llamó la atención de la Comisión sobre la utilización simultánea de mecanismos de control. En efecto, los hechos a que se refiere el presente caso forman parte de una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT que está siendo examinada por el Consejo de Administración. Por otra parte, destacó los avances que se han venido dando en el país en relación con las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos desde hace varios años. En relación con los asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas que se han sucedido desde hace varios años, reiteró su indignación por tales hechos y exigió la aclaración de los mismos y el castigo de los culpables. Al mismo tiempo, expresó su satisfacción por el fortalecimiento institucional, tanto del Ministerio Público — órgano encargado de la persecución penal — con el apoyo de la CICIG, así como del Poder Judicial. Ya hay sentencias recientes en algunos de los casos denunciados, si bien son escasas aún. Las líneas de investigación no deben limitarse a causas antisindicales ya que Guatemala es un país con altos índices de violencia. Negó, sin embargo, que exista un clima de violencia antisindical. Asimismo, lamentó que los trabajadores se hayan negado a la incorporación de los empleadores en la mesa de coordinación interinstitucional que trata esta temática, lo cual daría acceso a la información y permitiría contribuir en la búsqueda de soluciones a tan compleja temática. Manifestó su apoyo a todo esfuerzo por fortalecer la institucionalidad del país con miras a resolver los casos con la colaboración entre el Ministerio Público y la CICIG, así como a la creación de tribunales especiales para tratar en forma expedita los delitos cometidos en contra de sindicalistas y a la adopción de las medidas de protección necesarias a favor de sindicalistas y dirigentes sindicales que se sientan amenazados por el ejercicio de su función. En cuanto a la falta de conformidad de algunas disposiciones del Código del Trabajo y de la Constitución Política con el Convenio, informó que el proceso de consultas para la reforma sugerida se inició a finales de 2015 con los comentarios que los empleadores presentaron a los trabajadores, los cuales a su vez presentaron un proyecto muy completo que recoge su propuesta. Se espera que el Gobierno, con el apoyo de un experto independiente auspiciado por la OIT, logre en breve someter a la Comisión Tripartita un documento final que pueda, luego de la deliberación correspondiente, llegar al Congreso. Por otro lado, destacó la campaña de sensibilización en materia de libertad sindical acordada en forma tripartita así como el trabajo de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT. Los empleadores participan de dicha comisión que consideran el mejor método para resolver las diferencias. Sería deseable contar con el mismo compromiso y participación de los trabajadores en este y otros foros bipartitos y tripartitos. Concluyó dejando constancia del reconocimiento de los empleadores de Guatemala a la labor de la Oficina en el país, particularmente la del representante del Director General.

**El miembro gubernamental de los Países Bajos**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de la ex República Yugoslava de Macedonia, la República de Moldova, y Noruega, reafirmó el compromiso de los mencionados Estados en la promoción de la ratificación universal y la aplicación efectiva de los convenios fundamentales de la OIT. Estos Estados asignan una gran importancia a todos los derechos humanos, incluida la libertad sindical, y reconocen el relevante papel que desempeña la OIT en el desarrollo, la promoción y el control de las normas internacionales del trabajo. La UE y sus Estados miembros siguieron de cerca las discusiones y expresaron sus opiniones sobre el caso de Guatemala en el

Consejo de Administración respecto de la aplicación de la Hoja de ruta de 2013 y de sus indicadores. Acogió con satisfacción el firme compromiso del nuevo Gobierno de Guatemala en la adopción de las medidas necesarias para que se permita la plena aplicación del Convenio y las medidas positivas recientemente adoptadas en este sentido. También acogió con satisfacción la creciente cooperación con la OIT, invitó al Gobierno a redoblar sus esfuerzos, con la asistencia de la OIT y en consulta con los interlocutores sociales, en las siguientes áreas prioritarias. En primer lugar, existe una necesidad de protección y de que se combata la impunidad y la violencia contra los representantes sindicales. A pesar de algunas medidas adoptadas por el Gobierno en este terreno, persiste la impunidad. En consecuencia, es determinante garantizar un adecuado seguimiento de los casos de asesinatos de dirigentes y afiliados sindicales, así como las condenas y los juicios oportunos de los autores. También es determinante y urgente garantizar una mayor protección de los representantes sindicales en situación de riesgo. En segundo término, deberían acometerse reformas legislativas, a efectos de armonizar la legislación con el Convenio, con la asistencia de la OIT. Por último, al tiempo que expresó su satisfacción ante el significativo incremento del número de sindicatos registrados en el segundo trimestre de 2015, instó al Gobierno a que siga adoptando nuevas medidas para permitir el registro sin trabas de las organizaciones sindicales. La UE y sus Estados miembros expresaron su disposición a continuar con el apoyo a Guatemala en sus esfuerzos por dar cumplimiento al Convenio.

El miembro gubernamental de México hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) reconoció la voluntad política del nuevo Gobierno manifestada en los primeros meses de gobierno. Asimismo, ha dado señales de compromiso para garantizar los derechos laborales incluyendo el de sindicalización y para impulsar la generación de trabajo decente en el país, en coordinación con la OIT. Dicho compromiso quedó manifestado en la carta de fecha 9 de marzo de 2016, que dirigió el Presidente al Director General de la OIT, la cual fue puesta a consideración del Consejo de Administración en marzo de 2016. Alentó al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para esclarecer los hechos ocurridos en contra de dirigentes sindicales y para brindar las garantías necesarias que aseguran la libertad sindical. Asimismo, tomó nota de las acciones que ha realizado el nuevo Gobierno para avanzar en la implementación de la Hoja de ruta y del cronograma, presentadas durante la 326.ª reunión del Consejo de Administración en marzo de 2016. En dicha ocasión el Consejo de Administración instó nuevamente al Gobierno a que tome de manera inmediata todas las medidas necesarias para dar plena aplicación a los indicadores claves y a la Hoja de ruta, con inclusión de los puntos prioritarios que aún requieren acciones adicionales y urgentes; aplazó hasta su 328.ª reunión de noviembre de 2016 la decisión de considerar el nombramiento de una comisión de encuesta; y por último, invitó a la comunidad internacional a facilitar los recursos necesarios para que la Oficina del Representante del Director General de la OIT en Guatemala fortaleciera su apoyo a los mandantes tripartitos en la aplicación del Memorandum de Entendimiento y de la Hoja de ruta. Llamó a todos los sectores a continuar trabajando de forma conjunta en la implementación de las medidas adoptadas y otras futuras que se acuerden tripartitamente, con vistas a lograr soluciones duraderas y la plena aplicación del Convenio en el país. El respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, en especial la libertad sindical y la negociación colectiva, es un componente esencial para la realización del trabajo decente; por ello apoyó la labor y asistencia técnica del Representante del Director General de la OIT en Guatemala dirigida a ese fin y solicitó que la misma siga siendo brindada para la plena implementación de la Hoja

de ruta en Guatemala. Concluyó reiterando su preocupación por la utilización simultánea de mecanismos de control para tratar las mismas alegaciones relativas a un país que ya están siendo consideradas por el Consejo de Administración. Esta duplicación de mecanismos podría debilitar el funcionamiento de los órganos de control de la OIT.

El miembro gubernamental de Panamá manifestó su reconocimiento a los esfuerzos realizados por el Gobierno en relación con el tratamiento de los casos penales y el apoyo brindado a la «Comisión de Tratamientos de Conflictos ante la OIT» así como el compromiso de avanzar en la implementación de la Hoja de ruta y del cronograma, tal como se informara en la 326.ª reunión del Consejo de Administración de marzo 2016. Asimismo, destacó la valiosa asistencia técnica que brinda la OIT en relación con las reformas legislativas recomendadas. Por otra parte, manifestó su preocupación por la duplicación en el examen de la situación por diversos órganos de control. Además, el Gobierno de Panamá, en su condición de Presidente Protempore del Consejo de Ministros de Centroamérica y República Dominicana, reiteró su preocupación, por la inclusión de Guatemala, y de dos países más de la región, es decir Honduras y El Salvador, en la lista de casos individuales a ser examinados por la presente Comisión. No existen criterios objetivos y transparentes de selección. Pareciera que la Comisión no valora todo el apoyo que brinda la OIT a los países de la región.

El observador representante de la Internacional de los Servicios Públicos se refirió a las amenazas de muerte que sufren muchos dirigentes sindicales y a las medidas de protección de las que son beneficiarios. Esta protección es el resultado del accionar de los sindicalistas y de la solidaridad internacional. Sin embargo, esa protección es al mismo tiempo una carga económica ya que los sindicalistas deben costear la alimentación y el transporte de las personas encargadas de brindar la protección. Ello obliga en algunos casos a los sindicalistas a renunciar a la protección. Esto demuestra la existencia de un problema estructural que impide el ejercicio de la libertad sindical. En cuanto al sector público, la gravedad de la situación planteada por la Comisión de Expertos persiste. En particular, no hay avances en las investigaciones por amenazas de muerte; y se ha instaurado una campaña deliberada para abolir la negociación colectiva en el sector público. Por ejemplo, se están renegociando 19 convenios colectivos. En otros casos se alega la inconstitucionalidad de algunos convenios colectivos. Además se utilizan los medios de comunicación en contra de la libertad sindical. Se ataca a los sindicatos que cuentan con convenios colectivos firmados. Se siguen produciendo despidos antisindicales, y denegando el registro de sindicatos y se ha detenido a un dirigente sindical. Por otra parte, señaló desconocer la iniciativa para reformar el Código del Trabajo en materia de libertad sindical. Desde hace años se propone la constitución de una mesa de diálogo bipartita para el sector público, para resolver éstos y otros problemas sin resultados. Manifestó la apertura de los trabajadores al diálogo con acompañamiento internacional para poner fin a los ataques al sindicalismo en el sector público y a los servicios públicos. Debe darse tratamiento urgente a la corrupción, la inversión pública y su financiamiento, al trabajo decente y a la restitución de la legitimidad social del sindicalismo en el sector público.

El miembro trabajador de Colombia señaló que el hecho de que el presente caso se examine desde hace años evidencia la existencia de una de las más claras, persistentes y sistemáticas violaciones a la libertad sindical. En sus comentarios, la Comisión de Expertos se refirió a: 1) la necesidad de investigar y condenar las violaciones a la vida e integridad de los dirigentes sindicales y sindicalistas; 2) la protección a los dirigentes sindicales y sindicalistas con medidas reales y efectivas, y 3) la expedición de una legis-

lación acorde con las disposiciones del Convenio que promuevan y garanticen la existencia y permanencia de las organizaciones sindicales sin injerencias indebidas por parte de los empleadores y el Estado. Añadió que el caso es similar al de su país. Se trata de violaciones continuas de la libertad sindical. No son hechos aislados, las violaciones hacen parte de una estructura legal e institucional para contener el crecimiento y la existencia de las organizaciones sindicales. Se requiere de un ambicioso plan para garantizar la libertad sindical que tenga un verdadero impacto en la realidad, que reduzca el sinnúmero de violaciones a la libertad sindical; que promueva el derecho de sindicación que termine con la impunidad de los crímenes cometidos contra sindicalistas. Según las organizaciones sindicales de Guatemala, no hay avances sustantivos en las investigaciones de los actos de violencia contra sindicalistas. Las medidas de protección que el Gobierno manifiesta haber tomado no son eficaces. Concluyó expresando la esperanza de que la Comisión fije plazos y elementos precisos para superar los problemas identificados.

**El miembro empleador de México** lamentó la violencia de que son víctima los sindicalistas, pero señaló que la misma se inscribe en la situación de violencia del país. Consideró que se deben apoyar las acciones encaminadas a dar solución a los problemas. Lamentó, sin embargo, que se duplique el examen de las mismas situaciones ante diferentes órganos de control y consideró que ello no contribuye a la solución de los problemas.

**La miembro gubernamental del Canadá** se refirió a algunas de las cuestiones planteadas en las observaciones de la Comisión de Expertos y al proceso del artículo 26 y, en particular, a las medidas acordadas que figuran en la Hoja de ruta. Expresó su firme apoyo a la finalización de la Hoja de ruta e instó al Gobierno de Guatemala a que no escatime esfuerzos en conseguir logros verificables para la reforma de la legislación. Asimismo, manifestó la preocupación de su Gobierno por las acusaciones adicionales de actos de violencia graves perpetrados contra dirigentes sindicales, según consta en el informe de la Comisión de Expertos. Solicitó que se adopten sin demora medidas adecuadas de investigación, enjuiciamiento y protección para garantizar el libre ejercicio de los derechos laborales. Reafirmó el compromiso de su Gobierno con el respeto de los derechos humanos mediante la plena aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluido el Convenio núm. 87, e instó al Gobierno de Guatemala a que transforme en acciones su compromiso de aplicar y respetar estas normas.

**El miembro trabajador de España**, hablando en nombre de las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO), consideró que Guatemala es el más claro ejemplo de violación sistemática de los derechos fundamentales y de no respeto del principio de buena fe que debe regir la aplicación de los tratados internacionales. Lamentó la ausencia de progreso respecto de un caso examinado en 18 ocasiones por la Comisión en los últimos veinticinco años. Junto a las formas más extremas de violencia contra el movimiento sindical y la impunidad, subsisten numerosas otras violaciones a la libertad sindical, tal como la criminalización de la actividad sindical, la ineficacia del sistema judicial y de inspección del trabajo y la desprotección ante los actos de intimidación, de injerencia o de discriminación antisindical. Mientras por un lado se lleva a cabo una tibia campaña de sensibilización sobre la libertad sindical, por el otro se siguen produciendo actuaciones reprobables para desincentivar la afiliación sindical mediante amenazas, intimidación, persecución y despidos de sindicalistas. El derecho a la negociación colectiva también se ve conculcado al actuar penalmente la Procuraduría General contra convenios colectivos negociados con instituciones del Estado y el sector

municipal. En este contexto, invitó al Gobierno a poner término a: las restricciones a la constitución de organizaciones y al derecho a la libre elección de dirigentes sindicales; las restricciones al derecho de las organizaciones de ejercer libremente sus actividades, como por ejemplo la posibilidad de la autoridad de imponer arbitraje obligatorio en el transporte público, de imponer sanciones, incluso penales, en caso de huelga de los funcionarios públicos o de trabajadores de determinadas empresas y de otros actos de protesta sindical; la negación, en la práctica, de derechos sindicales a los numerosos trabajadores del sector público contratados en virtud del renglón 029 del Presupuesto; las restricciones al derecho de huelga; la demora premeditada en el reintegro de sindicalistas despedidos; y las restricciones a la negociación colectiva en el sector público y en el sector de la maquila.

**El miembro empleador de Panamá** declaró que la OIT incurre en una contradicción respecto a países que intentan resolver sus conflictos a través del diálogo social tripartito. Por una parte, desde hace más diez años la OIT promueve la creación de mesas de diálogo tripartitas en los Estados Miembros con el fin de tratar y resolver a nivel nacional las diferencias existentes, a través del diálogo y la negociación entre los interlocutores sociales. Enfatizó que ha quedado demostrado que esta metodología constituye el camino adecuado para la solución de los conflictos, de lo que dan fe las experiencias de las mesas de diálogo tripartitas de Colombia y Panamá. El Gobierno, con el apoyo de la OIT, decidió transitar por este camino a través de la constitución de una mesa de diálogo tripartito y del diseño de una Hoja de ruta encaminada a resolver los conflictos y quejas presentados ante esta Organización. Por otra parte, incluir en la lista de casos a ser discutidos ante la Comisión de Aplicación de Normas a los países que emprenden este camino, además de ser decepcionante es un mensaje de que no vale la pena hacer los esfuerzos necesarios para consolidar las mesas de diálogo tripartitas. Enfatizó que, por el contrario, la OIT debería redoblar sus esfuerzos a través de la asistencia técnica para lograr el éxito necesario de las mesas de diálogo tripartitas en los países que las constituyen.

**El miembro trabajador de los Estados Unidos** señaló que, a pesar de que hay cada vez más acuerdos comerciales ratificados por Estados Miembros de la OIT que obligan a las partes a cumplir los convenios y las declaraciones de la OIT, le preocupan la reticencia e ineficacia de los gobiernos a la hora de emplear dichos convenios para proteger los derechos de los trabajadores en el marco del comercio internacional. Guatemala y los Estados Unidos son dos ejemplos de estos gobiernos. El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR) entró en vigor entre los Estados Unidos y Guatemala en 2006. El Tratado obliga a las partes a reconocer y proteger la libertad sindical y otros derechos consagrados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Los Estados Unidos no han ratificado la mayoría de los convenios fundamentales que constituyen la base de la Declaración lo cual es un problema en sí mismo; Guatemala, por su parte, ha ratificado el Convenio objeto de examen pero lo ha incumplido sistemáticamente y, a pesar de ello sigue recibiendo los beneficios comerciales dimanantes del CAFTA-DR. El año pasado, se presentó información ante esta Comisión sobre el arduo sendero que transitaron los trabajadores guatemaltecos durante siete largos años para iniciar el proceso de resolución de controversias del CAFTA-DR. Los argumentos que se expusieron ante el panel arbitral el año anterior afectaban prácticamente a la totalidad del Convenio. Desde que comenzó el arbitraje, los trabajadores guatemaltecos experimentaron nuevas demoras. Ahora se espera que el informe inicial del panel sobre la resolución de la controversia se publique a finales de este mes, más de ocho años después de que el Gobierno de los



Estados Unidos recibiera la demanda de los trabajadores. Los trabajadores de Guatemala documentaron numerosas violaciones al Convenio, entre las que cuentan intentos de sobornos a dirigentes sindicales para que renuncien a su trabajo y convenzan a los trabajadores de que no se afilien al sindicato; despidos de trabajadores por afiliarse a un sindicato o por no desmantelar sindicatos; el incumplimiento de leyes importantes; y la falta de investigaciones, enjuiciamientos y condenas contra los autores de violaciones a la libertad de asociación. Se siguieron produciendo violaciones mientras se examinaba la demanda. Durante los ocho años que duró la sustanciación de la demanda, se asesinó a 61 afiliados y dirigentes sindicales. La gran mayoría de los autores y todos los instigadores de los homicidios de afiliados y dirigentes sindicales siguen en libertad. La OIT señaló con claridad en numerosas ocasiones la relación entre la violencia contra los sindicatos y la posibilidad de ejercer la libertad de asociación. A diferencia del personal del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales, que manifestó a dirigentes del movimiento obrero de los Estados Unidos que asesinar sindicalistas o cometer actos de violencia contra éstos no iba en contra de las normas laborales del acuerdo con Guatemala, la OIT ha sido clara desde hace mucho tiempo: la violencia contra los sindicatos constituye una violación del Convenio.

**La miembro gubernamental de Los Estados Unidos**, en referencia a la información comunicada por el Gobierno ante la Comisión, saludó la nueva intención y el compromiso del Gobierno de abordar las cuestiones de este caso que tanto tiempo llevan abiertas. Confío en que el Gobierno proporcione al Ministerio del Trabajo los medios y las herramientas adecuados para aplicar las medidas necesarias con vistas a proteger a los trabajadores contra cualquier forma de discriminación antisindical y garantizar remedios en virtud de la ley cuando ocurren tales violaciones. Las graves cuestiones planteadas en este caso por la Comisión están bien documentadas y han sido debatidas desde hace varios años. Se toma nota de que el Gobierno ha establecido nuevos procedimientos para mejorar la investigación de los asesinatos de sindicalistas. El establecimiento de estos procedimientos constituye un paso importante, pero manifestó que continúa con profunda preocupación por el alto nivel de impunidad que aún persiste. Se alienta al Gobierno a que refuerce la aplicación de estos procedimientos, prosiga y aumente la colaboración con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), y aporte más medios para la investigación y persecución de la violencia y las amenazas contra sindicalistas. Agradeció los recientes esfuerzos del Ministerio del Trabajo para reducir los retrasos de los registros de organizaciones sindicales pendientes y esperó con interés que la institucionalización de estos esfuerzos provoque un cambio sistémico que agilice los registros de organizaciones sindicales y convenios colectivos de cara al futuro. Sin embargo, se mostró particularmente preocupada por la muy baja tasa de registros de organizaciones sindicales y convenios colectivos en el sector de las maquilas y los recientes desafíos en el sector público. El hecho de que el Gobierno haya solicitado el apoyo de la OIT para formar mejor a los miembros del Poder Judicial en materia de normas internacionales del trabajo constituye un paso positivo. Hasta ahora, sin embargo, la formación no se ha traducido en un crecimiento del cumplimiento de las decisiones de los tribunales del trabajo para las víctimas de despidos antisindicales. Instó al Gobierno a que se ocupe inmediatamente de esta cuestión y tome todas las medidas necesarias, incluso procesamientos penales, para obligar al cumplimiento de las órdenes de los tribunales del trabajo, en particular las órdenes de reintegro, en los plazos establecidos por la legislación. Asimismo, saludó la reciente solicitud de ayuda técnica de la OIT por parte de Guatemala para desarrollar una legislación que aborde las recomendaciones de los órganos de

control de la OIT. Esperó una rápida introducción en la legislación de las propuestas legislativas que abordan las cuestiones específicas de incumplimiento señaladas por la Comisión de Expertos, así como una propuesta para devolver al Ministerio del Trabajo su autoridad para imponer sanciones directamente. Instó al Gobierno para que aproveche plenamente la asistencia técnica de la OIT, y la oportunidad que se le ofrece para garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores en Guatemala desarrollando más instrumentos jurídicos e introduciendo mejoras tangibles en la aplicación de la legislación laboral, para lo cual deberá aportar medios necesarios.

**La miembro trabajadora de Italia**, recordando que la Comisión ha examinado este caso en repetidas ocasiones y que el Comité de Libertad Sindical ha estudiado un elevado número de casos relativos a Guatemala, indicó que deben tomarse medidas reales y eficaces con urgencia. Las cifras relativas a los asesinatos y actos violentos contra sindicalistas ilustran un panorama terrible que ni siquiera refleja la realidad a la que los trabajadores de Guatemala llevan más de veinticinco años enfrentándose día a día. En este ambiente de violencia, el Gobierno permanece inmóvil y pasivo, lo que empeora la situación tanto respecto de las infracciones del derecho laboral como de los delitos, que nunca llegan a ser objeto de una condena, mientras que los infractores se sienten respaldados por la impunidad y la falta de un Estado de derecho. Es preciso que la comunidad internacional actúe ya que hace más de dos decenios que se vienen negando a diario los derechos consagrados en el Convenio. A modo de conclusión, pidió: la designación de una comisión de encuesta sin más demora; la elaboración por parte del Ministerio Público de una política de investigación integrada que permita modernizar las técnicas de investigación que se aplican a los actos de violencia antisindical; una mayor cooperación entre el Ministerio Público y la CICIG para castigar los actos de violencia contra sindicalistas; y un plan de protección para los trabajadores víctimas de estos actos con el fin de salvaguardar su integridad física frente a sus atacantes.

**La miembro gubernamental de la República Dominicana** declaró que su Gobierno adhiere a lo declarado por el GRULAC y por el Gobierno de Panamá. Expresó su apoyo a la Ministra de Trabajo y reconoció la voluntad y esfuerzos del Gobierno centrados en el logro del empleo decente, el diálogo social y el respeto de la libertad sindical, de acuerdo con los compromisos asumidos a través de los Convenios de la OIT. Solicitó que la OIT apoye el trabajo de la Comisión de Tratamiento de Conflictos para que la misma pueda dar resultados positivos.

**La representante gubernamental** reiteró que el Ministerio Público presentó acusación formal y apertura a juicio en contra del autor del homicidio del Sr. Mynor Rolando y que las autoridades públicas continuarán firmes en el esclarecimiento de éste y de los demás casos de homicidio de miembros del movimiento sindical. Indicó que, junto con las organizaciones sindicales, se están buscando alternativas presupuestarias que permitan garantizar los gastos de los agentes de la Policía Nacional Civil asignados a la protección de personas. En relación con los convenios colectivos en el sector público, reconoció que el Gobierno debe afrontar una serie de retos pero que esta misma actitud debería ser asumida también por los interlocutores sociales de manera que se pueda trazar una estrategia conjunta para superarlos. Afirmó que la corrupción en Guatemala ha alcanzado también a las organizaciones sindicales, aunque no es correcto que los actos de algunos dañen al conjunto del movimiento sindical. Invitó por lo tanto a los interlocutores sociales a que, basándose en el reconocimiento de la realidad, puedan contribuir a encontrar de manera conjunta la ruta adecuada para el bien del país. Compartió las preocupaciones expresadas por el miembro sindical de Guatemala acerca del muy alto nivel de violencia que afecta al país. Se trata, sin

embargo, de un tema histórico que no puede ser cambiado de la noche a la mañana y que requiere el involucramiento de todos y todas. En este sentido, reiteró el total compromiso del Gobierno en la lucha contra la impunidad. En relación con el protocolo de protección de sindicalistas, la representante gubernamental manifestó que las organizaciones sindicales saben muy bien que se ha conformado una mesa técnica con el Ministerio de Gobernación en el seno de la cual se llevan meses de discusión sobre el contenido de dicho protocolo. Si bien, por falta de madurez y objetividad no se ha podido llegar a un consenso, el Gobierno, a pesar de ciertas expresiones y actitudes poco respetuosas de los trabajadores, ha decidido tener abierto el espacio para seguir esperando las contribuciones del sector trabajador. Se refirió a continuación a la decisión del Gobierno de descentralizar las gestiones administrativas relacionadas con el registro de organizaciones sindicales, facilitándose así los trámites a los usuarios y evitándose la intervención de terceras personas que efectuarían los trámites a cambio de cobros innecesarios. Expresó adicionalmente que su gestión es respetuosa de la ley en todo momento, lo cual supone que la ley sea aplicable a todos por igual. En este sentido, el proceso de despido del sindicalista Sr. Erick Colmenares, iniciado en 2014 bajo un Gobierno anterior, dio lugar al cumplimiento de todo el proceso judicial correspondiente, concluyéndose en la autorización del despido por el máximo órgano judicial de Guatemala. Con base en lo anterior, pidió a las organizaciones sindicales que apoyaran el cumplimiento de las leyes. En relación con las reformas legislativas solicitadas, volvió a reiterar que el nombramiento de un experto para empezar la preparación de una propuesta de ley se enmarca en la asistencia técnica brindada por la OIT. A continuación, después de haber mencionado que algunas iniciativas están ya bajo el conocimiento de la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo, dio el uso de la palabra al presidente de la Comisión de Trabajo del Congreso de Guatemala. Éste manifestó que existe en el Congreso la voluntad política de reformar la legislación laboral del país y que su Comisión está plenamente dispuesta a colaborar con la Comisión Tripartita y con la OIT.

**Los miembros trabajadores** subrayaron que el nuevo examen del caso de Guatemala se deriva de la persistente falta de aplicación por el Gobierno de las conclusiones formuladas por la Comisión y por otros órganos de control de la Organización. Guatemala sigue siendo uno de los países más peligrosos del mundo para los sindicalistas. El Consejo de Administración ha procurado entablar un diálogo constructivo con el Gobierno a fin de hallar soluciones prácticas a violaciones sumamente graves. No obstante, lo cierto es que las violaciones graves continúan sin interrupción, creando una situación de impunidad casi total. La Comisión de Expertos ha puesto de manifiesto en sus comentarios la gravedad de la situación y califica de «trágica» la ausencia de avances. Los miembros trabajadores no cejarán en el empeño de adoptar todas las medidas posibles, en la OIT o en otras instancias, con miras a poner fin a la violencia y la impunidad. Los miembros trabajadores han tomado nota de las indicaciones del Gobierno relativas a un pequeño número de sentencias dictadas, que han conducido a condenas o a absoluciones. Sin embargo, es inaceptable que todos los autores, tanto materiales como intelectuales, de los 74 asesinatos de sindicalistas, sigan estando en libertad gozando de impunidad total. Además, suscita particular inquietud saber que se ha puesto en duda la motivación antisindical de estos asesinatos. Al afirmar que estos delitos se deben al clima general de violencia y de criminalidad en el país, el Gobierno evita su propia responsabilidad y contribuye así a perpetuar la impunidad. Los miembros trabajadores subrayaron a continuación que, una vez más, el Gobierno no ha adoptado las medidas necesarias

para enmendar la legislación nacional con el fin de ponerla de conformidad con los Convenios núms. 87 y 98, dando curso a los comentarios de la Comisión de Expertos. A este respecto, las organizaciones sindicales de Guatemala han presentado una serie de propuestas de enmienda a la legislación que siguen estrictamente las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos, pero estas propuestas se han ignorado. Los miembros trabajadores indicaron entonces que si bien se felicitan por que algunos sindicatos se hayan registrado finalmente, es de lamentar que apenas se hayan realizado progresos con objeto de superar los obstáculos para su registro. También han deplorado los intentos evidentes de estigmatizar los convenios colectivos en el sector público, consistentes en hacer responsables a los trabajadores del sector público del lamentable estado de la economía y de la mala gestión financiera del presupuesto nacional. Por último, los miembros trabajadores exhortaron al Gobierno a: proporcionar una protección rápida y eficaz a todos los dirigentes y miembros sindicales que se encuentran en situación de riesgo, aumentando el presupuesto asignado a los programas de protección a favor de los miembros del movimiento sindical, para que éstos no tengan que financiar personalmente los costos asociados a su protección; presentar al Congreso un proyecto de ley, a más tardar en septiembre de 2016, basado en los comentarios de la Comisión de Expertos, asegurando así la conformidad de la legislación nacional con los Convenios núms. 87 y 98; acabar con los diferentes obstáculos legislativos a la libertad de constituir sindicatos; y en consulta con los interlocutores sociales y con el apoyo del representante especial del Director General de la OIT en Guatemala, revisar el procedimiento de tramitación de las solicitudes de registro de los sindicatos; difundir ampliamente en los medios de comunicación la campaña de sensibilización sobre la libertad sindical; y cesar inmediatamente de estigmatizar y denigrar, a través de estos mismos medios, los convenios colectivos vigentes en el sector público.

**Los miembros empleadores** destacaron los avances significativos alcanzados en relación con este caso, entre los que mencionaron el apoyo de la OIT al Gobierno para implementar acciones positivas en cuanto a la resolución de conflictos y las inscripciones de nuevas organizaciones sindicales. Sin embargo, quedan algunos aspectos por resolver, tales como la investigación, esclarecimiento y condena de los homicidios contra activistas sindicales, los estudios de riesgo para la protección de sindicalistas y la adopción de reformas legislativas. Con respecto a este último tema, emitieron dos reservas a lo que plantea la Comisión de Expertos. La primera se refiere al alcance que se le da al Convenio en relación con la huelga. Recordando que la posición de los empleadores sobre este punto no ha cambiado, indicaron que no apoyan la solicitud de reformas legislativas en este sentido. La segunda reserva se refiere a la solicitud de la Comisión de Expertos de eliminar la prohibición de que los extranjeros o personas que no sean guatemaltecos de origen puedan formar parte de las juntas directivas de las organizaciones sindicales. Según los miembros empleadores, el Gobierno debe tener plena soberanía para otorgar o no este derecho. Por otra parte, señalaron que desean ver avances en la coordinación de la Comisión de Tratamiento de Conflictos, a través de la designación de una persona que goce de la confianza y el reconocimiento de las partes y pueda resolver los problemas. Tomaron nota con interés de la campaña masiva de sensibilización sobre la libertad sindical y la negociación colectiva. Recordaron que la aplicación del Convenio será objeto de análisis por el Consejo de Administración en noviembre de 2016, por lo que existen enormes expectativas de avance, y destacaron su interés en que el representante Especial del Director General en Guatemala pueda desplegar su accionar de manera amplia, con el fin de que el diálogo social sea más

profundo. Declararon que, sobre la base de lo anteriormente expresado, las conclusiones de este caso deberían recoger los siguientes elementos: destacar la necesidad de un mayor involucramiento del Ministerio Público en los casos de asesinatos de sindicalistas; alentar al Congreso a adoptar las reformas legislativas pertinentes, con las reservas antes enunciadas; tomar nota de la campaña pública de sensibilización e instar a que la misma se desarrolle más fluidamente; alentar a que la Comisión de Tratamiento de Conflictos obtenga resultados positivos; y poner énfasis en la necesidad de que las medidas de la Hoja de ruta sean implementadas con éxito.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por la representante gubernamental, en presencia de los representantes del Congreso, y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó nota con interés de la campaña nacional de sensibilización en materia de libertad sindical que está siendo apoyada por el Representante Especial del Director General.

Teniendo en cuenta la discusión sobre el caso, la Comisión urgió al Gobierno a que:

- investigue, con el involucramiento del Ministerio Público, todos los actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, con el objetivo de deslindar las responsabilidades y sancionar a los culpables, tomando plenamente en consideración en las investigaciones, como una de las hipótesis, las actividades sindicales de las víctimas;
- brinde una protección rápida y eficaz a todos los dirigentes sindicales y sindicalistas que han recibido amenazas, aumentando el presupuesto dedicado a los esquemas de protección a favor de sindicalistas de manera que las personas protegidas no deban sufragar personalmente ningún gasto derivado de los mismos;
- presente al Congreso, antes de septiembre de 2016, un proyecto de ley relacionado con el número de trabajadores necesario para constituir un sindicato y las categorías de trabajadores del sector público, para garantizar la conformidad de la legislación nacional con el Convenio núm. 87;
- elimine los varios obstáculos legislativos a la libre constitución de organizaciones sindicales y, en consulta con los interlocutores sociales y con el apoyo del Representante Especial del Director General, revise el tratamiento de las solicitudes de inscripción;
- difunda en los medios de comunicación masivos del país la campaña de libertad sindical y negociación colectiva con el apoyo del Representante Especial del Director General y asegure que no exista estigmatización alguna de los convenios colectivos existentes en el sector público;
- continúe apoyando los trabajos de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva;
- continúe tomando las medidas necesarias para dar plena aplicación a la Hoja de ruta adoptada el 17 de octubre de 2013, en consulta con los actores sociales.

La representante gubernamental tomó nota de las conclusiones de la Comisión y reiteró la responsabilidad y el compromiso de su Gobierno para cumplir con el marco normativo de la OIT. Es importante trabajar y coordinar con los actores sociales, con objetividad y madurez, para avanzar al respecto.

### INDONESIA (ratificación: 1998)

Una representante gubernamental reiteró el firme compromiso de su Gobierno con la aplicación del Convenio y

el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, incluido el derecho de libertad de sindicación y de reunión pacífica, de conformidad con sus leyes y reglamentaciones. En relación con la solicitud de información formulada por la Comisión de Expertos respecto de los graves alegatos de actos de violencia contra los trabajadores que participaron en huelgas pacíficas, cometidos el 31 de octubre de 2013 por organizaciones paramilitares y el 2 de julio de 2014 por la policía antidisturbios, la representante gubernamental destacó que la huelga es uno de los derechos de los trabajadores como consecuencia del fracaso de las negociaciones entre los trabajadores y el empleador, y que debería realizarse de manera ordenada, pacífica respetando la legislación de Indonesia. La Ley núm. 13, de 2003, prevé claramente la definición y el procedimiento a seguir en caso de huelga, a efectos de garantizar que su ejercicio no altere el orden público; en particular, los sindicatos no deberían llevar a cabo actividades radicales, bloquear carreteras, portar armas u otros dispositivos cortantes que pudieran ocasionar un daño a otros, o cometer actos anárquicos. Sin embargo, la huelga del 31 de octubre de 2013 no se realizó de manera pacífica, dado que los manifestantes pasaron por zonas residenciales, bloquearon carreteras públicas y provocaron tensiones y enfrentamientos entre ellos y las comunidades locales, incluidas las organizaciones comunitarias, que no eran una «organización paramilitar», como se menciona en el informe de la Comisión. Considerando que la utilización de los términos «organización paramilitar» es engañosa porque esas organizaciones no están reconocidas en Indonesia, la representante gubernamental pidió una aclaración de la Comisión de Expertos en cuanto al uso de estos términos en su informe. Declaró asimismo que la policía investigó rápidamente el caso e identificó a los responsables, y que el sindicato y las organizaciones comunitarias implicadas en el incidente también resolvieron el asunto de forma amistosa y pacífica. Con respecto a la huelga en una empresa indonesia de envasado de alimentos el 2 de julio de 2014, indicó que, si bien el empleador trató de encontrar una solución al pedido de los trabajadores quienes reclamaban nuevos salarios mínimos, a través de una serie de compromisos constructivos, no hubo ningún signo de acuerdo entre las partes, y la situación pasó a ser cada vez más hostil, dando lugar a situaciones de violencia, actos delictivos y daños a la propiedad de la empresa, por lo cual la empresa solicitó a la policía que hiciera frente a situación, utilizando medios lo menos perjudiciales posible, incluso cuando la situación siguió deteriorándose y obstaculizando el orden público. En cuanto a los alegatos de violencia contra trabajadores en huelga, de actos de intimidación contra los dirigentes sindicales, de excesiva violencia y de arrestos en relación con las manifestaciones y el involucramiento policial en las situaciones de huelga, la representante gubernamental reafirmó el compromiso de su Gobierno de garantizar la libertad de expresión, en consonancia con la ley núm. 9, de 1998. Además, la policía nacional de Indonesia estableció procedimientos dirigidos a garantizar que la libertad de expresión en público se realizara de manera pacífica. En particular, el reglamento núm. 7 del jefe de policía, de 2012, sobre los procedimientos para los servicios, la salvaguardia y la gestión de la expresión en los espacios públicos, requiere que los manifestantes presenten una notificación temprana a la policía local previo a realizar una manifestación, para permitir que se les brinde una protección de seguridad suficiente a los manifestantes y al entorno. Sin embargo, cuando los manifestantes no expresaron sus mensajes de manera pacífica y generaron una inminente amenaza al orden público, la policía tuvo que intervenir y no pudo adoptar medidas severas para garantizar la seguridad y la protección del público. Reconociendo que el fomento de las capacidades de la policía es un factor clave a la hora de abordar con eficacia las ma-

nifestaciones, se desarrolló una serie de actividades de formación, con el fin de permitir que la policía gestionara mejor las manifestaciones y las huelgas.

Con respecto a la solicitud de la Comisión de Expertos de derogar o de modificar los artículos 160 y 335 del Código Penal, está en curso un examen exhaustivo de todo el texto del Código Penal, pero se requiere una discusión minuciosa y en profundidad y consultas en el ámbito nacional. En relación con el derecho de sindicación de los funcionarios públicos, la representante gubernamental explicó que la libertad sindical de los funcionarios públicos está garantizada por el artículo 44 de la ley núm. 21 de 2000, pero que no ha habido hasta el momento ninguna propuesta de los funcionarios públicos para constituir un sindicato. Dado el gran número de funcionarios públicos de Indonesia y su papel significativo en el país, el Gobierno sigue, no obstante, abierto a la discusión de esta iniciativa a solicitud de los funcionarios públicos. En cuanto a la cuestión relativa a las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades, la representante gubernamental tomó nota de las observaciones de la Comisión de expertos sobre las deficiencias en relación con el ejercicio del derecho de huelga, pero destacó que el procedimiento orientado a dar efecto al derecho de huelga se había establecido de manera amplia, teniéndose en cuenta varias opiniones de los interlocutores sociales. Con respecto a la solicitud de la Comisión de enmendar el artículo 186 de la Ley sobre Recursos Humanos, que prevé una condena penal por violación de algunas disposiciones en relación con el derecho de huelga, indicó que tienen que imponerse sanciones para garantizar el mantenimiento del orden público y que la Ley sobre Recursos Humanos es una restricción razonable al derecho de huelga, exigida por el interés público. En consecuencia, es prematuro enmendar las disposiciones pertinentes de la Ley sobre Recursos Humanos. Con respecto a la disolución y suspensión de las organizaciones por parte de la autoridad administrativa, la representante gubernamental indicó que su Gobierno apoya plenamente el establecimiento de sindicatos como parte de su compromiso de aplicación del Convenio núm. 87. Dado que son más de 6 000 los sindicatos registrados, la Ley sobre los Sindicatos es importante para garantizar que trabajen con eficacia, de manera unificada, en aras del mejor interés de los trabajadores. La representante gubernamental concluyó expresando que su Gobierno está decididamente a favor de los esfuerzos de los trabajadores en el ejercicio de sus derechos, se encuentra dispuesto a comunicar la información adicional necesaria sobre los asuntos abordados en el informe de la Comisión y trabajará incansablemente con los interlocutores sociales y la OIT para garantizar la aplicación del Convenio núm. 87.

Los miembros trabajadores recordaron los importantes avances logrados en el período de transición posterior a la administración Suharto para proteger la libertad sindical en Indonesia. Desafortunadamente, esos avances han llegado a su fin de manera abrupta con el advenimiento de la administración Widodo. En una tendencia profundamente preocupante, que también se observa en otros países de la región, la violencia antisindical aumentó una vez más en aras del fomento de las inversiones. Por otro lado, la legislación laboral aún contiene limitaciones contrarias al Convenio, y los derechos sindicales se respetan raramente en la práctica. La discriminación antisindical ha dado lugar a una disminución de la sindicalización en sectores, como la electrónica, mientras que otros, como el sector del aceite de palma, se han mantenido prácticamente sin sindicatos. Se teme un regreso a la represión estilada en los años ochenta. Entre los numerosos ataques a los sindicalistas figuran el del 31 de octubre de 2013 en que las organizaciones paramilitares atacaron contra una manifestación nacional pacífica en Bekasi en que se pedía un aumento del salario mínimo, se protestó contra la subcontratación de las empresas

de propiedad estatal y se instó a aprobar el proyecto de ley de los trabajadores domésticos. En lugar de proteger a los trabajadores, los agentes de la policía movilizados en el lugar no detuvieron los ataques, sino que dejaron que 28 trabajadores fueran heridos por matones armados con navajas, barras de hierro y machetes. En noviembre de 2014, la policía de Bekasi golpeó brutalmente a varios trabajadores en huelga para protestar por el salario mínimo, enviando tres de ellos al hospital. Se dispersó a varios trabajadores en Bataam con gases lacrimógenos y cañones de agua que la policía había preparado con antelación. En Bintam, la policía atacó e hirió a varios trabajadores que se estaban reuniendo en frente del *Lobam Industriel* para hacer una manifestación hasta la oficina del gobierno local. Cabe recordar que el Comité de Libertad Sindical sostuvo que los derechos de las organizaciones de trabajadores y empleadores pueden ejercerse sólo en un clima exento de violencia, presión o amenazas de todo tipo contra los dirigentes y miembros de dichas organizaciones, y que corresponde a los gobiernos garantizar el respeto de este principio. El Comité de Libertad Sindical espera que el Gobierno realice todos los esfuerzos necesarios para garantizar el pleno respeto de este principio en el futuro. El Comité de Libertad Sindical ha exigido una investigación judicial independiente de estos alegatos, pero no se ha adoptado ninguna medida. En efecto, la represión sólo ha continuado: el 30 de octubre de 2015, la policía dispersó una protesta legítima y pacífica de más de 35 000 trabajadores en frente del Palacio Presidencial con cañones de agua y gases lacrimógenos. Se arrestó y detuvo a 23 trabajadores por 30 horas, que siguen enfrentando cargos penales en virtud de los artículos 216, 1) y 218 de la Ley Penal y deben presentarse semanalmente ante la policía. En otras partes del país se interrumpieron del mismo modo manifestaciones pacíficas. Varias organizaciones de empleadores contrataron matones fuertemente armados de la *Organisasi Kepemudaan* para intimidar a los trabajadores en la ciudad de Medan de la región de Sumatra del Norte. Varios matones atacaron a siete activistas sindicales de la Alianza de Trabajadores de Sumatra del Norte cuando hacían una manifestación en Medan para protestar contra el reglamento gubernamental núm. 78/2015 sobre los salarios y sufrieron graves lesiones como consecuencia de ello. En Jawa Timur, un miembro de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Metalúrgicos (FSPMI) quedó inconsciente producto de una golpiza propinada por la policía. El 24 de noviembre, el primer día de la huelga nacional, la policía atacó físicamente a piquetes de trabajadores. Además de estos actos de violencia, el Gobierno ha interferido ilícitamente en las actividades sindicales a través de otros medios. En los días anteriores a la huelga nacional prevista para el período del 24 al 27 de noviembre de 2015, la policía ocupó la sucursal del Congreso de Sindicatos de Indonesia (KSPI) en Yakarta del norte y puso bajo vigilancia las sucursales KSPI y de la FSPMI. Las autoridades locales y los empleadores en las regiones de Bekasi, Karawang y Batam trataron de intimidar a los trabajadores, afirmando que la huelga era ilegal y que se despediría a los participantes, como si no correspondiera exclusivamente a un órgano judicial independiente determinar la legalidad de una huelga. El 25 de noviembre, la policía arrestó y detuvo por ocho horas a cinco dirigentes sindicales en los estados industriales de Bekasi (Java occidental), alegando que estaba prohibido hacer manifestaciones en la parte de las zonas industriales de la «zona nacional de entidades de interés vital para el país». En 2014, el Ministerio de Industria había agregado 49 empresas industriales y 14 propiedades industriales a la lista de entidades de interés vital para el país del sector industrial en virtud del decreto presidencial núm. 63 de 2004 sobre la seguridad de las entidades de interés vital para el país. Las manifestaciones en los sectores y zonas abarcados por dicho decreto se prohibieron completamente y eran objeto de una

fuerte represión cuando tenían lugar. A principios de 2016, las autoridades locales prohibieron concentraciones y manifestaciones en varias regiones. El Presidente ha ordenado al Organismo Nacional de Inteligencia que investigue la presunta participación de extranjeros en las concentraciones por cuestiones laborales y en numerosas ocasiones ha afirmado que las concentraciones y manifestaciones se deben al apoyo extranjero. Cabe recordar que los sindicatos tienen derecho a afiliarse a organizaciones internacionales, incluidos los sindicatos internacionales.

Los miembros trabajadores se sumaron a la Comisión de Expertos para exhortar al Gobierno a asegurar que no se invoque la seguridad del Estado a fin de suprimir el derecho a la libertad sindical y que quienes hayan cometido actos de violencia, sean funcionarios públicos o no, contra los sindicalistas sean acusados, enjuiciados y castigados. Asimismo, se hicieron eco del llamado de la Comisión de Expertos de derogar o enmendar los artículos 160 y 335 del Código Penal sobre «instigación» y «actos molestos» contra los empleadores, a fin de garantizar que estas disposiciones no se utilicen de modo abusivo como pretexto para el arresto y la detención arbitrarios de sindicalistas. Por otro lado, el Comité de Libertad Sindical también ha comprobado que la Ley de Organizaciones de Masas, aprobada en 2013, incluye numerosas disposiciones amplias y redactadas en términos generales que pueden restringir el ejercicio de la libertad sindical. El Gobierno aún debe enmendar esa legislación, que han sido impugnados por varios sindicatos ante el Tribunal Constitucional. Además, la Comisión de Expertos había exhortado anteriormente al Gobierno a adoptar una ley que garantizara el ejercicio del derecho de sindicación de los funcionarios públicos, conforme al artículo 44 de la Ley núm. 21 de 2000 sobre los Sindicatos. El Gobierno aún debe dar efecto a esa exhortación. Asimismo, la Comisión de Expertos ha exhortado reiteradamente al Gobierno a enmendar las disposiciones que permiten a las autoridades administrativas suspender o disolver los sindicatos. Por último, la Comisión de Expertos ha señalado en repetidas ocasiones las disposiciones jurídicas que imponen obstáculos al ejercicio del derecho de huelga entre las que figuran las siguientes: i) la manera de determinar el fracaso de las negociaciones; ii) la emisión de órdenes de volver al trabajo antes de que un órgano independiente determine la legalidad de la huelga; iii) la dedicación de un amplio período de tiempo a los procedimientos de mediación o conciliación, y iv) la condena penal por infringir determinadas disposiciones en relación con el derecho de huelga. En ese sentido, los miembros trabajadores reafirmaron su opinión de que el derecho de huelga es un elemento esencial del derecho de libertad sindical y está protegido como tal por el Convenio núm. 87. El Gobierno debe respetar ese derecho en la legislación y en la práctica. Por lo tanto, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a modificar la legislación de conformidad con las observaciones de la Comisión de Expertos y a garantizar que ese derecho pueda ejercerse plenamente. Los pasos dados recientemente por el Gobierno para prohibir las huelgas y las manifestaciones o interferir en éstas constituyen una grave violación del Convenio núm. 87 y deben cesar.

Los miembros empleadores acogieron positivamente la declarada voluntad del Gobierno de colaborar con los interlocutores sociales para aplicar el Convenio. Recordaron que el Convenio núm. 87 dispone que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Indonesia ratificó el Convenio en 1998, y hasta la fecha la Comisión de Expertos ha formulado ocho veces observaciones con respecto a la aplicación del Con-

venio por este país. Es la primera comparecencia del Gobierno ante la Comisión de Aplicación de Normas respecto al Convenio núm. 87. Lamentaron que el Gobierno no haya respondido a las graves preocupaciones expresadas por la Comisión de Expertos en relación con las alegaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI) de actos de violencia contra sindicalistas, e instaron a que se envíe sin demora a la Comisión de Expertos información completa en respuesta a estas alegaciones profundamente inquietantes.

Recordando que el Convenio establece garantías contra actos de interferencia de las autoridades públicas susceptibles de limitar el derecho de libertad sindical, tomaron nota de las observaciones de la Comisión de Expertos que hacen referencia a las limitaciones legislativas al derecho de organizarse de los funcionarios públicos. En particular, la Comisión de Expertos se preguntó sobre las razones por las cuales ninguna organización de funcionarios públicos había sido creada aún a pesar de la indicación del Gobierno de que el artículo 44 de la Ley de Sindicatos otorga a esos funcionarios el derecho de asociación, y pidieron al Gobierno que facilite información completa sobre las circunstancias que rodean a los funcionarios públicos y a su ejercicio de la libertad sindical. La Comisión de Expertos ha manifestado preocupaciones en relación con los artículos 21 y 31 de la Ley de Sindicatos. Las sanciones por las infracciones de estos artículos, establecidas en el artículo 42 de esa ley, comprenden la suspensión o revocación de la condición de sindicato y la pérdida de derechos sindicales. Recordando además que la Comisión de Expertos ha pedido la derogación de estas disposiciones, y a fin de velar por que las organizaciones por ellas afectadas disfruten del derecho de recurrir a las órdenes de suspensión o disolución ante un órgano judicial independiente, el Gobierno debe facilitar información completa con respecto a esos asuntos. Por último, animaron al Gobierno a que se procure asistencia técnica de la OIT para garantizar que las organizaciones afectadas por órdenes de suspensión o disolución emitidas por un órgano administrativo, disfruten del derecho a recurrirlas ante un órgano judicial independiente.

La miembro trabajadora de Indonesia señaló el fuerte incremento de la desigualdad en Indonesia, a pesar de los impresionantes logros de la economía. El coeficiente de Gini — una medición de la desigualdad — se ha incrementado radicalmente en Indonesia en los últimos quince años, al pasar de 30 en 2000 a 41 en 2013, nivel en el que se encuentra en 2016. Si bien la ratificación por Indonesia del Convenio núm. 87 ha representado un hito y puso fin al monopolio sindical, en años recientes el compromiso de Indonesia de respetar los derechos de los trabajadores ha tomado otra dirección. En consecuencia, acogió con agrado que la Comisión eligió a este caso para su examen. Recordó la grave continua violación del Convenio núm. 87, en particular, la represión de huelgas pacíficas en los siguientes casos: a) la huelga del 31 de octubre de 2013 en Bekasi District para conseguir el aumento del salario mínimo, el establecimiento del seguro de salud y la promulgación de la ley sobre los trabajadores domésticos. Hubo un despliegue policial, pero la policía no hizo nada para contener los actos de violencia cometidos aparentemente por bandas organizadas pagadas que se saldaron en 28 trabajadores heridos; b) la huelga de noviembre de 2014 para obtener un salario mínimo, en la que los manifestantes fueron duramente golpeados por la policía en MM 2100 Industrial Area y Jababeka Industrial Area, y que acabó con la detención de cinco trabajadores miembros de la KSPI, a saber, Budi Lahmudi, Jefri, Hadi Maryono, Nur Waluyo y Priyanto; c) la huelga de 24 de junio de 2015 emprendida delante de una fábrica, en la que los manifestantes fueron atacados y cercados por personas que llevaban el uniforme de *Pemuda Pancasila*, mientras que el policía que se hallaba

en el lugar permaneció pasivo y no protegió a los trabajadores atacados, y d) la huelga del 30 de octubre de 2015, delante del Palacio del Presidente, a la que asistieron más de 35 000 trabajadores para oponerse al reglamento del Gobierno núm. 78/2015, que pretendía vincular el salario mínimo establecido con la inflación y las tasas de crecimiento del PIB únicamente exigiendo al mismo tiempo un incremento del 22 por ciento del salario mínimo. A pesar de la naturaleza pacífica de la huelga, se informó que la policía hizo uso de la fuerza física, de cañones de agua y de gases lacrimógenos para dispersar a los manifestantes, con el arresto consiguiente de 23 trabajadores, entre ellos el secretario general de la KSPI, Sr. Muhamad Rusdi, y quien fue posteriormente liberado bajo fianza el 31 de octubre de 2015.

En lo que respecta al derecho de sindicación de los funcionarios, aún no se ha adoptado un reglamento aparte que vele por la protección de los funcionarios, de conformidad con el artículo 44 de la Ley de Sindicatos, como también lo ha recordado la Comisión de Expertos. También se refirió al decreto presidencial núm. 63 de 2004 sobre la protección de las entidades de interés vital para el país y al decreto del Ministerio de Industria núm. 466/2014 sobre las entidades de interés vital para el país en el sector industrial, que se consideró representa un mayor nivel de seguridad para 49 empresas industriales nacionales y 14 estados industriales. Esto es debido a que el decreto del Ministerio de Industria núm. 466/2014 permite: a) que las empresas o las zonas industriales soliciten la asistencia de la policía o el ejército en caso de perturbación o de amenaza a entidades de interés vital para el país, y b) que el Ministro y Director de organismos determinen las «entidades de interés vital para el país» dentro de su jurisdicción con un certificado de nombramiento a las empresas y zonas industriales. Como conclusión, se instó al Gobierno a: a) velar por que la seguridad estatal no se utilice para suprimir el derecho de libertad de asociación o para hacer responsables a los funcionarios públicos o los actores privados que participan en actos de violencia contra los sindicalistas; b) adoptar una ley que proteja los derechos de los funcionarios, y c) derogar todos los decretos y reglamentos sobre las «entidades de interés vital» para el país.

El **miembro gubernamental de Camboya**, hablando en nombre de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), tomó nota de que el informe de la Comisión de Expertos de 2016, solicita al Gobierno que aporte respuestas relativas a la aplicación del Convenio. El portavoz expresó su plena confianza en que el Gobierno de Indonesia pondrá en práctica y protegerá los derechos de los trabajadores de conformidad con sus obligaciones internacionales y con sus leyes y reglamentos. Acogió con agrado que el Gobierno siga tratando en forma sistemática los problemas relativos al trabajo a través del diálogo social; y celebró la voluntad política del Gobierno para aplicar los convenios fundamentales de la OIT, incluido el Convenio núm. 87.

El **miembro trabajador del Japón** destacó que los actos de violencia contra los trabajadores que participan en huelgas pacíficas o que se manifiestan pacíficamente, ya sea por parte de la policía, ya sea por parte de organizaciones paramilitares, constituyen una grave violación de los principios de libertad sindical. Aunque los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren a actos de violencia en 2013 y 2014, más actos de ese tipo también tuvieron lugar en 2015, a veces provocando graves lesiones a los trabajadores de que se trata. Salvo que el Gobierno adopte medidas concretas para detener esta violencia, tales incidentes seguirán produciéndose. Si bien Indonesia ratificó el Convenio núm. 87 e incluso los ocho convenios fundamentales de la OIT, la ratificación solamente significa muy poco, si los principios consagrados en esos convenios no se concretan plenamente en la ley y la práctica nacionales. Tomando

nota de que el Gobierno tiene previsto acoger la 16.<sup>a</sup> Reunión Regional de Asia y el Pacífico en diciembre 2016, en Bali, le corresponde aplicar plenamente todas las recomendaciones de la Comisión de Expertos para que pudieran señalarse y celebrarse debidamente mejoras concretas para la fecha de celebración de la reunión.

La **miembro trabajadora de los Países Bajos** se refirió al decreto presidencial núm. 63, de 2004, sobre la protección de las entidades de interés vital para el país y al decreto del Ministerio de Industria núm. 466/2014 sobre el sector de entidades virtuales nacionales. Estos decretos establecen las fuerzas de seguridad, la policía y los militares, con poderes especiales para intervenir directamente en las empresas, a solicitud de un empleador. Los decretos de que se trata abarcan a 49 empresas, 14 zonas industriales y 252 compañías del sector energético y de la minería. El objetivo de los decretos es hacer de Indonesia un país más atractivo para las empresas extranjeras y protegerlas de amenazas, sin especificar la naturaleza de esas amenazas. En base a la experiencia de los sindicatos, estas «amenazas» percibidas podrían incluir acciones laborales, manifestaciones pacíficas e incluso reuniones sindicales fuera o dentro de las fábricas. Entre las empresas que podrían solicitar y que solicitaron una protección en virtud del decreto presidencial núm. 63 de 2004 y el decreto del Ministerio de Industria núm. 466/2014, se encuentran empresas multinacionales de Europa, Asia y Estados Unidos. En las 14 zonas industriales en las que tiene lugar la producción destinada a la exportación de Indonesia, miles de empresas, la mayoría vinculada con redes de cadenas de suministro globales, gozan de una protección especial en virtud de los decretos presidenciales, mientras que los trabajadores, especialmente de las cadenas de suministro globales ven su libertad sindical socavada por los mencionados decretos. Recordó que durante la 105.<sup>a</sup> reunión de la CIT, los Estados Miembros ya deliberaron sobre el trabajo decente en las cadenas de suministro globales. Manifestó que si la OIT es seria en la promoción del trabajo decente en las cadenas de suministro globales, tema que es objeto de una discusión general en la presente reunión de la Conferencia, el trabajo sobre la salvaguardia de los derechos fundamentales plenos de los trabajadores, incluso en virtud del Convenio núm. 87, debería ser prioritario. Para concluir, se solicitó al Gobierno de Indonesia que diera cumplimiento al Convenio núm. 87 y que retirara el decreto presidencial núm. 63, de 2004, así como el decreto núm. 466/2014 del Ministerio de Industria.

Una **observadora de la IndustriALL Global Union** señaló que los enormes retos a los que ya se enfrentaban los trabajadores indonesios se han hecho aún mayores, y peligrosos, con la emisión del decreto del Ministro de Industria núm. 466/2014. Este decreto debilita toda acción sindical y constituye una amenaza para la organización sindical, ya que autoriza la intervención militar en contra de los trabajadores. La aplicación del decreto dio lugar en 2014 y 2015 a graves actos de violencia contra trabajadores que se manifestaban pacíficamente y además ha impedido que los sindicatos lleguen a los trabajadores de zonas industriales. El decreto núm. 466/2014 reclasifica y añade varias empresas y zonas industriales en la categoría de «entidades de interés vital» para el país. Asimismo, confiere el poder a las fuerzas de seguridad, es decir, la policía y el ejército, de intervenir directamente en las empresas si lo solicita el empleador. El hecho de que el ejército tenga ahora la potestad de intervenir directamente en las zonas industriales pone en peligro la vida de los trabajadores. Además, la definición de «entidades de interés vital» para el país se ha mantenido flexible de forma intencionada para poder aplicarla incluso a empresas de la industria del papel, como ocurrió en 2014. La nueva definición incluye toda zona, lugar, edificio o establecimiento en los que muchas personas tengan puestas sus esperanzas, que sean importantes para el país,

que constituyan una fuente de ingresos para el Estado o que se consideren estratégicamente importantes. Por lo tanto, prácticamente cualquier zona industrial puede estar cubierta por el decreto. Según la ONG *Indonesia Corruption Watch* (ICW), entre 2001 y 2010 una de las principales empresas extractoras de oro del país pagó 79,1 millones de dólares de los Estados Unidos para garantizar la seguridad durante el desarrollo de sus actividades. Mencionó varios casos en los que se había contenido de forma violenta las acciones sindicales en virtud del decreto núm. 466: 1) una intervención militar en 2011 en un conflicto laboral en la empresa PT Thiess, situada en Kalimantan Oriental; 2) la dispersión en 2013 de manifestaciones organizadas por trabajadores en Pindo Deli Pulp and Paper por la policía y el ejército, y 3) la imposición por parte de la policía de la prohibición de hacer huelga en la empresa PT Freeport en Papúa en 2014. El Gobierno debe poner fin al uso de la violencia por parte de las fuerzas armadas, y derogar inmediatamente todos los decretos y las regulaciones relativos a las «áreas de interés vital para el país», que han restringido gravemente el ejercicio de la libertad sindical.

El miembro trabajador de la República de Corea saludó los comentarios de la Comisión de Expertos relativos a las violaciones del Convenio. La acción de la dirección de la zona franca industrial (ZFI) de Cakung a la huelga de 2012 y 2013 es especialmente preocupante, pues la ZFI está dominada por empresas coreanas representadas por la Asociación de Fabricantes de Prendas de Vestir Coreanas en Indonesia (KOGA), que representa más del 80 por ciento de las instalaciones en esa zona. Los empleadores reaccionaron con represalias contra los sindicatos en casi todas las fábricas, excepto los sindicatos representativos de la dirección, ya desde la primera huelga nacional de 2012, en la que participaron 90 000 trabajadores de 98 empresas en la ZFI de Cakung, PT KBN Cakung (Persero). Por consiguiente, la KOGA elaboró, junto con otras asociaciones que representan a los directores de recursos humanos de cada fábrica y los directores de la ZFI de Cakung, una estrategia encaminada a reducir la influencia de los sindicatos y que comprendía las medidas siguientes: a) confiscar las tarjetas de los miembros de varios sindicatos oficiales de planta para prohibirles el acceso a los lugares de trabajo; b) no reconocer a los sindicatos formados con posterioridad a la huelga general de 2012; c) obligar a los trabajadores a firmar una carta de renuncia como sindicalistas, y d) criminalizar y acosar a los sindicatos difundiendo fotos de dirigentes sindicales o de trabajadores que participaron en la manifestación. Más grave fue la justificación, por motivos de seguridad del Estado, del Memorandum de Entendimiento (MDE) de enero de 2014 entre la dirección de la ZFI de Cakung (PT KBN Cakung) y las Fuerzas Armadas Nacionales de Indonesia para cooperar en la gestión de la seguridad, a pesar de que violaba la Ley núm. 34 de 2004 de las Fuerzas Armadas Nacionales de Indonesia. Aparentemente, el Memorandum de Entendimiento se anunció el 21 de agosto de 2014 a través del decreto núm. 466/2014 del Ministro de Industria sobre la modificación de las áreas de interés vital en el sector de la industria, que a su vez contradujo el decreto núm. 620 de 2012 del Ministro de Industria sobre las entidades de interés vital en el sector de la industria. En la huelga de los días 24 a 27 de noviembre de 2015 participaron 35 000 trabajadores de Yakarta que protestaban contra la reglamentación del Gobierno cuyo objeto es excluir a los sindicatos de la participación en la fijación del salario mínimo. Se unieron a la huelga 62 trabajadores de una empresa coreana de electrónica, una de las mayores suministradoras a un conglomerado coreano, con sede en Yakarta. Los trabajadores de la empresa coreana fueron a la huelga siguiendo las instrucciones de la FSPMI tras negociar por adelantado con la dirección la modalidad de la huelga. No obstante, el 5 de diciembre de 2015 se puso fin al contrato de esos 62 trabajadores. El sindicato lo

consideró como un despido injusto y envió una carta a la dirección a la que ésta no respondió, utilizando la policía y el ejército para reprimir a los trabajadores. Finalizó apoyando los comentarios de la Comisión de Expertos y reiteró al Gobierno de Indonesia la misma petición que ya le hicieron los miembros trabajadores de la Comisión.

Un observador de la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de las Universidades de las Américas (CONTUA), también hablando en nombre de la Internacional de Servicio Público (ISP), se refirió a los comentarios de la Comisión de Expertos que hacen referencia a los funcionarios públicos. Desde hace varios años la Comisión de Expertos viene pidiendo al Gobierno de Indonesia que adopte una ley que garantice el derecho de libertad sindical de los funcionarios públicos para dar cumplimiento al Convenio. En 2003, Indonesia manifestó que las disposiciones para el establecimiento de un sindicato de trabajadores de los funcionarios públicos habían sido incluidas en el artículo 30 de la ley núm. 43 de 1999 relativa a las disposiciones básicas del personal. Al respecto, la Comisión de Expertos consideró que dicha ley no regulaba la libertad sindical de los funcionarios públicos. En 2009, Indonesia esgrimió que el derecho de sindicación y de opinión de los funcionarios públicos están comprendidos en el Cuerpo de Funcionarios Públicos de Indonesia (KORPRI). Sobre el asunto, la Comisión de Expertos recordó al Gobierno las conclusiones del caso núm. 1431 del Comité de Libertad Sindical (CLS) «... el KORPRI no da cumplimiento a los requisitos del principio según el cual todos los trabajadores deberían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimaran convenientes para la defensa de sus intereses profesionales y de afiliarse a las mismas». En 2011, el Gobierno informó que no había nuevos desarrollos en cuanto a la adopción de una ley y en 2012 indicó que era necesario que se manifieste la voluntad política de todas las partes. Según la observación de la Comisión de Expertos de 2016, el Gobierno señala que no ha habido hasta el momento ninguna propuesta de los funcionarios para constituir un sindicato.

Este permite ver que a lo largo de estos años, el Gobierno ha intentado justificar de diversas maneras la falta de cumplimiento con el Convenio. Primero, intentando demostrar que los funcionarios públicos se beneficiaban del derecho de sindicación mediante el ordenamiento legal vigente y después tratando de trasladar la responsabilidad e instalar la idea de que el problema se encuentra en la falta de iniciativa de los propios trabajadores. Sin embargo, es evidente y manifiesto que es un problema de falta de voluntad política de legislar y garantizar que los funcionarios públicos se beneficien del derecho a la libertad sindical y de crear un clima propicio que permita el ejercicio de este derecho. Se mencionaron los hechos de violencia, intimidación, arrestos y represión en contra de los trabajadores y dirigentes sindicales, y sobre la manera en que la ley es utilizada de manera sectaria y abusiva para perseguir a los trabajadores y acallar sus voces. Dentro de este contexto, es preocupante que el Gobierno siga sin atender los reiterados pedidos de la Comisión de Expertos y asuma su responsabilidad para hacer frente a la sistemática violación de los derechos sindicales en Indonesia. El Gobierno debe dar pasos concretos y dejar de comunicar solamente excusas a la Comisión de Expertos y a la Comisión de Aplicación de Normas. En nombre de los trabajadores de los servicios públicos de Indonesia (afiliados a la ISP), se solicita que el Gobierno se valga de la asistencia técnica de la OIT dar efecto al artículo 44 de Ley de Sindicatos y así adoptar una legislación específica que permita la libertad sindical de los funcionarios públicos.

El representante gubernamental indicó que el Gobierno se ocupará con seriedad de dar efecto a los derechos de los trabajadores, y lo hará atendiendo a las preocupaciones de los interlocutores sociales, en un espíritu de diálogo social.

Al mismo tiempo el Gobierno está comprometido en reducir la desigualdad promulgando medidas encaminadas a fomentar la materialización de los objetivos para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, en particular los relativos a la igualdad. Si bien apreció las intervenciones que exhortan a una mayor protección de las protestas de los trabajadores, indicó que aunque se mantiene la libertad de asociación y de asamblea es importante que todas las protestas se desarrollen de manera pacífica y dentro de la ley. A este respecto, el Gobierno impone limitaciones razonables a la celebración de protestas, y cuando no se respetan esas limitaciones hacen falta actuaciones decididas para garantizar el mantenimiento de la seguridad pública. Cuando quienes protestan causan daños a la propiedad, provocan actos violentos y alteran el tráfico, tienen que afrontar las consecuencias legales. El caso núm. 3050 del Comité de Libertad Sindical, al que se ha aludido varias veces durante el debate, ya está cerrado. El Gobierno y los interlocutores sociales resolvieron amistosamente este asunto; además, el Gobierno se ha comprometido a realizar todas las cuestiones planteadas relativas a los derechos de los trabajadores, y al trabajo decente en general, mediante el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales. También es crucial contar con el apoyo de la OIT en el respaldo a sus mandantes para garantizar la plena aplicación del Convenio.

Los miembros empleadores recalcaron nuevamente la necesidad de que el Gobierno comunique informaciones completas a la Comisión de Expertos para que ésta pueda evaluar plenamente la aplicación del Convenio por parte del país. En cuanto al derecho de huelga, subrayaron que las obligaciones del Gobierno al respecto deben interpretarse a la luz de la declaración de los gobiernos sobre el derecho de huelga efectuada en marzo de 2015.

Los miembros trabajadores hicieron hincapié en que la desigualdad de los ingresos en Indonesia está entre las mayores del mundo y en que la brecha entre ricos y pobres ha aumentado vertiginosamente en el último decenio. Más del 50 por ciento de los trabajadores del sector formal reciben un sueldo inferior al salario mínimo y, por lo tanto, los trabajadores crean organizaciones y se movilizan para defender sus derechos. El Gobierno debe actuar con los trabajadores y los sindicatos para tratar de solucionar estos problemas graves, en lugar de recurrir al gas lacrimógeno y los garrotes. Se espera que el Gobierno reconozca los fallos en cuanto a la aplicación de los derechos fundamentales y cambie inmediatamente su línea de acción. El Gobierno debe aplicar las solicitudes de la Comisión de Expertos de manera en que: *a)* se modifiquen o deroguen los artículos 160 y 335 del Código Penal para prohibir el arresto y la detención arbitrarios de sindicalistas; *b)* se modifique la Ley de Sindicatos para asegurar que no sean las autoridades administrativas las que puedan disolver un sindicato ni suspender sus actividades, sino sólo un órgano judicial independiente y únicamente cuando se hayan agotado todos los recursos disponibles; *c)* se aprueben leyes de aplicación que aseguren la protección de los funcionarios de conformidad con el Convenio núm. 87; *d)* se garantice que no se impongan penas de prisión o multas a un trabajador por haber llevado a cabo una huelga pacífica, entre otras medidas, modificando la Ley de Recursos Humanos; *e)* se garantice la realización inmediata de investigaciones judiciales independientes para determinar la responsabilidad respecto de actos de violencia contra sindicalistas y sancionar a los autores, ya sean particulares o funcionarios públicos; *f)* se investiguen los alegatos de falta de acción de la policía frente a actos violentos y se garantice que se sanciona a aquellos que no hayan cumplido el deber inherente a su cargo de proteger a los trabajadores de todo daño; *g)* se establezcan medidas adecuadas para evitar que se sigan cometiendo actos de violencia, impartiendo instrucción y formación a la policía, y exigiendo a los agentes de policía que rindan

cuentas de sus actos, y *h)* se acepte una misión de contactos directos para elaborar una Hoja de ruta que permita aplicar las conclusiones anteriores.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental y la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.**

**La Comisión expresó su profunda preocupación por las numerosas alegaciones de actos de violencia antisindical y de limitaciones a los derechos amparados por el Convenio en la legislación nacional.**

**Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión instó al Gobierno a que:**

- **vele por que los trabajadores puedan participar libremente en acciones pacíficas en la legislación y en la práctica sin ser sancionados;**
- **con respecto a los actos de violencia contra sindicalistas por parte de agentes privados o de funcionarios públicos, asegure el establecimiento inmediato de investigaciones judiciales independientes para determinar las responsabilidades y castigar a los responsables. El Gobierno también debería investigar las alegaciones sobre la pasividad de la policía en presencia de esos actos violentos y procurar que se sancione a quienes no desempeñaron su deber oficial de proteger de cualquier daño a los trabajadores. El Gobierno debe implantar medidas adecuadas para prevenir la repetición de tales actos mediante actuaciones apropiadas como la educación y la formación de la policía así como la rendición de cuentas por ésta;**
- **modifique o derogue los artículos pertinentes del Código Penal para evitar los arrestos y detenciones arbitrarios de sindicalistas;**
- **apruebe legislación de aplicación que extienda el derecho de libertad sindical a los funcionarios públicos;**
- **procure que si se ordena suspender o disolver un sindicato, se pueda recurrir esa decisión ante un órgano judicial independiente y se suspenda la orden hasta que se agoten los recursos; y**
- **acepte una misión de contactos directos que elabore una Hoja de ruta para la aplicación de estas conclusiones.**

**El representante gubernamental declaró que tomó nota de las deliberaciones y de las cuales informará a su capital, subrayó que en el futuro se aplicará mejor el Convenio núm. 87. Indonesia está dispuesta a cooperar con la Comisión de Expertos.**

Posteriormente, **otra representante gubernamental** expresó reservas sobre las conclusiones adoptadas en el caso de Indonesia. Lamentó profundamente que las conclusiones de la Comisión se basen en alegatos de una sola parte y que hayan sido traídos sin tener en cuenta las explicaciones de su Gobierno y la presente discusión dentro de la Comisión. Solicitó a la Comisión trabajar de una manera más transparente e imparcial.

### **KAZAJSTÁN (ratificación: 2000)**

**Un representante gubernamental** indicó que hay comisiones tripartitas en curso a escala nacional, sectorial y regional. El Parlamento aprobó la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios y la Ley de Sindicatos, cuyo objetivo es fomentar en mayor medida la alianza social y tener en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos. En lo relativo a la limitación del derecho de los jueces a afiliarse a asociaciones o crearlas, explicó que los jueces, que son los pilares del Poder Judicial y tienen facultades constitucionales, deben ser independientes y estar sujetos solo a la Constitución. Toda injerencia en sus actividades constituiría una violación de la ley. Habida cuenta del estatus especial de los jueces, la Constitución les prohíbe que sean



miembros de partidos políticos o sindicatos, pero no restringe su derecho a formar parte de otras organizaciones. Por ejemplo, la Unión de Jueces de Kazajstán es una asociación que representa y protege los intereses colectivos de la comunidad judicial y que funciona exitosamente. A los órganos encargados del cumplimiento de la ley, como la policía, los bomberos y otros órganos públicos, dada la especificidad de sus funciones se les imponen determinadas restricciones. Sin embargo, el personal civil que trabaja en esos órganos goza de los derechos que contempla el Convenio. Por ejemplo, existe un sindicato de soldados con 12 000 afiliados, y un sindicato de empleados del Ministerio del Interior, con 4 000 miembros. El orador considera que el Convenio permite que la legislación nacional contenga algunas restricciones. El artículo 10 de la Ley sobre Asociaciones Públicas, en virtud del cual se requiere un número mínimo de diez personas para crear una asociación pública, está en proceso de revisión para reducir dicho número. Por medio de la Ley de Sindicatos se ha introducido un sistema de asociación de sindicatos con el fin de crear un movimiento sindical activo en el país. El principal objetivo es proteger los derechos de los trabajadores brindándoles acceso al debate y la resolución de problemas relacionados con cuestiones políticas graves mediante organizaciones que se considere que están en el nivel adecuado. No obstante, los sindicatos pueden unirse a asociaciones de sindicatos o constituir sus propias asociaciones de sindicatos. El principio se basa en la pluralidad, sea a escala nacional o regional, y los sindicatos en cuestión no forman un monopolio. En virtud de la nueva ley, se han registrado tres asociaciones nacionales de sindicatos, como la Confederación de Sindicatos Libres de Kazajstán, que reúne a 3 millones de trabajadores. El orador pidió a la OIT que respalde los esfuerzos del Gobierno para seguir manteniendo un movimiento sindical activo en todo el país. La Constitución prohíbe toda ayuda financiera exterior a los sindicatos; dicha prohibición protege el orden constitucional, la independencia y la integridad del país. El derecho de afiliarse a organizaciones internacionales permitió a la Federación de los Sindicatos de Kazajstán unirse a la Confederación Sindical Internacional (CSI), lo cual indica claramente que la legislación nacional cumple plenamente el Convenio.

La Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios tiene por objeto proteger los intereses y derechos de las empresas y asegurar una cobertura amplia y la participación de los empresarios en la formulación de normas legislativas y de otro tipo para el desempeño de sus actividades. La consolidación de actividades empresariales permitió fortalecer el sector empresarial. De conformidad con el artículo 32 de esta ley, se ha introducido un período de transición para la participación del Estado en las actividades de la Cámara Nacional de los Empresarios. Al final de ese período, el Gobierno dejará de ser miembro de la Cámara Nacional de Empresarios y las reglas que prevén su participación en la Cámara quedarán sin efecto. En virtud del artículo 176 del nuevo Código del Trabajo relativo a la aviación civil, el sector ferroviario y otros servicios esenciales que brindan servicios vitales a la población; el ejercicio de la huelga se autorizará siempre y cuando se ofrezcan unos servicios mínimos a la población. El Parlamento emitió un informe independiente sobre la situación en lo relativo a las huelgas en los servicios esenciales y decidió seguir mejorando los artículos del Código del Trabajo a este respecto. El orador aseguró que se tomarán todas las medidas necesarias para mejorar la legislación con el fin de cumplir las disposiciones del Convenio.

Los miembros empleadores recordaron que el Convenio núm. 87 es un Convenio fundamental, que prevé que «los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las or-

ganizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas». Kazajstán ratificó el Convenio en 2000 y la Comisión de Expertos ha efectuado observaciones sobre su aplicación en 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2014, 2015 y 2016. Además, la aplicación del Convenio por Kazajstán fue examinada por esta Comisión en 2015. Por lo tanto, este caso se lleva examinando desde hace mucho tiempo. En 2015, esta Comisión lamentó la ausencia de un representante gubernamental durante la discusión, a pesar de estar acreditado para la Conferencia Internacional del Trabajo. Agradecieron al Gobierno su presencia este año y la información comunicada. Los miembros empleadores tomaron nota de que la Comisión de Expertos ha hecho referencia en la introducción de la observación relativa a este caso a que las conclusiones de esta Comisión ponen de relieve que la relación entre esta Comisión y la Comisión de Expertos es sólida y positiva. En 2015, esta Comisión examinó los asuntos pendientes señalados por la Comisión de Expertos en lo referente a las restricciones a la libertad sindical de los trabajadores y la injerencia en los asuntos de las organizaciones de empleadores. Las conclusiones sobre este caso de 2015 se incluyeron en un párrafo especial del informe de esta Comisión, lo que refleja una preocupación en la materia. El Gobierno no ha presentado una memoria completa en respuesta a las solicitudes de la Comisión de Expertos y de esta Comisión. Este incumplimiento continuado es muy preocupante.

En cuanto a las restricciones a la libertad sindical de los trabajadores, en 2015, esta Comisión solicitó al Gobierno que enmendara la Ley de Sindicatos, de 2014, en consonancia con el Convenio. Aunque tomaron nota de la declaración del Gobierno de que está trabajando para abordar esta cuestión, los miembros empleadores consideraron que es necesario obtener más información sobre este punto. Esta Comisión también solicitó al Gobierno que enmendara la Constitución y la legislación pertinente para permitir que los jueces, los bomberos y el personal de los establecimientos penitenciarios constituyan sindicatos y se afilien a ellos. Aunque el Gobierno ha presentado información adicional sobre estas exclusiones y sobre los efectos de la Constitución, los miembros empleadores indicaron que se necesita más información para evaluar plenamente esta cuestión. Al tiempo que lamentaron importantes obstáculos a la libertad sindical que existen en la legislación y en la práctica, instaron de nuevo al Gobierno a tomar las medidas necesarias para enmendar su legislación con el fin de garantizar el derecho de constituir organizaciones de los jueces, los bomberos y el personal de los establecimientos penitenciarios, de conformidad con el Convenio. Esta Comisión también solicitó al Gobierno que enmendara la Constitución y la legislación pertinente para eliminar la prohibición impuesta a los sindicatos nacionales de recibir ayuda financiera de una organización internacional. Los miembros empleadores observaron que, aunque el Gobierno ha indicado que es posible recibir ayuda financiera externa, no parece que esto quede reflejado en la legislación en vigor. Con respecto a las cuestiones relativas a la injerencia en las organizaciones de empleadores, esta Comisión solicitó al Gobierno que enmendara la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios, de 2013, de manera que garantice la completa autonomía e independencia de las organizaciones de empleadores. Aunque tomaron nota de la nueva información comunicada por el Gobierno sobre el período de transición de cinco años durante el cual las funciones del Estado se irán transfiriendo a la Cámara y de la revisión de la sección 176 del Código del Trabajo, los miembros empleadores expresaron su preocupación por el hecho de que la ley anteriormente mencionada constituye una injerencia en la libertad e independencia de las organizaciones de empleadores y tomaron nota con preocupación de que el Gobierno no se ha comprometido a enmendarla.

Dada la gravedad de las cuestiones, instaron al Gobierno a tomar medidas sin dilación para enmendar esta ley, con el fin de suprimir toda posible injerencia del Gobierno y garantizar la plena autonomía e independencia de las organizaciones de empleadores de Kazajstán. Se alentó al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la OIT a este respecto. Los miembros empleadores también expresaron su preocupación por el hecho de que, por lo que ellos saben, el Gobierno no haya adoptado ninguna medida para abordar los obstáculos a la constitución de organizaciones de empleadores y le instaron a tomar dichas medidas sin más dilación.

**Los miembros trabajadores** expresaron su profunda preocupación por la negligencia reiterada del Gobierno de Kazajstán de responder a sus obligaciones internacionales ante la Comisión. Esta actitud debe ser condenada tajantemente. Las modificaciones aportadas en 2014 y en 2015 a la Ley de Sindicatos y al Código del Trabajo no mejoran en nada el ejercicio de la libertad sindical: la legislación de Kazajstán sigue estando en contradicción con el Convenio en diferentes aspectos. En primer término, el artículo 2 del Convenio consagra el derecho de los trabajadores y de los empleadores, sin distinción alguna, de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas. Sin embargo, parece que la legislación de Kazajstán obstaculiza la libre constitución de organizaciones sindicales en el caso de los jueces, los bomberos y el personal penitenciario. Ahora bien, las únicas excepciones a la libertad sindical previstas en el Convenio se refieren a los miembros de la policía y de las fuerzas armadas. En segundo término, la Ley de Sindicatos impone a éstos que se afilien a una estructura de ámbito nacional. Ello impide la constitución de organizaciones sindicales estructuradas libremente y con plena autonomía, lo que está en contradicción con el artículo 2 del Convenio. Los sindicatos sectoriales deben, además, reunir al menos la mitad de los trabajadores del sector, la mitad de los sindicatos dentro del sector o estar presentes en más de la mitad de las regiones, para estar legítimamente constituidos. Ahora bien, en el Estudio General publicado en 2012 por la Comisión de Expertos se recuerda que, para estar de conformidad con el Convenio, el umbral debería ser fijado en un nivel razonable, de modo que no se obstaculice la constitución de organizaciones. En tercer término, según la ley sobre los sindicatos, deberá seguirse un procedimiento en dos etapas, con el fin de constituir legítimamente una organización sindical: es necesario registrarla ante el Ministerio de Justicia y luego afiliarse a una organización sindical de ámbito nacional dentro de los seis meses que siguen al registro, so pena de anulación de éste. Ello afecta al libre ejercicio del derecho de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas, que implica el derecho de los trabajadores de constituir organizaciones sin autorización previa y de decidir libremente si quieren asociarse a una estructura sindical de nivel superior o pasar a ser afiliados de la misma. Estos diferentes perjuicios a la libertad sindical, tanto en lo que respecta a las organizaciones de trabajadores como a las organizaciones de empleadores, ponen en peligro uno de los valores fundacionales de la OIT, a saber, el diálogo social. Es necesaria una independencia plena y total de los interlocutores sociales, con el fin de que éstos puedan representar libre y eficazmente los intereses de sus afiliados.

El artículo 3 del Convenio garantiza el derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y de formular sus programas de acción. Cabe señalar que la legislación restringe esta libertad de acción en el caso de un determinado número de organizaciones que realizarían «actividades laborales peligrosas». La Comisión ya señaló el problema planteado por el carácter impreciso de este concepto y por la incertidumbre que reina en cuanto a saber a qué organizaciones se refiere precisamente esta disposición. La Comisión de Expertos recuerda que un servicio mínimo no

debe ser un obstáculo para la libertad de acción. Es asimismo esencial que los interlocutores sociales puedan participar en su definición. El artículo 303 del Código de Trabajo parece estar en contradicción con estos principios. La legislación de Kazajstán sigue previendo la prohibición de que las organizaciones sindicales acepten ayuda económica de organizaciones internacionales, lo que, como recordó la Comisión de Expertos, afecta a los principios relativos al derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores. Esta ayuda es a menudo indispensable para las organizaciones sindicales cuya libertad se ve obstaculizada tanto en la legislación como en la práctica por el Gobierno. Este último debe cesar toda injerencia en los asuntos de las organizaciones representativas de trabajadores y, para ello, debe adaptar, sin más demora, su legislación, de conformidad con las recomendaciones emitidas por esta Comisión. Información proporcionada por la organización Human Rights Watch, publicada en mayo de 2016, da cuenta, además, de la introducción, en 2014, de nuevas disposiciones relativas a las violaciones administrativas y las infracciones penales. Se imponen nuevas sanciones administrativas a los dirigentes y a los miembros de asociaciones públicas a las que se hace más fácilmente responsables de todos los actos que no estén definidos en sus estatutos. Ello tiene como consecuencia la ampliación exagerada de su responsabilidad. La participación en acciones declaradas ilegales y la aceptación de la financiación de organizaciones internacionales son, por otra parte, consideradas como actos delictivos y se sancionan penalmente con penas que pueden llegar hasta tres años de prisión. El concepto de dirigente de asociación pública es muy impreciso, al tiempo que puede reprochársele toda una serie de infracciones penales específicas, especialmente las infracciones a la Ley sobre la Incitación a Disensos Sociales, un concepto en sí mismo particularmente impreciso. Estos elementos vienen a demostrar que la situación sigue siendo preocupante para las libertades sindicales. Además, siguen estando en la memoria los acontecimientos trágicos que se produjeron en 2011 en Zhanaozen. Es conveniente, por tanto, reiterar y reforzar las recomendaciones ya dirigidas en el pasado al Gobierno a efectos de que éste les dé finalmente un seguimiento efectivo.

**El miembro trabajador de Kazajstán** señaló que, en los últimos cuatro años, su país ha desplegado grandes esfuerzos con miras a fortalecer la función de protección y la responsabilidad de los sindicatos, incluida la adopción, en junio de 2014, de la nueva Ley de Sindicatos, que pone fin al antagonismo entre los sindicatos y en el seno de los mismos. En Kazajstán existe un sistema de concertación social de múltiples niveles, y el primer nivel lo conforma la unidad de trabajo, a saber, el sindicato principal y el empleador. El segundo nivel es el nivel territorial. En cada nivel existe un órgano tripartito que se ocupa de los conflictos laborales. Dicho órgano celebra reuniones mensuales, a las que asisten los sindicatos, los empleadores y las autoridades territoriales a efecto de resolver los conflictos laborales. Por ejemplo en 2005, los salarios adeudados equivalentes a 4 100 millones de tenge fueron pagados a 83 000 empleados, con la participación del Ministerio Público. En el marco del abordaje de esta cuestión, se impusieron multas a los empleadores que violaron la legislación laboral en 1 075 casos, además 178 fueron transmitidos a los tribunales y cinco causas penales fueron abiertas. Durante el primer trimestre de 2016, los órganos territoriales de los sindicatos recibieron 1 200 solicitudes y consultas relativas a la legislación laboral, lo cual demuestra la confianza que se deposita en los sindicatos. También se ha adoptado la nueva ley relativa a los consejos públicos. Todas estas iniciativas han ayudado a los trabajadores. Teniendo en cuenta la crisis mundial, los órganos territoriales han podido concluir memorandos con los empleadores y las autoridades locales que han ayudado a proteger los empleos de

más de 2,5 millones de trabajadores. El nivel ministerial, junto con los sindicatos y asociaciones de empleadores sectoriales, es un tercer nivel importante en el que se están realizando esfuerzos considerables para abordar las cuestiones sociales en un sector particular. El cuarto nivel, integrado por el Gobierno, los empleadores y los trabajadores, se reúne todos los trimestres con el fin de examinar cuestiones de máxima actualidad relativas a la concertación social. Cada tres años, las tres centrales sindicales nacionales suscriben acuerdos bipartitos, tal no era el caso anteriormente. Observó que, en un país con 2,5 millones de sindicalistas, son 836 los sindicatos independientes; entre éstos, algunos sólo tienen presencia en las empresas para actividades puntuales, como ser la recolección de las cuotas sindicales. Por consiguiente, la ley prevé medidas destinadas a consolidar y fortalecer los sindicatos durante un período transitorio, lo cual en principio no contradice el Convenio. El orador indicó que la Ley de Sindicatos no vulnera el derecho de los trabajadores a constituir un sindicato, y que varias organizaciones sindicales pueden aunar esfuerzos dentro de una misma empresa. A tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Sindicatos, los sindicatos sectoriales están plenamente acreditados y representan a los trabajadores en las concertaciones sociales a nivel sectorial. Tras la creación de un sindicato, éste tiene seis meses para confirmar su estatus, y debe abarcar más de la mitad de los distritos de la región de que se trate. La ley no es contraria a los principios democráticos y es necesaria durante el período de transición. En virtud de la nueva ley, los sindicatos conservan el derecho a determinar sus estructuras organizativas, elegir a sus representantes, y establecer sindicatos y asociaciones sectoriales y territoriales. También prevé que se brinde protección a los dirigentes sindicales contra actos de injerencia. A juicio del orador, este planteamiento está en consonancia con el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). La afiliación sindical no debería conducir a ningún tipo de discriminación ni a restricciones del derecho de los ciudadanos por lo referente al empleo y la promoción profesional. No debería restringirse el derecho de un trabajador a afiliarse o a desafilarse a un sindicato, o a constituir un sindicato, y se han previsto sanciones penales para las vulneraciones de los derechos de los trabajadores a este respecto. El artículo 16 de la nueva ley hace referencia a los intereses sociales y laborales de los trabajadores, y contiene detalles que no están contemplados en la antigua ley. El nuevo Código del Trabajo, que entró en vigor el 1.º de enero de 2016, se ha revisado y redactado nuevamente a la luz de las observaciones formuladas por los sindicatos, y ha otorgado nuevas atribuciones a los sindicatos y a los inspectores. La Federación de los Sindicatos de Kazajstán hizo 219 propuestas de enmiendas a los artículos del Código, 317 de éstas fueron adoptadas durante el proceso de examen de las distintas versiones del Código en cuestión.

El miembro gubernamental de Turkmenistán respaldó las amplias medidas adoptadas para aplicar el Convenio y observó los esfuerzos realizados a fin de mejorar la legislación e introducir nuevas normas en relación con la concertación social activa. En ese sentido, acogió con satisfacción la cooperación constructiva de la OIT y la Comisión de Expertos.

La miembro trabajadora de los Estados Unidos mencionó los trágicos acontecimientos de diciembre de 2011 en los que la policía puso violentamente fin a una huelga de siete meses de los trabajadores petroleros y mató por los menos a 17 sindicalistas e hirió a varias docenas más. Hasta ahora, las autoridades competentes no han hecho nada para llevar a cabo investigaciones y juzgar a los autores. El Gobierno no ha dado ninguna señal de tomarse en serio esta tragedia y, de forma inexplicable, aún pesan cargos contra los trabajadores petroleros. Las nuevas legislaciones adoptadas

en 2014 y 2015 no ofrecen soluciones adecuadas y siguen socavando y limitando los derechos de los trabajadores.

La legislación de Kazajstán impone serias restricciones a la libertad sindical de los trabajadores y a su derecho de sindicación. El proceso de registro por fases que los sindicatos deben cumplir es engorroso: primero tienen que lograr registrarse ante el Ministerio de Justicia y luego confirmar su estatus demostrando en un plazo de seis meses que se han afiliado a un sindicato de nivel superior. Los sindicatos de todos los niveles se enfrentan a dificultades y retrasos al intentar conseguir el segundo registro en virtud de esta ley. Incluso cuando un sindicato consigue probar su afiliación, todavía cabe la posibilidad de que el Gobierno rechace su registro por supuestas razones técnicas. A raíz de ello, todos los sindicatos independientes quedan registrados sólo por un período temporal de seis meses y pueden ser disueltos si no consiguen pasar el segundo obstáculo establecido por el Gobierno. Al requerir que los sindicatos confirmen su afiliación a un sindicato de nivel superior, la legislación ordena los procesos de afiliación sindical y limita la libertad de elección en materia de afiliación sindical, en violación del Convenio. Aunque esta Comisión instó al Gobierno a enmendar las disposiciones de la Ley de Sindicatos, de 2014, en consonancia con el Convenio, el Gobierno no ha dado ningún paso en este sentido. La legislación sindical actual quizá sea menos restrictiva, pero su efecto es el mismo y la situación sigue siendo tan crítica como en 2015. Los trabajadores de una serie de sectores tienen que enfrentarse periódicamente a injerencias en su forma de organizarse, intimidaciones por afiliarse a sindicatos independientes, a veces bajo amenazas de ser despedidos, o a la vigilancia por parte de las autoridades. Algunos trabajadores han sido amenazados con sanciones penales debido a su activismo laboral y su actividad sindical. Dadas las continuadas restricciones a la libertad sindical, el Gobierno debe introducir cambios significativos en la legislación y la práctica para garantizar la libertad sindical de los activistas sindicales independientes, tal y como requiere el Convenio.

Un observador, representante de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabacos y Afines (UITA), dijo que la situación relativa al derecho de libertad sindical de los trabajadores debe examinarse no sólo con arreglo a la manera en que cambian las normas legislativas, sino sobre todo teniendo presentes los hechos acaecidos el 16 de diciembre de 2011, cuando se puso término a una huelga de siete meses llevada a cabo por los trabajadores petroleros. Si el país hubiese cumplido con sus obligaciones dimanantes del Convenio, se habría puesto fin a la huelga de un modo pacífico, mediante la negociación de un acuerdo o protocolo en lugar de saldarse con la intervención de las fuerzas armadas y con numerosos trabajadores detenidos, heridos o muertos. Se acusó a los dirigentes de los trabajadores de sembrar la división social y organizar los disturbios. El orador considera que se trata de un mensaje claro dirigido a todos los trabajadores para que no defiendan sus derechos, en particular el derecho de negociación colectiva y de asociación, y que estos acontecimientos se han convertido en un punto de inflexión en la evolución de los sistemas de relaciones laborales en Europa Oriental y Asia Central. Lo más importante es que, mientras el Gobierno no lleve a cabo una evaluación exhaustiva de estos sucesos, el futuro de la libertad sindical en el país será incierto. El Gobierno debe tener en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos y los resultados de la discusión en el seno de la Comisión. El principio de la libertad sindical es una de las principales formas para garantizar unas buenas condiciones de trabajo y mantener la paz, y que, por lo tanto, es un requisito necesario para seguir avanzando en el progreso social. El orador recordó que aquellas personas intentaban defender sus derechos en

2011 e insistió en que debe revocarse el veredicto y restablecerse la justicia para esos trabajadores.

**El miembro gubernamental de Belarús** acogió con satisfacción las medidas globales adoptadas para aplicar el Convenio, como la aprobación de la Ley sobre los Sindicatos y la ampliación de sus derechos y su participación en todos los niveles de diálogo. Gracias a la creación de la Cámara de Nacional de Empresarios y el fortalecimiento de la legislación, también se han reforzado los derechos de los empleadores. La Cámara Nacional, que dará lugar a una economía efectiva y la creación de negocios sólidos, servirá de modelo para otros países de Europa. Acogió con beneplácito la disposición del Gobierno de cooperar en todos los niveles tripartitos para cumplir el Convenio y consideró que es útil que la OIT ayude al país a atender sus obligaciones de conformidad con las normas internacionales.

**Un representante trabajador de la Federación de Rusia** hizo referencia a los cambios acaecidos en Kazajstán en lo concerniente a las cuestiones que se están examinando y la manera en que se aplica la nueva Ley de Sindicatos. Dicha ley contempla un procedimiento en dos etapas para el registro de sindicatos, que es complicado y poco transparente, lo cual dificulta su aplicación. En este sentido, mencionó algunos de los problemas que han tenido los sindicatos de Kazajstán con respecto al registro, como los casos de denegación de registro. Asimismo, se dan casos de discriminación antisindical. El orador expresó su preocupación por la existencia de un artículo del Código Penal sobre la «creación de disenso social», que se ha citado respecto de la tragedia de 2011 que afectó a los trabajadores petroleros. Formuló su esperanza de que se proceda a ajustar tanto la legislación penal como laboral al Convenio.

**Un observador, en representación de la Federación Sindical Mundial (FSM),** expresó su preocupación por el número de casos que la Comisión está examinando en relación con el Convenio núm. 87. Señaló que, en el caso actual, se han indicado asesinatos e intimidación, y pidió a la Comisión que brinde al Gobierno la oportunidad de mejorar la situación de encarcelamiento y transferencias arbitrarias de sindicalistas. El Gobierno debe adoptar leyes para poner fin a la vulneración de los derechos fundamentales. El orador confiaba en que se respete el derecho de los trabajadores a elegir libremente su organización sindical. Las organizaciones sindicales deben ser independientes del Gobierno y de los empleadores, y deben constituirse y elegirse libremente. Expresando su solidaridad con los trabajadores de Kazajstán y defendiendo su derecho a elegir libremente sus organizaciones sindicales, exhortó al Gobierno a que respete los derechos de los trabajadores y los convenios internacionales del trabajo y pidió a esta Comisión que dé al Gobierno la oportunidad de mejorar la situación.

**El miembro gubernamental de la Federación de Rusia** valoró la información detallada proporcionada por el Gobierno y señaló su disposición a cooperar de manera práctica y constructiva con la OIT, con el fin de garantizar, en asociación con los interlocutores sociales, el derecho de libertad sindical y otros derechos consagrados en el Convenio. Expresó su convencimiento de que el retraso en el suministro de la información ha sido debido a problemas de organización, y de que el malentendido que ha tenido lugar con la Comisión de Expertos se solucionará rápidamente. Instó a la OIT a seguir prestando asistencia técnica y especializada al Gobierno en la aplicación del Convenio, teniendo en cuenta su disposición para cooperar.

**El miembro trabajador de Turkmenistán** dijo que el Gobierno ha adoptado medidas para mejorar la legislación y los métodos de trabajo de los sindicatos. Se ha promulgado una nueva Ley de Sindicatos con el objeto de proteger los intereses de los trabajadores y para crear, desarrollar y proteger un sistema sindical eficaz que funcione bien en el país, tanto en el nivel sectorial como gubernamental. Los

sindicatos no están obligados a ser miembros de organizaciones superiores. La ley no interfiere con los derechos de los sindicatos y no existe monopolio en el sistema sindical. La Ley de Sindicatos facilita un entorno flexible para la creación de sindicatos. El nuevo Código del Trabajo amplía el papel de los sindicatos y el derecho de huelga. Estas reformas legislativas tendrán un impacto considerable en el funcionamiento de los sindicatos y es importante apoyar al Gobierno a este respecto.

**El miembro gubernamental de Uzbekistán** acogió con agrado la información proporcionada por el Gobierno en lo relativo a la aplicación del Convenio y el carácter constructivo de la cooperación que está llevando a cabo con la OIT a este respecto. Se han adoptado medidas con el fin de garantizar la libertad sindical, proteger el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos y afiliarse a ellos, y mejorar la legislación nacional. A raíz de esta mejora de la legislación, y en particular a la nueva Ley de Sindicatos, se han registrado más de tres confederaciones de sindicatos, que cubren a un número considerable de trabajadores. Así, más de 3,6 millones de trabajadores están protegidos por sindicatos, lo cual representa el 58 por ciento de los asalariados del país. El orador expresó su satisfacción por los esfuerzos que el Gobierno ha realizado para posibilitar una sólida alianza social y aplicar el Convenio.

**El miembro gubernamental de China** tomó nota de las mejoras acometidas por Kazajstán y de su voluntad política para abordar activamente las cuestiones pertinentes y formular leyes de conformidad con la normativa internacional del trabajo en cooperación con la OIT. Los países tienen la obligación de aplicar los convenios internacionales del trabajo que han ratificado. Por su parte, la OIT debe proporcionar a sus Estados Miembros el apoyo técnico necesario para la aplicación de las normas. El orador cerró su intervención expresando su apoyo a los esfuerzos realizados por el Gobierno y el anhelo de que la OIT pueda proporcionar asistencia técnica.

**El representante gubernamental** aseguró a la Comisión que todos los comentarios se tendrían en cuenta. En relación con el registro de sindicatos, indicó que la nueva ley sobre los sindicatos estableció un nuevo procedimiento. Puesto que un sindicato de rama defiende los intereses de los trabajadores de la rama correspondiente, se requiere que el sindicato de rama sea suficientemente representativo. La legislación establece tres requisitos igualmente importantes de afiliación que el sindicato de rama tiene que reunir para el registro: i) no menos de la mitad de las personas que trabajan en una rama; ii) no menos de la mitad de las empresas en una rama, y iii) organizaciones miembros en no menos de la mitad del territorio comprendido en el sector. El representante gubernamental consideró que la ley es razonable, especialmente dado que los sindicatos pueden afiliarse a una organización de nivel superior que estimen conveniente y la ley no limita el número de sindicatos a nivel de rama o de empresa. Los sindicatos de rama primero se registran ante las entidades estatales autorizadas, sin proporcionar información de soporte; luego disponen de un plazo de seis meses para entregar los documentos necesarios para acreditar que cumplen con los requisitos legales. El Gobierno está dispuesto a mejorar la legislación atinente al procedimiento de registro. El representante gubernamental se refirió además a las cuestiones suscitadas por la injerencia del Gobierno en la Cámara Nacional de Empresarios. De conformidad con el artículo 32, 1), de la ley, al final del período de transición el Gobierno dejará de ser miembro de la Cámara Nacional de Empresarios; ello ocurrirá en julio de 2018. Concluyó indicando que, en diciembre de 2015, Kazajstán se convirtió en miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y que el próximo paso sería convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las reformas institucionales anunciadas por el Presidente

en 2015 tienen como principal objeto mejorar las leyes y prácticas, así como armonizarlas con las normas internacionales del trabajo.

Los miembros trabajadores subrayaron que Kazajstán no ha realizado ningún progreso significativo en lo referente a los incumplimientos que le fueron reprochados el año anterior. Ciertas profesiones distintas de la policía o las fuerzas armadas aún tienen prohibido constituir organizaciones sindicales o afiliarse a las mismas, lo cual incumple el Convenio. Las organizaciones sindicales siguen sin poder elegir la estructura que desean adoptar. La legislación les impone dicha estructura, y esto constituye un obstáculo para la libertad sindical tal y como establece el artículo 2 del Convenio núm. 87. Dicha libertad también se ve obstaculizada por procedimientos de registro extremadamente engorrosos y por la prohibición, sancionada penalmente, de recibir asistencia financiera de organizaciones internacionales. También se observan injerencias en los asuntos de los interlocutores sociales, lo cual es contrario al artículo 3 del Convenio. Por tanto, la legislación debe modificarse para: i) permitir que los jueces, los bomberos y el personal de los establecimientos penitenciarios constituyan sindicatos; ii) suprimir los criterios restrictivos y los procedimientos de registro que limitan la libertad sindical; iii) poner fin a la afiliación obligatoria de sindicatos sectoriales, territoriales y locales a una asociación sindical nacional dentro de un plazo de seis meses a partir de su registro; iv) reducir el número mínimo de miembros necesarios para constituir una organización sindical; v) eliminar la prohibición de recibir ayuda financiera de una organización internacional de trabajadores o de empleadores; vi) modificar los Códigos Administrativo y Penal para precisar las nociones poco claras tales como «dirigente de una asociación pública» y «dimensión social»; vii) garantizar que cualquier servicio mínimo es realmente y exclusivamente mínimo y que las organizaciones de trabajadores pueden participar en su definición, y viii) especificar cuáles son las organizaciones que llevan a cabo «acciones colectivas peligrosas» a las que la ley no permite hacer huelga. Los miembros trabajadores exhortaron al Gobierno a solicitar la asistencia técnica de la OIT para aplicar estas recomendaciones.

Los miembros empleadores coincidieron con los miembros trabajadores en que no se han adoptado medidas ni se advierten progresos significativos en Kazajstán en relación con las cuestiones planteadas reiteradamente por la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas. Se sumaron al llamamiento al Gobierno para que deje de interferir en el ejercicio de la libertad sindical de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

A los miembros empleadores les sorprendió que el Gobierno se refiera a la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios y, en particular, a su artículo 23, 2) para señalar que el Gobierno no ha interferido en los derechos de la Cámara. De conformidad con la ley, se verifican varias infracciones de la libertad sindical, en particular, en aquellas disposiciones relativas a la injerencia en los intereses de las organizaciones de empleadores como la siguientes: i) la afiliación obligatoria a la Cámara de Comercio; ii) la fijación de una tasa máxima de afiliación previa aprobación del Gobierno y del procedimiento correspondiente de pago; iii) la competencia exclusiva de la Cámara para representar a los empleadores kazajos y defender y promover sus intereses en los diversos organismos estatales; iv) la participación del Gobierno en las labores del congreso (consejo supremo de administración) de la Cámara y el derecho a vetar las decisiones que se adopten en ella, y v) la presencia de representantes gubernamentales y otros parlamentarios en la composición del presidium (consejo de administración) de la Cámara, mientras que los empleadores a nivel sectorial y regional representan tan sólo un reducido porcentaje. Los miembros empleadores concluyeron que la ley institucionaliza la injerencia del Gobierno en las decisiones

y actividades de la Cámara Nacional de Empresarios. La Cámara no puede considerarse una organización independiente de empleadores tal como exige el Convenio, sino que se trata más bien de una institución próxima a las autoridades públicas. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a modificar sin demora la Ley sobre la Cámara Nacional de Empleadores, a fin de garantizar que las organizaciones de empleadores de Kazajstán funcionen con plena autonomía e independencia.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y del debate que se celebró a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión expresó su profunda preocupación por la falta de progresos por parte del Gobierno en relación con la aplicación de las conclusiones de la Comisión en 2015.

Teniendo en cuenta el debate sobre el caso, la Comisión instó al Gobierno a que:

- enmiende las disposiciones de la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios de tal manera que asegure la plena autonomía e independencia de las organizaciones de empleadores libres e independientes en Kazajstán, sin demora;
- enmiende las disposiciones de la Ley de Sindicatos de 2014 para ponerla en conformidad con el Convenio, incluidas las cuestiones relativas a las limitaciones excesivas de la estructura de los sindicatos previstas en los artículos 10 y 15, que limitan el derecho de los trabajadores a constituir los sindicatos que estimen convenientes y a afiliarse a los mismos, y enmiende el artículo 303, 2) del Código del Trabajo, con el fin de asegurar que cualquier servicio mínimo sea verdadera y exclusivamente mínimo;
- indique qué organizaciones entran dentro de la categoría de organizaciones que realizan «actividades laborales peligrosas» y señale todas las demás categorías de trabajadores cuyos derechos pueden limitarse, a tenor de lo dispuesto en el artículo 303, 5) del Código del Trabajo;
- enmiende la Constitución y la legislación apropiada para permitir que los jueces, los bomberos y el personal penitenciario puedan constituir sindicatos y afiliarse a los mismos;
- enmiende la Constitución y la legislación apropiada para levantar la prohibición de que una organización internacional preste asistencia financiera a sindicatos nacionales, y
- acepte asistencia técnica de la OIT con el fin de llevar a cabo las conclusiones señaladas anteriormente.

El Gobierno debería aceptar una misión de contactos directos este año con miras a dar un seguimiento a estas conclusiones.

La representante gubernamental agradeció a la Comisión por haber considerado las medidas tomadas por su Gobierno para dar aplicación al Convenio y garantizó que se tomarían aún más medidas en un futuro próximo, éstas serán hechas del conocimiento de los órganos de control de la OIT.

### MÉXICO (ratificación: 1950)

Un representante gubernamental hizo hincapié en el compromiso del Gobierno de México con la libertad sindical y se refirió a los avances logrados. Con respecto a la transparencia en el registro de las organizaciones sindicales, indicó que el número de las juntas locales de entidades federales que, en aplicación de la ley, han publicado los registros sindicales en sus portales de Internet ha aumentado de dos en 2015 a 20 en 2016 y que ocho más están en una

etapa muy avanzada en este trámite. En cuanto a las medidas legislativas y prácticas adoptadas con respecto a la libre negociación colectiva y la garantía de la representatividad sindical, el 28 de abril de 2016 el Presidente de la República ha sometido una importante propuesta de reforma a la Ley Federal de Trabajo sobre dos importantes aspectos. Con respecto al registro de los contratos colectivos de trabajo, la propuesta prevé que antes de registrar un contrato las autoridades deben confirmar la existencia de un centro de trabajo, que los trabajadores se encuentren protegidos en el contrato que se registre y que hayan recibido copia y pleno conocimiento del contrato y del estatuto de la organización sindical que lo presentó. Sobre la titularidad de los contratos colectivos, la propuesta prevé reglas claras sobre la diligencia de recuentos para que se garantice que las votaciones sobre la titularidad de los contratos sean libres y democráticas. Con respecto a las medidas prácticas, informó que en junio de 2015, la Conferencia nacional de secretarios del trabajo de México hizo un pronunciamiento conjunto en el cual se destacan dos importantes aspectos: i) el rechazo categórico a los contratos de protección, y ii) el compromiso de intensificar las medidas contra las prácticas de simulación contrarias a la libertad sindical. En septiembre de 2015, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje adoptó criterios de buenas prácticas sobre las diligencias de recuentos para garantizar el voto personal, libre, secreto y directo de los trabajadores. Además, en febrero de 2016 se ha desarrollado un nuevo protocolo de inspección del trabajo sobre la libre contratación colectiva, según el cual los inspectores pueden acceder a los lugares de trabajo, tener entrevistas directas con los trabajadores y verificar que éstos conocen sus sindicatos y los contratos colectivos que se les aplican. En cuanto al pluralismo sindical en las dependencias del Estado, tomó nota con satisfacción de que la Comisión de Aplicación de Normas ha observado que las restricciones legales no se aplican y que esto no constituye un problema en la práctica. Con respecto a la prohibición de que los extranjeros formen parte de la directiva de los sindicatos, la Comisión de Aplicación de Normas también ha reconocido que dicha restricción legislativa no se aplica. Además, no se ha verificado ningún caso concreto en este sentido y no se conoce ninguna queja o reclamo sobre este asunto. Al contrario, algunos estatutos sindicales reconocen expresamente la posibilidad de que los extranjeros participen en la directiva de los sindicatos. Con respecto a la preocupación de la Comisión de Aplicación de Normas concerniente a las juntas de conciliación y arbitraje y la necesidad de su independencia, autonomía y libertad de posibles conflictos de intereses, el 28 de abril de 2016 el Presidente de la República ha sometido al constituyente permanente un proyecto de reforma constitucional, que representa un precedente importante y un cambio histórico para el país. El proyecto prevé que la justicia laboral sea impartida por órganos del Poder Judicial que no dependerían del Poder Ejecutivo y no tendrían estructura tripartita. Al mismo tiempo se prevé el fortalecimiento de la instancia conciliatoria. La propuesta también prevé la creación de un organismo autónomo que se ocupe a nivel nacional del registro de contratos colectivos y de sindicatos. El titular de dicho organismo será propuesto por el Presidente de la República y aprobado por el Senado para garantizar su transparencia y autonomía. Estos proyectos de reforma han sido el resultado de un extenso proceso de participación a varios niveles y de un amplio diálogo social. El Gobierno manifestó su voluntad de hacer cambios para garantizar la libertad y autonomía sindical y agradeció a la OIT por su colaboración en el logro de estos cambios.

Los miembros empleadores recordaron que es el segundo año que se discute este asunto en la Comisión de Aplicación de Normas y que hay elementos similares al año anterior. México no ha ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

Sin embargo, hay elementos en la observación y en la solicitud directa de la Comisión de Expertos sobre este caso que crean una situación de confusión entre esos convenios. La observación se refiere a varios asuntos: el asesinato de líderes campesinos, las protestas de trabajadores de varios sectores, el registro de las organizaciones sindicales, la representatividad sindical y los contratos de protección, el pluralismo sindical en las dependencias del Estado y la posibilidad de reelección de los dirigentes sindicales, la elección de dirigentes sindicales extranjeros, y las juntas de conciliación y arbitraje (que también se analizaron en el caso núm. 2694 del Comité de Libertad Sindical). La solicitud directa, que no está incluida en el informe de la Comisión de Expertos, trata de los temas del registro de sindicatos, la acreditación de representantes sindicales, el derecho de los sindicatos de organizar sus actividades y de formular su programa de acción, y la propuesta de modificar la legislación sobre la huelga. Sobre el derecho de huelga, los miembros empleadores recordaron sus reservas sobre el contenido de este derecho en el Convenio núm. 87. Indicaron que en el informe de 2016 de la Comisión de Expertos, 40 sobre 50 de las observaciones sobre el Convenio hacen referencia al derecho de huelga. En 12 de los 16 casos en los que la Comisión de Expertos no hace referencia al derecho de huelga en una observación, lo hace a través de una solicitud directa. Además, del total de 50 solicitudes directas con respecto al Convenio, 41 se refieren al derecho de huelga. Los miembros empleadores subrayaron que las solicitudes directas no están sujetas a la supervisión tripartita. A pesar de que el párrafo 36 del informe de la Comisión de Expertos explica la diferencia entre observaciones y solicitudes directas y que el Presidente de la Comisión de Expertos ha declarado que dicha Comisión sigue actuando con cuidado a este respecto, resulta necesario clarificar esta diferencia y rever, con el apoyo de la Oficina, los espacios que tiene la Comisión de Expertos a través de sus distintos comentarios.

Refiriéndose a los avances logrados por el Gobierno, los miembros empleadores tomaron nota positivamente de que las juntas locales de 20 entidades federales han publicado electrónicamente los registros sindicales y ocho adicionales lo están haciendo. También se refirieron a varias leyes adoptadas recientemente y pidieron al Gobierno que aclare el alcance de la ley general de transparencia y acceso a la información de 4 de mayo de 2015. Acogieron con entusiasmo el rechazo de los contratos de protección, así como la reforma de la inspección del trabajo que permitirá combatir prácticas como la de la «toma de notas» mencionada en la solicitud directa y lograr avances en la práctica. Con respecto al tema del pluralismo de los sindicatos en las dependencias del Estado y de la elección de extranjeros en la directiva de los sindicatos, aunque las respectivas restricciones legislativas no tengan efecto, el diálogo social debería profundizarse. También acogieron favorablemente el proyecto de reforma constitucional, sobre todo porque determina claramente que compete al Poder Judicial resolver las controversias en materia de negociación colectiva entre empleadores y trabajadores. Sin embargo, no queda claro, dado que el Gobierno no lo ha mencionado, la manera en que los empleadores han sido invitados a participar en las deliberaciones sobre este proceso de reforma y cómo se los implicará y consultará en el futuro sobre este asunto. Alentaron al Gobierno a profundizar el diálogo social en los próximos meses. En cuanto al asesinato de líderes campesinos, tema que se encuentra de nuevo en la observación de la Comisión de Expertos, ya ha quedado claro que esta cuestión no está relacionada con la libertad sindical, por lo tanto este punto no debería ser tratado más. Con respecto a las protestas de trabajadores, se necesitan más detalles sobre el asunto. Este es un caso donde se han hecho progresos significativos, sólo se sugiere que las conclusiones inviten a la profundización del diálogo social.

Los miembros trabajadores declararon que en 2015, la Comisión de Aplicación de Normas examinó el incumplimiento del Convenio por parte del Gobierno y concluyó que debería, entre otras cosas, identificar, en consulta con los interlocutores sociales, las reformas legislativas adicionales a la reforma de 2012 de la Ley Federal del Trabajo, necesarias para dar cumplimiento al Convenio, incluidas las reformas necesarias para impedir el registro de sindicatos y los contratos de protección. Un contrato de protección es un convenio colectivo, suscrito entre un empleador y un sindicato no democrático y que sólo fue reconocido por el empleador. En la mayoría de los casos, los trabajadores no tienen conocimiento de la existencia de tal convenio hasta que tratan de constituir un sindicato que estimen conveniente. La administración informaría entonces a los trabajadores que ya estaban afiliados a un sindicato y que estaban comprendidos en un convenio que nunca habían visto o ratificado. El principal objetivo del sistema de contrato de protección es reducir los salarios e impedir que los trabajadores gocen de una representación sindical democrática. Este sistema, que confiere a los empleadores una amplia discreción para fijar los salarios, las horas de trabajo y las condiciones laborales, lo mantuvieron las juntas locales de conciliación y arbitraje. Es ampliamente conocido que estas juntas están sesgadas en contra de los derechos legales y de los intereses de los sindicatos democráticos, y sus decisiones se ven influidas por los representantes de los sindicatos dominados por los empleadores. Conscientes de que el sistema de contrato de protección dio lugar a mayores conflictos laborales, y negándose a estar asociados a un sistema que viola el derecho de libertad sindical en las cadenas de suministro, ocho marcas de ropa internacionales enviaron, en 2015, una carta conjunta al Gobierno, instándolo a acabar con este sistema. En abril de 2016, el Presidente de la República sometió al Senado una propuesta de reforma a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, con el fin, en efecto, de: i) eliminar las juntas locales de conciliación y arbitraje y trasladar sus funciones legales al Poder Judicial, llevando, así, todos los conflictos laborales a una audiencia de conciliación obligatoria; ii) situar las funciones administrativas de dichas juntas bajo una nueva entidad federal descentralizada; iii) requerir que, antes de que un convenio de negociación colectiva pueda tener efecto, las autoridades laborales verifiquen que la empresa es operativa, que tiene trabajadores y que estos trabajadores recibieron copias del convenio y lo apoyaron; y iv) establecer plazos ajustados para cada medida en el proceso de elección, para determinar qué sindicato controla el convenio de negociación colectiva. Estas reformas también son apoyadas por algunas organizaciones de empleadores. En relación con el largo procedimiento y el tiempo considerable que le llevaría al Senado la aprobación y la adopción de reformas legislativas y constitucionales, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para garantizar que se aprueben estas reformas lo antes posible.

Los contratos de protección siguen dominando el sistema de relaciones laborales y los recientes esfuerzos de los sindicatos democráticos para celebrar elecciones de recuento, con miras a eliminar a los sindicatos de los contratos de protección, hicieron frente a la oposición y a irregularidades procedimentales. Los miembros trabajadores se refirieron al ejemplo de una organización independiente que se enfrentó a una gran empresa del sector automovilístico y al sindicato del contrato de protección y que perdió la elección para la representación sindical durante la elección de recuento, de 2015, tras una serie de irregularidades procedimentales. Además, siguen siendo habituales en el país las campañas agresivas contra los sindicatos por parte de los empleadores. A finales de 2015, 120 trabajadores que buscaban constituir un sindicato en una fábrica de Ciudad Juárez

que produce cartuchos de impresoras láser para una empresa con base en Estados Unidos, fueron despedidos tras una huelga realizada para pedir aumento de salarios. La enmienda de 2012 de la Ley Federal del Trabajo, si bien tiende a una mayor flexibilidad en el empleo, sustituyendo el pago por día por el pago por hora, dio lugar a una disminución de la creación de puestos de trabajo y a un aumento de trabajos temporales, al tiempo que se deterioraron los salarios y las condiciones laborales. Aunque la ley prohíbe que las empresas externalicen a un trabajador que haya sido asignado para desempeñar una función esencial de la empresa, según un informe de 2015 relacionado con el sector de la electrónica, aproximadamente la mitad de los trabajadores que desempeñaban funciones esenciales fueron externalizados y contratados a través de convenios temporales. La utilización de la externalización es una táctica habitual para evitar a los sindicatos o para sustituir la fuerza del trabajo sindicalizada por trabajadores por contrato. Los tribunales redujeron de manera significativa el derecho de huelga, permitiendo que los empleadores anularan los convenios de negociación colectiva, con arreglo a la teoría de la fuerza mayor. Los tribunales impugnaron la constitucionalidad de los artículos 465 y 937 de la Ley Federal del Trabajo, que permiten que los trabajadores presenten una solicitud para realizar una huelga a la Junta Federal del Trabajo, de cara a un arbitraje vinculante. Esto debe abordarse a través de la legislación idónea. Los miembros trabajadores recordaron que las cuestiones planteadas han estado durante muchos años ante el sistema de control de la OIT y manifestaron su esperanza de que el Gobierno adopte medidas proactivas: i) para resolver los asuntos relacionados con los contratos de protección; ii) para garantizar que las juntas locales de conciliación y arbitraje no se confabulen con los empleadores o con los sindicatos de contratos de protección para frustrar las ambiciones de los sindicatos democráticos de representar a los trabajadores; iii) para sancionar a aquellos empleadores que participan en la discriminación antisindical; y iv) para enmendar otros aspectos de la ley sobre la que la Comisión de Expertos ha venido formulando comentarios a lo largo de varios años.

Un miembro trabajador de México consideró que el Gobierno viene llevando a cabo un proceso de reformas a los fines de lograr gradualmente cumplir con el Convenio y ha proporcionado la información que se le solicitó, la cual se encuentra actualizada en Internet. El Gobierno ha ido realizando esta transformación a pesar de las limitaciones financieras, ya que se ha recortado el presupuesto en las secretarías de Estado, incluyendo la Secretaría de Trabajo. En México el ejercicio de la libertad sindical es potestativo para cada trabajador y consecuentemente cada trabajador puede elegir a que organización sindical afiliarse. El hecho de que un contrato colectivo de trabajo se limite a contener lo que la ley establece, no lo transforma en un contrato de protección. Ahora bien, hay que indagar quienes hacen uso indebido de los contratos de protección para burlar los derechos de los trabajadores. La Ley Federal del Trabajo (LFT) prevé un procedimiento para la aceptación, el registro y la anulación de los contratos colectivos de trabajo, así como también para las demandas de titularización en tanto que agente negociador, así como la posibilidad de los trabajadores de elegir a qué organización sindical se quieren afiliar. Es falso señalar que los contratos de protección gozan del apoyo de las centrales de trabajadores, ya que son las juntas las que sancionan positiva o negativamente un contrato colectivo, observando si cumplen o no con lo que establece la ley. Concluyó refiriéndose a la iniciativa de ley que fue presentada al Senado. Observó que no se tomó en cuenta la opinión de los trabajadores ni la de los empleadores. Las juntas de conciliación y arbitraje son de carácter tripartito. La iniciativa tiende a la judicialización de las juntas, pasando el juez a ser el responsable de impartir justicia. De esta manera se omite totalmente la participación de los

representantes de trabajadores y empleadores, acabando así con el tripartismo.

**El miembro empleador de México** comenzó refiriéndose al método de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas. Consideró que si bien ha habido algunas modificaciones positivas, hay áreas en donde se debe seguir progresando para lograr mayor eficacia. Del informe de la Comisión de Expertos, surge que existen muchos asuntos que requieren la pronta intervención de la Comisión de Aplicación de Normas y a pesar de ello se da prioridad a casos que no están en tales circunstancias o que ya fueron analizados en reuniones anteriores, recibiendo respuestas, explicaciones y compromisos a los que se da seguimiento a través de las memorias. Esto trae el riesgo de que en lugar de un diálogo constructivo, se obtengan repeticiones de las observaciones y de los argumentos. Sería preferible dar seguimiento a los compromisos adoptados a través de las memorias y dar un tiempo razonable para que los Estados cumplan con los compromisos asumidos y entonces sí se podrá exigir el cumplimiento de lo que no se hizo y reconocer aquellos aspectos que muestren progresos. Observó que México no ha ratificado el Convenio núm. 98 y por lo tanto la Comisión no debería referirse en las conclusiones a aspectos relativos a la negociación colectiva. Asimismo debería omitirse tratar aspectos relacionados con la huelga, a pesar de la insistencia de la Comisión de Expertos, no validada por la Comisión de Aplicación de Normas. Consideró que hay pocos elementos nuevos que requieran un análisis inmediato. Respecto de los asesinatos de líderes campesinos, aunque lamentó la existencia del hecho, ya se aclaró que no se trataba de trabajadores, lo que fue recogido por la Comisión. En relación con los alegados actos de violencia contra sindicalistas indicó que, como se trata de un hecho recientemente declarado, aunque no comprobado, se acaba de pedir un informe al Gobierno. Sobre el pluralismo sindical en las dependencias de las administraciones públicas, se ha explicado que esto está superado por la jurisprudencia y que hay varios sindicatos y contratos colectivos. En relación con el funcionamiento de las juntas de conciliación, declaró que éste es un tema que se viene analizando en México desde hace tiempo e incluso se han hecho foros de consulta tripartitos. Sin embargo el tema es nuevo para la Comisión y es por ello que hace poco se le pidió un informe al Gobierno, quien ha explicado ante la Comisión que se presentó una iniciativa legal y constitucional que permitirá hacer frente a los problemas que fueron diagnosticados en un estudio de abril de 2015. Declaró que lamentablemente no se hizo participar a los empleados en ese estudio, ni en los trabajos previos a la presentación de la iniciativa mencionada. Confío en que en el proceso legislativo se contará con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a efectos de hacer efectivo el diálogo social, y la discusión sobre las nuevas disposiciones que deberán regular los aspectos procedimentales y las cuestiones que se requieran como resultado de la reforma constitucional. Es importante contar con el tiempo suficiente para que en el diálogo tripartito se examine el contenido de la iniciativa de reforma recién presentada. Respecto de la transparencia del registro sindical, según se ha informado, el proyecto de reforma contiene disposiciones que garantizarán que se alcance este objetivo, para lo cual deberán concebirse nuevas instituciones, que se deberán establecer como resultado del diálogo social, constructivo y participativo. Confío en que la Comisión de Aplicación de Normas comprenda lo que significa enfrentar un reto de tal magnitud y otorgue el tiempo suficiente. Concluyó indicando que en el informe de la Comisión de Expertos hay asuntos que se plantean y que simplemente no existen y que sólo corresponden a declaraciones formuladas por algunas organizaciones con la única intención de generar discordia. Los problemas reales que se plantean están siendo atendidos y se ha progresado. La iniciativa de

reforma legal recién presentada por el Gobierno, presenta grandes oportunidades y desafíos, y requerirá del estudio, proyección y acción, en un marco que garantice el diálogo social.

**El miembro gubernamental de Panamá**, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), agradeció las informaciones del Gobierno sobre el seguimiento dado a las observaciones de la Comisión de Expertos y tomó nota de los avances en cuanto al cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo (LFT) en relación con la publicación de registros, estatutos sindicales y contratos colectivos con miras a fortalecer el funcionamiento transparente y democrático del sistema de relaciones laborales. Asimismo, acogió con interés la iniciativa de reforma constitucional y de la LFT, que plantea una profunda transformación del sistema de justicia laboral, destacándose el traslado de la administración de justicia laboral al ámbito judicial, la creación de centros de conciliación locales y la creación de un órgano especializado para el registro de los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales y para la conciliación a nivel federal. Deseándole éxito en la consecución de estas reformas, la oradora acogió con interés la apertura y voluntad del Gobierno de continuar promoviendo el diálogo social franco y abierto. Reiterando el compromiso del GRULAC con el respeto de la libertad sindical, confió en que el Gobierno siga implementando medidas para dar cumplimiento al Convenio.

**El miembro gubernamental de España**, apoyando la declaración del GRULAC, reconoció con interés los esfuerzos y avances en relación con la publicación por parte de las entidades federativas de registros y estatutos sindicales y de contratos colectivos, para cumplir con las metas establecidas en la LFT en aras de fomentar la gobernanza y el respeto de la autonomía sindical. Destacó la trascendencia histórica de las recientes iniciativas de reforma constitucional y de la LFT para transformar la administración de la justicia del trabajo, con el fin de fortalecer el libre ejercicio de los derechos laborales individuales. Se trata de un cambio de paradigma para que la justicia laboral sea impartida por órganos del Poder Judicial federal o local; para que los procesos de conciliación sean más ágiles y eficaces con la creación de centros de conciliación locales especializados e independientes y para crear un organismo descentralizado para el registro de todos los contratos colectivos y de las organizaciones sindicales además de la conciliación a nivel federal. Confío en que la efectiva implementación de ese cambio de paradigma, en consulta con los interlocutores sociales, contribuirá a una transformación importante en la protección de los derechos laborales y la consecución del objetivo del trabajo decente.

**El miembro trabajador de Alemania** expresó una gran preocupación por las violaciones del Convenio en México, y en particular por la práctica relativa a los contratos de protección, que por desgracia también afecta a empleados alemanes. Los contratos de protección se refieren a contratos que usan los seudosindicatos para acabar con toda lucha por mejores salarios y condiciones de trabajo. Los denominados sindicatos de protección siguen las instrucciones de la dirección para celebrar acuerdos con la empresa. Sobre el papel, todos los empleados forman parte del sindicato de protección sin saberlo. Los contratos de protección, acordados sin la participación de los trabajadores, bajan los sueldos al mínimo y las empresas pagan a personajes inescrupulosos para mantener al margen a los sindicatos militantes. Lamentablemente, varias empresas alemanas se encuentran entre estas compañías. Al comprometer a los trabajadores con un sindicato de protección, éstos no pueden crear sindicatos independientes y tienen que abandonar toda esperanza de negociar y mejorar convenios colectivos de una manera más adecuada. Los trabajadores que se han afiliado a sindicatos para lograr mejores sueldos



y condiciones laborales han sido víctimas de intimidación y represión. Una vez que el contrato de protección entra en vigor, los tribunales laborales, los empleadores y los gobiernos locales regulan todos los demás factores para evitar que un sindicato independiente pueda lograr un acuerdo colectivo verdadero. Se presenta a los trabajadores que tratan de defender sus derechos como alborotadores y corren el riesgo de que la empresa los coloque en su lista negra. Aquellos que tratan de abandonar el sindicato de protección pierden su trabajo. Los contratos de protección otorgan una gran libertad a la empresa en términos de contratación y despido, externalización y empleo temporal, y en ocasiones los términos de dichos contratos se deciden antes incluso de que una fábrica comience su actividad. El número de contratos de protección va en aumento — alrededor del 80 por ciento de los convenios colectivos en México se han concluido como contratos de protección. Las empresas internacionales de Europa deben dar ejemplo en lugar de celebrar contratos que merman los derechos de los trabajadores, incluyendo el derecho de huelga, consagrado por el Convenio. Exigió la eliminación total de los contratos de protección en México y dijo que lamenta que no se investigue la muerte de los 43 estudiantes que fallecieron en 2015.

**La miembro gubernamental de Estados Unidos** recordó que el caso fue examinado en 2015 por la Comisión de Aplicación de Normas que solicitó al Gobierno que tomara medidas específicas para abordar las persistentes dificultades relativas, entre otras preocupaciones, a la administración de la justicia laboral y los sindicatos de protección, como por ejemplo, a través de reformas legislativas en consulta con los interlocutores sociales mexicanos. El Gobierno emprendió a finales de 2015 un proceso de consulta para desarrollar propuestas que podrían mejorar el sistema de justicia del país, incluida la justicia laboral. El 28 de abril de 2016, como culminación de ese proceso, el Presidente de México presentó ante el Congreso un paquete de reformas de la justicia cotidiana que abarca reformas laborales con las que el Gobierno trata de hacer frente a los problemas en materia de libertad de sindicación y negociación colectiva señalados durante décadas por los trabajadores mexicanos y los órganos de control de la OIT, como la Comisión de Aplicación de Normas. Aplaudió la introducción de estas reformas históricas, como las enmiendas constitucionales que transformarán y modernizarán fundamentalmente el sistema de justicia laboral de México. La responsabilidad de resolver los conflictos laborales se transferirá de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a los nuevos jueces especializados en el trabajo dentro del sistema judicial de México, y el registro de sindicatos y convenios colectivos se transferirá a una entidad independiente de nueva creación. Estos cambios ayudarán a garantizar un sistema de justicia laboral justo, transparente, objetivo y eficiente en México que defienda el derecho de sindicación y de negociación colectiva de los trabajadores. Además, las enmiendas legislativas previstas: ayudarían a dar respuesta a las dificultades de larga duración vinculadas a los sindicatos de protección requiriendo una prueba de apoyo de los trabajadores antes de registrar los convenios colectivos, e impondrían plazos rigurosos para las elecciones sindicales que determinarían una representación sindical exclusiva, lo cual ayudaría a responder a las preocupaciones relativas a las demoras en el proceso electoral de los sindicatos. Declaró que espera con interés que el Congreso mexicano apruebe con celeridad estas reformas y que los estados mexicanos aprueben las enmiendas constitucionales necesarias, y manifestó su anhelo de que sean adoptadas, tal y como han sido presentadas, y se apliquen de manera efectiva y sin demora.

**El observador representando a IndustriALL Global Union** consideró que el Gobierno mantiene una política laboral de desigualdad y explotación bajo el modelo de contratos de

protección patronal. Actualmente los trabajadores mexicanos tienen los salarios más bajos de América Latina, incluso 40 por ciento inferiores a los de China. Cuando los trabajadores mexicanos descubren que son víctimas de un sistema de contratos de protección patronal, primero cuestionan por qué el sindicato no los representa y se enfrentan a la oposición de toda la red de complicidad, corrupción y control que no les permite organizarse libre y democráticamente. Para poder cambiar ese sindicato por uno independiente, deben iniciar ante la autoridad laboral un juicio llamado de titularidad, en el cual se realiza un proceso de votación, donde eligen el sindicato de su preferencia. Sin embargo, en la práctica ese proceso es muy lejano a lo establecido en la legislación laboral, la Constitución y el Convenio. El proceso puede durar años debido a las trampas e ilegalidades por parte de la autoridad, las empresas y los sindicatos. Por ejemplo, las demandas de titularidad presentadas en el sector minero y en otros sectores de la economía han demorado entre tres y cinco años. En el caso de una empresa automotriz se esperó casi cinco años para el recuento de la elección y cuando finalmente se llevó a cabo, los trabajadores fueron amenazados por personal de la empresa y por policías federales armados, y la empresa eligió a los que podían votar. En la mayoría de los casos, los trabajadores que han expresado su preferencia por un sindicato independiente, han sido despedidos, amenazados, o golpeados. Los trabajadores en el sector de la minería han padecido el «homicidio industrial» en la mina de carbón de Pasta de Conchos donde en febrero de 2006 perdieron la vida 65 mineros y la empresa permanece impune con la complicidad de las autoridades mexicanas. Asimismo, los trabajadores mineros han sufrido muertos y heridos por la agresión de grupos de choque en colusión con la seguridad pública. El número de sindicalistas detenidos arbitrariamente o en prisión sigue creciendo. Por ejemplo, los casos del Sr. Juan Linares con más de dos años de detención, del Sr. Gustavo Labastida, con casi un año y del Sr. José Luis Solorio, tres días retenidos en una casa de seguridad. En el sector minero no existe un sindicato que defienda y represente los derechos de los trabajadores. Al finalizar, exigió al Gobierno respeto, justicia y dignidad para los trabajadores.

**Otro miembro trabajador de México** consideró que a pesar de la información suministrada por el Gobierno aún quedan muchas cuestiones por resolver a los fines de adecuarse al Convenio. Criticó el funcionamiento de las juntas de conciliación y arbitraje, tanto a nivel federal como estatal, en particular la forma de designación de sus miembros y la forma de manejar los procedimientos, lo cual demuestra graves problemas estructurales. La libertad sindical se ve cercenada en parte a causa de la situación de complicidad entre el Gobierno, los empleadores y las centrales de trabajadores. Cuestionó el uso de los planes de austeridad. Esperó que el Gobierno aproveche esta oportunidad para crear un auténtico sistema de relaciones laborales en México basado en el diálogo social entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores elegidos democráticamente. Pero, mientras tanto, el Gobierno debería tomar medidas para garantizar que los trabajadores puedan ejercer su derecho a la libertad sindical en la práctica bajo la ley existente.

**La miembro gubernamental de Panamá** adhirió a la declaración del GRULAC, y a la vez agradeció la información proporcionada por el Gobierno, en donde manifiesta su plena voluntad y determinación de cumplir plenamente con el Convenio. La información presentada contiene las aclaraciones necesarias y explica las medidas que han sido adoptadas en materia de libertad sindical, como el derecho de elegir libremente a los representantes sindicales, el derecho de reelección, y la publicación de los registros y los estatutos sindicales por parte de las juntas de conciliación y arbitraje. Expresó su respaldo a la iniciativa de reforma

constitucional y de la Ley Federal del Trabajo que adelantó el Gobierno, a los fines de realizar una importante reforma del sistema de justicia laboral, de los servicios de conciliación y del registro de contratos colectivos y de organizaciones sindicales, así como al diálogo permanente y abierto que mantiene con los interlocutores sociales. Concluyó deseándole éxito al Gobierno en sus esfuerzos para dar pleno cumplimiento al Convenio.

**El miembro trabajador de Estados Unidos**, hablando también en nombre de los miembros trabajadores de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ghana, Guatemala, Honduras, Malí, Nigeria, Swazilandia, Uruguay y Zimbabwe así como de la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de las Universidades de las Américas (CONTUA), recordó que en 2015 la Comisión escuchó cómo miles de migrantes en Baja California, trabajando en condiciones de esclavitud moderna, se habían organizado, habían formulado un programa de actividades y habían hecho huelga para defender sus intereses sociales y económicos, obligando a los empleadores y al Gobierno a negociar y firmar acuerdos en mayo y junio. Ese ejercicio de libertad sindical, incluida la huelga, tuvo lugar en forma de lucha contra el fallido sistema nacional de justicia laboral y los atrincherados sindicatos dominados por las empresas que durante mucho tiempo han representado mal a los trabajadores mexicanos utilizando contratos de protección. Esos trabajadores y los de otros dos estados producen el 85 por ciento de las bayas mexicanas y más del 90 por ciento de la cosecha va a los Estados Unidos, el 80 por ciento de cuya cifra es vendido por marcas importantes. La cadena de suministro ha crecido rápidamente sin respetar los derechos básicos de los trabajadores, y sin embargo se prevé que sea la exportación agrícola de mayor valor de México, que ya produce el 30 por ciento de las bayas de todo el mundo, con un valor en la actualidad de 1 500 millones de dólares de los Estados Unidos y que se prevé que llegue a los 3 000 millones de dólares de los Estados Unidos antes de 2020. Un año después de que los empleadores y el Gobierno firmaran los acuerdos, los dirigentes de los recolectores mexicanos de bayas declaraban que las condiciones y la remuneración seguían siendo las mismas, que se seguía infringiendo la ley, que aún se excluía a los trabajadores y a sus familias de la seguridad social, la sanidad, la vivienda y la educación, que los empleadores y el Gobierno seguían concertando acuerdos vacíos con organizaciones que ellos, y no los trabajadores, escogían. Puesto que el acuerdo más reciente se limita a resumir los compromisos actuales con los trabajadores agrícolas de México, sin asignar recursos suficientes, los sindicatos que representan a quienes han ido a la huelga y han negociado en San Quintín se han negado a firmarlo. A pesar de ser incompletas, pues ignoran los problemas del sector público, las reformas al sistema de justicia laboral propuestas por el Gobierno constituyen una novedad positiva, ocupándose de demandas que los sindicatos independientes reclaman desde hace mucho tiempo. Sin embargo, el Gobierno aún debe de asumir la plena responsabilidad de esas reformas y hacer uso de voluntad política para velar por que se aprueben y apliquen rápidamente, pues de otro modo perderá credibilidad. Dada la experiencia del año pasado, se justifica la desconfianza en que las propuestas presentadas se conviertan efectivamente en ley y sean aplicadas. A fin de ganarse el apoyo y la confianza en los planos nacional e internacional, el Gobierno debe adoptar los principios de imparcialidad y transparencia que pueden representar las reformas resolviendo multitud de violaciones bien documentadas que se vienen produciendo desde hace mucho tiempo, como las de los agricultores de San Quintín. Sin reformas reales en la legislación y en la práctica, México puede estar infringiendo, desde el momento de su entrada en vigor, el Acuerdo de

Asociación Transpacífico (TPP), que asume fuertes compromisos con los Convenios fundamentales, incluido el Convenio núm. 87.

**El miembro gubernamental de Honduras** adhirió a la declaración del GRULAC y expresó su apoyo a las medidas adoptadas por México a los fines de dar cumplimiento al Convenio. Hizo notar las acciones adoptadas por el Gobierno, en particular en lo relativo a la publicación de registros sindicales, a la intención de trasladar la administración de justicia laboral al ámbito judicial, a la creación de centros de conciliación locales para agilizar los procesos de conciliación, y a los procedimientos de registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo, entre otros. Exhortó al Gobierno a continuar desarrollando nuevos mecanismos de diálogo con las organizaciones sindicales, en el marco de las actuales iniciativas de reformas, en apego al Convenio y a favor de los derechos fundamentales de los trabajadores, con el objeto de garantizar el respeto al ejercicio de la libertad sindical en el país.

**Un observador representante de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF)** exhortó al Gobierno a intervenir urgentemente para poner fin a la situación a que hace frente el Sr. Benito Bahena y Lome, secretario general de la Alianza de Tranviarios de México (ATM) y miembro del Consejo directivo de la ITF, quien en los últimos doce meses sufre persecución por parte de la empresa local de transporte, de propiedad estatal, por informar de violaciones de derechos de los trabajadores y denunciar la falta de inversiones en el transporte público. Además de haber sido despedido de su trabajo, ha sido objeto de intimidaciones físicas y verbales y se le está impidiendo a la fuerza la entrada en la oficina de su sindicato. En un intento por paralizar aún más el sindicato, la empresa se está negando a pagar las cuotas sindicales mediante el sistema de descuento en nómina. Ni siquiera un laudo arbitral que reconoce al Sr. Bahena y Lome como legítimo dirigente de la ATM ha detenido estas violaciones de derechos sindicales. Además se sumó a la preocupación e indignación de IndustriALL en relación con la práctica continuada y extendida de los contratos de protección del empleador en todos los sectores industriales de México, que privan a los trabajadores de todo derecho a reclamar condiciones de trabajo seguras, inspecciones del trabajo, indemnizaciones y seguridad social. Todo anuncio de nuevas inversiones extranjeras en el país viene con un contrato de protección hecho perfectamente a la medida y convenientemente anunciado en Internet. En todos los casos mencionados en el caso núm. 2694 del Comité de Libertad Sindical (CLS), el contrato de protección se ha firmado durante la misma semana en que se ha anunciado la inversión, bastante antes de que se haya construido la planta o se haya empleado a trabajadores. El sistema de contrato de protección tiene consecuencias trágicas, como en la explosión de la planta petroquímica de Pajaritos en Veracruz el 20 de abril de 2016, en la que las empresas y los organismos del Gobierno negaron su responsabilidad en los más de 130 trabajadores heridos y 32 trabajadores subcontratados muertos, dejando sin indemnización a las familias afectadas. También en Tlaxcala cerró una famosa empresa transnacional del calzado y el vestido sin respetar el debido proceso, despidiendo a 450 trabajadores y negándose a pagar una indemnización adecuada reconociendo los años de servicio (una media de 25 años) de los trabajadores. Cuando el sindicato organizó piquetes en la planta para impedir que se llevaran las máquinas, el gobernador del estado intervino en apoyo de la empresa para hacer acusaciones falsas contra los dirigentes sindicales, presionar a los trabajadores para que aceptaran indemnizaciones de despido por debajo de las normales y encarcelar arbitrariamente al secretario general del sindicato durante más de nueve meses.

La **miembro gubernamental de El Salvador** adhirió a la declaración del GRULAC y agradeció la detallada información suministrada por el Gobierno. Reconoció los avances de México a los fines de dar cumplimiento al Convenio, en particular en lo relativo a la publicación de registros sindicales y contratos colectivos de trabajo, el proyecto de reforma constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, la intención de trasladar la administración de justicia laboral al ámbito judicial, y la creación de centros de conciliación locales para agilizar los procesos de conciliación. Hizo notar el compromiso de México con la libertad sindical y expresó su convicción de que el Gobierno seguirá implementando políticas a los fines de garantizar el respeto del ejercicio de la libertad sindical en el país y el cumplimiento con el Convenio.

El **observador representando a la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de las Universidades de las Américas (CONTUA)** denunció la violencia contra los sindicalistas que se vive en México, incluyendo el sector minero, telefonistas, del calzado, de la electricidad y de la educación. Lejos de cesar, la violencia se fue incrementando en los últimos años. Cada vez resulta más riesgosa la tarea sindical, en un contexto de violencia social compleja, en donde se entremezclan la corrupción estatal y la narcocriminalidad, y son víctimas los actores sociales por efecto de la desprotección, como el recordado caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa asesinados. Los denominados contratos de protección son una verdadera burla a la representación social y a la negociación colectiva. No se ha avanzado en la remoción de esta figura ilegítima que la Comisión de Expertos ha considerado como de simulación de la negociación colectiva. El Gobierno informa sobre supuestos planes para remover esta práctica pero no hay avances en ese sentido, y la OIT debería tomar cartas activamente en el asunto para lograr una solución que le ponga fin a esa figura. La situación laboral en México tiende a agudizarse. La ratificación mexicana del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y la continuidad de las negociaciones del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA) significaran un claro retroceso en materia de derechos laborales ya que implican subordinar los Convenios de la OIT a las reglas comerciales. A raíz de las negociaciones del TPP el Gobierno apura una iniciativa de reforma en materia laboral que evidencia la necesidad del ejecutivo de mostrar una propuesta de modificación de la legislación acorde a las exigencias externas. El Gobierno pretendía un trámite acelerado de estas normas, pero frente a la presión de las denuncias y acciones de organizaciones nacionales y globales se ha visto obligado a iniciar un proceso de negociaciones. El proyecto oficial de reformas no soluciona definitivamente el problema de los contratos protegidos tampoco atiende la demanda de eliminar los controles estatales sobre los sindicatos, que impiden el ejercicio de la libertad sindical, la contratación colectiva auténtica, y el derecho de huelga, restringido por el artículo 123 apartado B de la Constitución con relación a los trabajadores al servicio del Estado. El proyecto del ejecutivo mantiene la cuestionada Comisión Nacional de Salarios Mínimos que ha impedido la urgente recuperación del poder adquisitivo de los salarios. Finalizó considerando que el Gobierno no tiene una real voluntad de realizar los cambios necesarios para asegurar la libertad sindical. Por el contrario, se observa una intención de imponer normas flexibilizadoras que permitan el avance de las reglas del mercado sin garantizar el respeto por los derechos de los trabajadores, la equidad social, y la redistribución equitativa de la riqueza.

El **representante gubernamental** agradeció a todos los intervinientes en el debate, e indicó que todos los comentarios y observaciones serán tenidos en cuenta en el proceso de reforma de la legislación laboral que se está llevando a cabo. El Gobierno priorizará el diálogo social en ese proceso. Respecto de las críticas indicando que no se había

consultado a los empleadores y trabajadores en la realización del proyecto, indicó que el proyecto es justamente una propuesta. No se la conocía en detalle porque se trata de una propuesta reciente que recoge los comentarios realizados por los empleadores y los trabajadores en distintos ámbitos. Ahora se requiere que todos los interlocutores sociales participen a los fines de que las reformas puedan concretarse. Para ello se escucharán a los representantes de los empleadores y los trabajadores. El Gobierno siempre ha estado a favor de que todos los sectores se involucren, opinen y participen en las grandes transformaciones del país, incluidas las laborales. El Gobierno tiene la voluntad política de realizar las modificaciones al proyecto que sean necesarias a los fines de que las reformas puedan concretarse. Remarcó que es necesario modificar la actual legislación laboral en algunos aspectos. Hoy la legislación laboral privilegia las formas. El objetivo es que la ley se ocupe debidamente de las cuestiones de fondo. Por eso se necesitan las reformas. El Gobierno no coincide con algunas de las observaciones realizadas durante los debates. Respecto de la obligación legal existente para publicar el registro de los sindicatos en las juntas locales en los 31 estados del país, debe tenerse en cuenta que digitalizar un sistema y semejante cantidad de información lleva tiempo. Respecto de la tercerización, consideró que el problema se da cuando se recurre a ella con intención de evadir la legislación laboral. Al finalizar, el representante gubernamental expresó el compromiso de México para seguir avanzando en la reforma y la adopción de medidas a los fines de adecuar plenamente la legislación y la práctica laboral de México con las disposiciones del Convenio.

Los **miembros trabajadores** acogieron con agrado la información suministrada por el Gobierno y los mandantes. El Gobierno tiene una oportunidad crucial e histórica para crear un auténtico sistema de relaciones laborales en el país basado en el diálogo social entre representantes de los empleadores y de los trabajadores elegidos democráticamente. Tal es, en efecto, el principio fundacional y rector del sistema de la OIT consagrado en la Constitución de 1919. Sin una auténtica representatividad y sin auténticos representantes no existiría justicia social y, en consecuencia no habría una paz duradera, tal como se demuestra en la práctica en México y en otros países. Se refrieron con ejemplos a los miles de profesores de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que se han manifestado contra las reformas de la enseñanza, que privan a los maestros y profesores del ejercicio de su derecho a la libertad sindical. Los miembros trabajadores acogieron nuevamente con agrado las propuestas formuladas por el Presidente de México en las que se contemplan muchas cuestiones, e instaron a que éstas sean aprobadas lo antes posible, al tiempo que hicieron hincapié en que el Gobierno debería adoptar medidas para velar por que los trabajadores puedan ejercer en la práctica su derecho a la libertad sindical en virtud de la ley vigente. Tal como se mencionó en la discusión, las empresas han seguido vulnerando a menudo este derecho con impunidad. En conclusión, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a llevar a cabo lo siguiente: i) cumplir sin dilación su obligación legal de publicar el registro de los sindicatos en las juntas previstas a estos efectos en los 31 estados del país; ii) promulgar las reformas de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo, según la propuesta formulada por el Presidente; iii) asegurarse de que la legislación prohíba el uso de las agencias de contratación para llevar a cabo las funciones esenciales de una empresa, lo que socava la posibilidad de los trabajadores para constituir un sindicato o afiliarse a él, y iv) elaborar un informe detallado de los progresos realizados en el cumplimiento de las recomendaciones para la próxima reunión de la Comisión de Expertos.

Los miembros empleadores agradecieron a todos los intervinientes por sus comentarios y al Gobierno por presentar informaciones complementarias muy completas con una actitud constructiva. Se ha alcanzado un progreso en muchos de los aspectos señalados por la Comisión de Expertos, como lo han reconocido otros oradores. Otros temas seguirán siendo objeto de revisión con miras a su modificación, como el caso de la representatividad sindical y los contratos de protección. Sobre este punto se refirieron a la necesidad de contar con la mayor representatividad posible como requisito necesario para el fortalecimiento del movimiento sindical. Sobre las dificultades en el registro de los sindicatos, celebraron la información del Gobierno según la cual hay 20 instituciones con registro electrónico, elogiando también el Protocolo de inspección relativo a la libertad de asociación. Expresaron su entusiasmo por los cambios en las juntas de conciliación y arbitraje, es decir las medidas para garantizar que la justicia laboral sea en el futuro impartida por los órganos del poder judicial, garantizando así la imparcialidad. Lamentaron que las organizaciones de empleadores no hayan sido involucradas en las discusiones que precedieron la iniciativa constitucional. Confiaron en que el Gobierno tomará medidas inmediatas para garantizar la participación de las organizaciones de empleadores más representativas en esta importante iniciativa constitucional. Finalmente, alentaron al Gobierno a que identifique en consulta con los interlocutores sociales más representativos las reformas legislativas adicionales a la reforma laboral de 2012 que sean necesarias para dar cumplimiento al Convenio, destacando que ello deberá incluir reformas que impidan el registro de sindicatos que no demuestren el apoyo de la mayoría de los trabajadores que pretendan representar a través de un proceso de elección democrático.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.**

**La Comisión tomó nota con interés de las propuestas de reforma de la Constitución y de la legislación laboral.**

**Teniendo en cuenta la discusión de este caso, la Comisión pidió al Gobierno que:**

- **siga cumpliendo su actual obligación legal de publicar el registro de sindicatos en las juntas locales de los 31 estados del país;**
- **entable el diálogo social con miras a promulgar lo antes posible las reformas propuestas por el Presidente a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo y refuerce el diálogo social con todas las organizaciones de trabajadores y de empleadores, incluso a través de cualquier legislación complementaria adicional;**
- **asegure que los sindicatos puedan ejercer en la práctica su derecho a la libertad sindical, y**
- **presente una memoria a la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 87 tanto en la legislación como en la práctica.**

### **REINO UNIDO (RATIFICACIÓN: 1949)**

Un representante gubernamental celebró la oportunidad de informar a la Comisión sobre la revisión realizada al proyecto de ley de sindicatos, puesto que fue considerada por la Comisión de Expertos antes de convertirse en ley el 4 de mayo de 2016. El Gobierno tiene confianza en que la ley de sindicatos, que se dirige a promover un enfoque más eficaz y de colaboración para resolver los conflictos laborales, dé cumplimiento a sus obligaciones internacionales en cuanto a los derechos sindicales. El Consejo de Administración de la OIT, el Comité Gubernamental de la Carta

Social Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aceptaron con anterioridad su enfoque legislativo destinado a encontrar el equilibrio adecuado entre los derechos sindicales y los intereses legítimos de otros afectados por sus acciones. El Gobierno mantuvo este enfoque equilibrado en sus propuestas orientadas a aplicar sus compromisos a la reforma de los sindicatos y recibió apoyo democrático en la última elección general. Por ejemplo, con la introducción de umbrales de votación, se abordó el hecho de que las acciones colectivas afectan a un gran número de ciudadanos que no tenían voz ni voto en una votación sobre la huelga. En vista de las extendidas consecuencias adversas de las acciones colectivas en los servicios públicos, la ley requiere que las huelgas en «importantes servicios públicos» reciban el apoyo del 40 por ciento de aquellos que votan, además de un 50 por ciento de participación, para garantizar la legitimidad democrática necesaria y un claro apoyo mayoritario. El umbral del 40 por ciento tiene por objeto su aplicación a los servicios sumamente significativos para el público y el uso inicial del término «esencial» no está conectado con ninguna definición existente. Para evitar la confusión, no se utilizaron los términos «servicios públicos importantes». Otras reformas de la ley incluyeron la extensión del preaviso de las acciones de huelga de siete a 14 días, con miras a permitir más tiempo para su preparación, si bien puede acordarse con el empleador una notificación de siete días. La ley también establece una duración de los mandatos de la votación de huelga de seis meses, prorrogable mediante acuerdo a nueve meses, para evitar huelgas con mandatos expirados. Se requiere una mayor claridad con respecto las papeletas de votación en los asuntos controvertidos, así como el tipo de acción laboral propuesto. En relación con los piquetes, previa consulta con el Parlamento en el que se expresaron preocupaciones, el Gobierno no impulsó la idea de requerir planes de protesta que debían publicarse con semanas de anticipación. En lugar de introducir un nuevo delito penal relacionado con los piquetes, se centró en modernizar el repertorio de recomendaciones prácticas sobre piquetes. En cuanto a la votación electrónica, se requiere que el Gobierno garantice que todos aquellos que tengan derecho a votar lo hagan, que los votos sean secretos y seguros y que se minimicen los riesgos de intimidación o de mala práctica. A tal fin, la ley requiere una revisión independiente de la votación electrónica dentro de los seis meses. La ley de sindicatos moderniza el regulador de los sindicatos, otorgando a la Dirección de Certificaciones poderes actualizados, en consonancia con autoridades similares. Introdujo un impuesto parcial para compartir con los contribuyentes el costo de la regulación de los sindicatos y de las asociaciones de empleadores. También requiere que los empleadores del sector público publiquen información sobre el tiempo del que disponen los dirigentes sindicales para cumplir con sus funciones sindicales y que las deducciones de las cuotas sindicales en nómina adeudadas sean administradas sólo cuando el costo no sea financiado con cargo al erario público. Las medidas contenidas en la ley fueron objeto de un amplio escrutinio democrático durante la aprobación del proyecto de ley y de tres importantes consultas públicas con los sindicatos, los empleadores y los miembros del público. El Gobierno está preparando su respuesta a la propuesta de derogar la prohibición de contratar trabajadores de agencias durante las acciones de huelga y anunciará su posición a su debido tiempo. Durante las consultas y el amplio escrutinio de ambas Cámaras del Parlamento, el Gobierno efectuó revisiones a la luz de los argumentos presentados. Por ejemplo, revisó las propuestas sobre la duración de los mandatos de la votación de la huelga, de cuatro a seis meses, y permitió su extensión mediante un acuerdo a nueve meses. Modificó su propuesta inicial de prohibir los acuerdos de deducción de las cuotas sindicales en el sector público para permitirles continuar cuando no tengan un costo para el erario público.

El Comité Selecto de la Cámara de los Lores examina aspectos específicos relacionados con los fondos políticos del sindicato. Como consecuencia, la ley estableció que el requisito de inclusión voluntaria se aplique sólo a los nuevos afiliados sindicales, lo cual fue celebrado por todos los partidos políticos. Como conclusión, el Gobierno tiene confianza en que las disposiciones de la ley de sindicatos sean razonables, proporcionales y basadas en un enfoque equilibrado, y que estén en consonancia con sus obligaciones internacionales. El Gobierno no tiene intención de impedir las acciones colectivas, sino garantizar que gocen de un razonable nivel de participación y apoyo, para beneficio de todos.

Los miembros trabajadores señalaron que el proyecto de ley de sindicatos fue presentado por el Gobierno a la aprobación del Parlamento, en julio de 2015, con el fin de restringir drásticamente el derecho de los trabajadores a emprender acciones colectivas de protesta, en particular, piquetes y huelgas. La situación había empeorado a raíz de una enmienda propuesta a la normativa de 2003 sobre las agencias de colocación con el fin de autorizar a recurrir a los trabajadores de estas agencias como rompeshuelgas. Además, se permitía al Gobierno poder interferir en convenios colectivos concertados sobre facilidades sindicales, incluidos los permisos sindicales, en materia de salud y seguridad, representación de afiliados, consultas sobre despidos y negociaciones sobre condiciones de remuneración y trabajo. La ley ampliaba las competencias del funcionario responsable de la certificación, autorizándolo a iniciar investigaciones sumamente intrusivas sobre las actividades sindicales a instancias de empleadores y otros grupos. El Gobierno no ha esgrimido ningún argumento convincente en defensa de las reformas presentadas. Las leyes actuales ya reglamentan exhaustivamente las acciones colectivas y éstas no precisan de mayores restricciones. Estas reformas legislativas, que desatienden las obligaciones internacionales contraídas en virtud del Convenio y de otros instrumentos, perjudicarían las relaciones laborales en vez de mejorarlas. La Comisión de Expertos ha examinado la legislación propuesta y formulado una serie de observaciones, entre otras, respecto a los requisitos adicionales de votación para llevar a cabo una acción colectiva en algunos sectores, la limitación de los métodos de votación para declarar una huelga, y el recurso a trabajadores de agencias de colocación para reemplazar a huelguistas. Para recabar más información sobre otros asuntos, la Comisión ha remitido al Gobierno una solicitud directa. En lo que se refiere a los límites mínimos de participación para una votación de huelga, el proyecto de ley propone incrementar dicho límite para ejercer una acción colectiva con arreglo al derecho. Esta acción se consideraría legal únicamente en todos los sectores si en ella participa un 50 por ciento de las personas con derecho a voto y cuenta con el apoyo de la mayoría de los votantes. Ahora bien, si la huelga se declara en los seis sectores que tienen la categoría de «servicios públicos importantes», a saber: servicios de salud, la educación, los servicios contra incendios, los servicios de transporte, la retirada de instalaciones nucleares y la gestión de desechos radiactivos y combustibles gastados, y la seguridad en las fronteras; entonces, se requiere que un total de 40 por ciento de todos los trabajadores. En el caso de una participación del 50 por ciento, se requeriría que la propuesta sometida a votación contase con el apoyo del 80 por ciento de los votantes. La Comisión de Expertos ha instado expresamente al Gobierno a garantizar que este incremento del límite mínimo no atañe a la educación y el transporte, por cuanto no son servicios públicos esenciales en el sentido estricto del término. En cuanto a los métodos de votación, los sindicatos tienen que cumplir con requisitos complejos de notificación y convocar una votación por correo para determinar si la acción colectiva propuesta cuenta con el apoyo necesario. A los sindicatos se les ha prohibido recurrir a otros

medios como votar en el lugar de trabajo o por vía electrónica para declarar una huelga. Antes que preocuparse por que la declaración de huelga no reúna el apoyo suficiente de los afiliados y fomentar un incremento de la participación en las votaciones, el Gobierno ha optado en cambio por recurrir a métodos para inhibir las huelgas. Después de que la Cámara de los Lores aprobase por amplia mayoría la introducción de enmiendas para exigir al Gobierno que encargase un estudio independiente sobre el uso de la votación electrónica y la publicación de una estrategia para permitir la votación electrónica, el Gobierno introdujo enmiendas con el fin de asegurarse que no está sometido a ninguna obligación de atenerse a las conclusiones de dicho estudio. Queda sin aclarar si los interlocutores sociales tomarían parte en ese procedimiento.

La utilización de trabajadores de agencias de colocación para sustituir a los huelguistas está prohibida desde 1973 y no existe ningún argumento defendible para derogar esa prohibición ni ahora ni en ningún otro momento. El único fin que tendría tal autorización sería debilitar las huelgas e impedir a los trabajadores que ejerzan su derecho a emprender acciones colectivas. En cuanto al resto de propuestas, estas no harían más que empeorar las relaciones laborales, dificultando aún más que las partes en una controversia resuelvan sus discrepancias. Esto fomentaría el resentimiento entre los trabajadores, que duraría hasta mucho después de que desapareciera el conflicto. Además, pondría a los trabajadores de las agencias de empleo en una posición muy difícil. Debe recordarse que muchas de estas agencias, en particular, las que están afiliadas a la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT), han acordado con los sindicatos no recurrir a trabajadores de agencias de empleo para romper huelgas, lo que ha dejado el espacio libre para que otras agencias menos profesionales y sometidas a control sean quienes suministren estos rompeshuelgas. Incluso las empresas que resulten afectadas por la huelga se verían perjudicadas, por cuanto el personal de estas agencias carecería de la formación idónea, estaría despedido y sería mucho menos productivo. En algunas profesiones, la falta de una formación adecuada entrañaría probablemente riesgos para la salud. La OIT no ha dudado en condenar esta práctica y ha condenado países como Chile, Estados Unidos y Zimbabue por permitir la contratación de trabajadores rompeshuelgas. En particular, el Comité de Libertad Sindical ha explicado que «la contratación de trabajadores para romper una huelga en un sector, al que no cabría considerarse como un sector esencial en el sentido estricto del término para que pudiera prohibirse la huelga, constituye una grave violación de la libertad sindical». El Gobierno no ha anunciado todavía si seguirá adelante con sus planes para introducir reglamentaciones que levanten la prohibición sobre el hecho de recurrir a trabajadores de agencias de empleo para reemplazar a huelguistas. El proyecto de ley de sindicatos introduce varias limitaciones a la actividad de los piquetes, facultades para limitar el uso de las facilidades sindicales, incluso cuando se ha llegado a acuerdos derivados de negociaciones voluntarias entre empleadores y sindicatos, y amplía de las competencias para la Dirección de Certificaciones. La Comisión de Expertos no trata de estas cuestiones en su observación, pero se solicita mayor información al Gobierno, en una solicitud directa, para solicitarle más información. En estos asuntos, se han hecho algunas concesiones importantes durante el proceso legislativo. En conjunto, las diversas propuestas representan un ataque sin precedentes al derecho a emprender una acción colectiva. Vulneran inequívocamente las obligaciones contraídas por el Gobierno en virtud de las normas internacionales del trabajo, en particular, la jurisprudencia del sistema de control de la OIT desde hace varias décadas. De hecho, en febrero de 2015, el Grupo Gubernamental, en particular, el Reino Unido, emi-

tió una declaración unánime en la que reconoció específicamente que, «el derecho de huelga está vinculado a la libertad sindical, que es uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT». El Grupo Gubernamental reconoce específicamente que de no ampararse en el derecho de huelga, la libertad sindical, en particular el derecho de organizar actividades para promover y proteger los intereses de los trabajadores no puede realizarse plenamente. Por supuesto, el derecho de huelga no es absoluto, y nadie ha reivindicado tal cosa. No obstante, el proyecto de ley de sindicatos golpea al corazón de ese derecho, haciendo que sea más difícil, cuando no imposible, ejercerlo legalmente.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental la información proporcionada y tomaron nota con interés del proceso de consulta en relación con la elaboración del proyecto de ley de sindicatos. La aplicación en el Reino Unido de este Convenio fundamental ha sido objeto de observaciones de la Comisión de Expertos en doce ocasiones desde 1995. Su observación de 2013 hace referencia al derecho de los sindicatos a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos sin injerencia de las autoridades públicas, en particular en lo relativo a la exclusión o a la expulsión de individuos por motivos de afiliación a un partido político extremista con principios y políticas absolutamente repugnantes para el sindicato. También destacó la necesidad de proteger en mayor medida el derecho de los trabajadores a emprender acciones colectivas legítimas, incluidas las inmunidades de responsabilidad civil. La presente Comisión no ha examinado dicha observación. En la última observación se ha tomado nota del proyecto de ley de sindicatos de 2015 y de las preocupaciones expresadas por el Congreso de Sindicatos (TUC) en relación con las propuestas legislativas del Gobierno. Esto plantea dos preocupaciones principales para los miembros empleadores. En primer lugar, está claro que cuando la Comisión de Expertos formuló su observación estaba comentando un proyecto de ley de sindicatos, que era todavía objeto de diálogo social, un proceso democrático de discusión, debate y revisión; por lo tanto, sus comentarios fueron prematuros y no reflejan la situación actual, teniendo en cuenta las revisiones realizadas al proyecto de ley. La base y la situación de la observación no están claros, por lo que deben aportarse aclaraciones al respecto.

En segundo lugar, la observación contiene una serie de comentarios sobre cuestiones como la organización de piquetes, la votación de huelga, los requisitos para el quórum y la utilización de trabajadores reemplazantes en caso de huelga, es decir, cuestiones relativas todas ellas a la regulación de las huelgas. La posición de los miembros empleadores acerca de que el Convenio no contempla que el derecho de huelga es de público conocimiento, por lo que no es preciso repetirla. Basta señalar que la presente Comisión no ha alcanzado un consenso sobre la cuestión. Dado que los miembros trabajadores han hecho referencia a la declaración formulada por el Grupo Gubernamental en febrero de 2015, pero sólo para mencionar su párrafo 4, conviene recordar que en el siguiente párrafo de la misma declaración también se indica «que el derecho de huelga, aunque forma parte de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, no es un derecho absoluto», que «el alcance y las condiciones de este derecho están reglamentados a nivel nacional» y que en el documento presentado por la Oficina se describen «la multiplicidad de disposiciones que los Estados han adoptado para delimitar el derecho de huelga». Los miembros empleadores han escuchado las explicaciones del Gobierno sobre la complejidad de las cuestiones y sobre el equilibrio que debe encontrarse entre derechos contrapuestos al examinar estas cuestiones, y espera con interés proseguir las deliberaciones.

La miembro trabajadora del Reino Unido subrayó las amplias restricciones que la ley de sindicatos impone a las actividades de los sindicatos. Dicha ley otorga a la Dirección de Certificaciones amplias facultades para investigar a los sindicatos y acceder a datos confidenciales, por ejemplo los nombres y direcciones de los afiliados. Además, la ley de sindicatos recorta la libertad de los sindicatos de decidir acerca de la utilización de sus fondos y da poder al Gobierno para restringir la capacidad de los sindicatos del sector público para representar a sus afiliados. Se exige a los sindicatos que nombren supervisores de piquetes cuyos datos de contacto se han de dar a la policía. Estos cambios dejan a los sindicatos más expuestos a los obstáculos legales y a sanciones pecuniarias. Políticos de todos los partidos importantes se han mostrado públicamente contrarios a la ley de sindicatos. Las organizaciones con fines no lucrativos han advertido de que el proyecto de ley convertirá el derecho de huelga en algo ilusorio. Los Gobiernos descentralizados de Escocia y País de Gales se han opuesto públicamente al proyecto. En relación con los elevados umbrales para la votación, la ley de sindicatos introduce el nuevo requisito de que la participación sea del 50 por ciento. El Gobierno estimó que con esta nueva norma no habrían sido válidas el 45 por ciento de las votaciones de los últimos cinco años. El *Chartered Institute of Personnel and Development* (CIPD), principal organismo de recursos humanos del Reino Unido, calificó los umbrales de «atrasados» y señaló que en los últimos veinte años el número de días laborables en los que se han realizado huelgas se ha reducido más del 90 por ciento. En partes del sector público calificadas de «servicios públicos importantes» el Gobierno exigiría además a los sindicatos que reunieran el 40 por ciento de votos favorables de todos los que tienen derecho a voto. Si se analizan juntos, ambos requisitos de votación suponen que con una participación del 50 por ciento haría falta una tasa de aprobación del 80 por ciento de los votos. Esta ley permitiría restricciones mucho más amplias a la libertad sindical que las permitidas por las normas de la OIT. También tendría una repercusión de género desproporcionada, considerando que, según estimaciones, el 73 por ciento de los trabajadores en estos «servicios públicos importantes» son mujeres. El Secretario de Estado justificó la inclusión de la educación y el transporte en la lista de «servicios públicos importantes» por las molestias que causan los paros en esas esferas, no por razones de seguridad pública. El Ministro también afirmó que esos umbrales garantizan que las huelgas sólo se lleven a cabo con un nivel de apoyo «razonable». No existe ningún otro sector en el que se considere razonable exigir un nivel de apoyo de hasta el 80 por ciento, y menos aún en relación con excepciones a derechos democráticos fundamentales. El proceso para declarar la huelga ya es largo y está muy reglamentado. La ley de sindicatos no sólo añade requisitos de procedimiento nuevos y complejos, por ejemplo duplicar el plazo de los preavisos para actuar e incluir en la papeleta de voto información nueva y extensa, sino que también prevé que la votación para llevar a cabo una acción expire al cabo de seis meses y por tanto tenga que repetirse si aún no se ha resuelto el conflicto. El proceso de votación por correo debe ser simplificado y modernizado para que se permita el voto electrónico. El Gobierno también pretende socavar cualquier acción futura al permitir que personas contratadas a través de agencias sustituyan a trabajadores en huelga. Tal sustitución no es deseada por las agencias de empleo, pues es contraria al espíritu de la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal de la Unión Europea (UE) (2008/104/EC) y al Código de Conducta Europeo de este sector. También constituye una grave violación de la libertad sindical y agrava los conflictos potenciales entre empleadores y trabajadores. La miembro trabajadora concluyó subrayando que la ley de sindicatos constituye una grave injerencia en los derechos con

arreglo al Convenio de los trabajadores del Reino Unido y exhortó a la Comisión a que solicite la derogación de esa ley y el diálogo con los interlocutores sociales sobre la manera de elaborar un marco legal que responda a los problemas del siglo XXI.

**El miembro empleador del Reino Unido** recordó que los sindicatos fueron declarados legales en virtud de la ley de sindicatos de 1871, mucho antes de la creación de la OIT, y que el Reino Unido no tuvo ningún problema para ratificar el Convenio en 1949. Antes de su promulgación, el proyecto de ley de sindicatos fue objeto de amplios debates tripartitos y en el Parlamento. Tras la elección del Partido Conservador, el nuevo Gobierno anunció un conjunto de medidas de reforma, como prometió durante la campaña electoral, que incluyen el proyecto de ley de sindicatos y tres documentos de consulta sobre la utilización de trabajadores de agencias de colocación, los umbrales de votación y la formación de piquetes. Tras las consultas, la Confederación de la Industria Británica (CBI), la principal organización empresarial del Reino Unido, y el Congreso de Sindicatos (TUC), organización integrada por 52 sindicatos, han proporcionado argumentos orales. El proyecto de ley fue examinado ulteriormente por la Cámara de los Lores, en la que están representados los principales partidos políticos, y ese examen se realizó en presencia de 16 antiguos dirigentes sindicales y 70 antiguos miembros sindicales. Más tarde, el Gobierno ha tomado en consideración el resultado de las consultas y enmendó el proyecto de ley para que: suprima la ampliación del umbral del 40 por ciento a los trabajadores auxiliares; aplique el umbral del 40 por ciento a los miembros sindicales del sector privado que prestan un servicio público importante concreto, y exija que las votaciones se lleven a cabo por debajo del umbral del 40 por ciento en el que la mayoría de los trabajadores interesados prestan un importante servicio público. El Gobierno concluyó que la definición de la OIT de servicios esenciales no es definitiva y confirmó los seis sectores públicos importantes identificados. El proceso legislativo siguió su curso y, posteriormente, la CBI proporcionó más argumentos por escrito, el informe de la Cámara de los Lores se publicó, y se propusieron y se adoptaron varias enmiendas. El 4 de mayo de 2016, el proyecto de ley recibió una sanción real y se convirtió en la ley de sindicatos de 2016. El Gobierno aún tiene que redactar un proyecto de legislación secundaria para algunas partes, incluida la utilización de trabajadores de agencias de empleo, y debe celebrar consultas sobre otras. Esto significa que el texto se someterá a un examen parlamentario y público más detenido, y que es improbable que tenga lugar un proceso rápido de aplicación. El orador respaldó el consenso entre los interlocutores sociales expresado en su declaración conjunta de febrero de 2015, en la que se señala que los mandantes de la OIT reconocen «el derecho de los trabajadores y de los empleadores a emprender acciones colectivas en defensa de sus intereses laborales legítimos». No existe un consenso acerca de que el Convenio contemple el derecho de huelga y sus modalidades. La posición consensuada del Grupo Gubernamental, tal como se expresó en febrero de 2015, ha confirmado que «el derecho de huelga, aunque forma parte de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, no es un derecho absoluto. El alcance y las condiciones de este derecho están reglamentados a nivel nacional». La situación es problemática a muchos niveles en lo que respecta al Convenio, y la cuestión del derecho de huelga sigue sin resolverse tanto a nivel legal como político. Se han reconocido las dificultades recientes y se han aprendido lecciones de los dramáticos eventos que tuvieron lugar en 2012 y 2014. El Director General, al inaugurar la Conferencia, señaló: «Así pues, asumir las responsabilidades que el mandato de la justicia social de la OIT nos impone a cada uno de nosotros supone adaptar nuestras acciones, nuestro comportamiento y nuestras decisiones,

con el fin de asegurar que las indudables oportunidades de cambio transformador en el trabajo se hagan realidad. De este modo, todos, y no sólo unos pocos, podremos encarar el futuro sin temor, con toda confianza, sin centrarnos únicamente en el progreso individual sino también en un sentido real de objetivo común». El Director General también recordó la función primordial que desempeña la Comisión de la Conferencia para encontrar la manera de avanzar a pesar de las divergencias de opiniones subyacentes, y puso de relieve la importancia de un sistema sólido y pertinente de normas que sienta autoridad para que la OIT sea efectiva e influyente. El orador expresó su voluntad de colaborar de manera constructiva con el fin de ayudar a la OIT a hallar soluciones duraderas y armoniosas a estas discrepancias. Un foro más privado permitiría potenciar el entendimiento necesario para identificar dichas soluciones. Por último, el orador expresó la esperanza de que las conclusiones de este caso estarán en consonancia con las orientaciones del Director General y respeten el consenso tripartito.

**El miembro gubernamental de la Federación de Rusia** se mostró preocupado por la adopción por parte del Gobierno de una serie de medidas destinadas a reformar la legislación laboral, las cuales pueden afectar al ejercicio del derecho de sindicación de los trabajadores, consagrado por el Convenio. Las iniciativas que puedan afectar a los derechos laborales básicos tienen que ser objeto de debate con los interlocutores sociales y, si procede, debe consultarse a la OIT sobre la conformidad de esas medidas con las normas internacionales del trabajo.

**El miembro empleador de los Estados Unidos** hizo hincapié en que aún no es el momento adecuado para examinar este caso y que por lo tanto no debería haberse presentado ante esta Comisión. En virtud de la Constitución de la OIT, la Comisión es un órgano que se encarga de examinar si un Estado Miembro aplica su legislación nacional de manera coherente con los Convenios que ha ratificado. La legislación que se examinó era un proyecto de ley que nunca se llegó a aplicar. En el momento en que la Comisión de Expertos formuló su observación, dicho proyecto de ley ni siquiera se había presentado ante el Parlamento. En lugar de examinar un proyecto de ley, la Comisión debería dedicar su valioso tiempo a estudiar casos más importantes que se han quedado fuera de la lista. Es poco probable que los gobiernos permitan a la Comisión de Expertos interferir en sus procesos legislativos internos. A modo de conclusión, el orador cuestionó la decisión de la Comisión de Expertos de formular una observación sobre un proyecto de ley, en especial dado que el tema que cubre, el derecho a la acción colectiva, es extremadamente controvertido.

**El miembro trabajador de Nueva Zelanda**, hablando también en nombre de los miembros trabajadores de Australia, Canadá, Estados Unidos, Fiji y Tonga, se refirió al método de votación para emprender acciones colectivas en el Reino Unido. La decisión colectiva de ir a la huelga debe adoptarse mediante una votación secreta por correo postal, y su costo, que al parecer asciende a casi 200 000 libras esterlinas por votación, ha de ser sufragado por el sindicato. La ley de sindicatos ha aumentado significativamente la frecuencia en que se requieren votaciones. Además, se han establecido nuevos requisitos en relación con el umbral para las huelgas y los empleadores tienen la posibilidad de solicitar una orden judicial para poner fin a una huelga o contratar trabajadores de agencias de colocación para reemplazar a los huelguistas. En general, la legislación del Reino Unido relativa a las acciones colectivas es considerada como una de las más estrictas de Europa, y el Reino Unido es un caso aparte incluso entre los llamados países anglosajones (es decir, Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda). La Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical han manifestado con claridad que toda norma procedimental que menoscabe significativamente el

derecho de huelga puede constituir una violación del Convenio. En el párrafo 170 del Estudio General sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva, de 1994, en relación con la autorización de los miembros para llevar adelante acciones colectivas, la Comisión de Expertos señala que «las modalidades de escrutinio, el quórum y la mayoría exigida no deberían ser tales que el ejercicio del derecho de huelga resultase, en la práctica, muy difícil, e incluso imposible». En el mismo sentido, en el párrafo 547 de su *Recopilación de decisiones y principios*, publicada en 2006, el Comité de Libertad Sindical indica que «las condiciones requeridas por la legislación para que la huelga se considere un acto lícito deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales». El orador recordó que los miembros de la Cámara de los Lores presentaron una solicitud para que se efectúe un examen independiente sobre el uso del voto electrónico en las votaciones para emprender acciones colectivas, a la que el Gobierno aún no ha dado seguimiento, e instó al Gobierno a que colabore con los interlocutores sociales para permitir cuanto antes el voto electrónico y en el lugar del trabajo.

**El miembro empleador de la Argentina** reiteró la postura de los empleadores en relación con el derecho de huelga y el Convenio. Asimismo, dijo que cada Estado tiene el legítimo derecho a legislar sobre el derecho de huelga a fin de permitir su ejercicio. Sin embargo, en el caso del Reino Unido la Comisión de Expertos cuestiona un proyecto de ley, que posteriormente se ha convertido en ley, que regula aspectos del derecho de huelga en dicho país, a saber cuestiones como la votación, las restricciones para la formación de piquetes, el reemplazo de los trabajadores en huelga, etc. Al hacerlo, la Comisión de Expertos cuestiona ámbitos que no le corresponde cuestionar. Cada Estado regula el derecho de huelga, que no es ni puede ser un derecho absoluto, y si bien debe contemplar la posibilidad de su ejercicio también debe contemplar que sea compatible con otros derechos como, por ejemplo, los de: propiedad del empleador, libre comercio, libre circulación, y fundamentalmente con el derecho de los trabajadores que quieren trabajar, cuyo número puede superar a los que quieren adherirse a medidas de fuerza, y no pueden hacerlo por la existencia de piquetes. Concluyó diciendo que tampoco es posible sostener que es el empleador quien debe financiar las entidades gremiales o los piquetes.

**Un observador representante de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)** formuló comentarios sobre los artículos 2 y 3 de la ley de sindicatos, a saber, el nuevo requisito de quórum de participación del 50 por ciento de los votos a favor de la huelga y el requisito de un apoyo del 40 por ciento de todos los trabajadores de los «servicios públicos importantes». El papel económico determinante que desempeña el sector del transporte se está utilizando como pretexto para defender el libre movimiento de pasajeros y bienes sobre los derechos de los trabajadores del transporte. En los últimos años se ha producido en todo el mundo campañas de represión de las huelgas en el sector del transporte. Al tiempo que la ley de sindicatos no prohíbe las huelgas en todo el sector, el requisito adicional de un apoyo del 40 por ciento privaría de hecho a todos los trabajadores del transporte y a todos los demás trabajadores a cargo de «servicios públicos importantes» de su derecho de huelga, dado que no estarían protegidos por garantías de compensación. Este resultado negativo se vería aún más agravado por los mecanismos legales vigentes de que disponen los empleadores para obtener mandamientos judiciales para que cesen las acciones. El requisito adicional del 40 por ciento para importantes servicios públicos implica que el 50 por ciento de los afiliados más un afiliado tienen que emitir su voto y el 80 por ciento de los votos tiene que estar a favor de una acción colectiva para

que tal acción sea legítima. La solicitud del TUC del voto electrónico tiene que considerarse en el contexto internacional. En Alemania, donde algunos sindicatos han establecido de manera voluntaria los umbrales del voto en sus reglamentos, las votaciones se celebran en los lugares de trabajo y no por correo, con lo que la participación es más elevada. En Australia, un sistema altamente prescriptivo de votos sobre la huelga, ha sido posible permitir la votación en el lugar de trabajo y la votación electrónica. En sus comentarios, la Comisión de Expertos indica claramente que el nuevo umbral de votos contravendría el artículo 3 del Convenio. Los órganos de control de la OIT señalan que el derecho de huelga sólo puede restringirse en la administración pública para aquellos que ejercen autoridad en nombre del Estado o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término. Las ocupaciones en el ámbito del transporte que el Gobierno enumeró, a saber, los servicios de autobuses locales, los servicios de trenes de pasajeros, los servicios de seguridad aeroportuaria y los servicios de seguridad del puerto, no pueden considerarse como servicios esenciales. El derecho de huelga es un derecho humano protegido por el Convenio y constituye una norma del derecho consuetudinario internacional. Para concluir, el observador instó al Gobierno a que dé cumplimiento a la solicitud formulada por la Comisión de Expertos de abandonar el exigente requisito de un apoyo del 40 por ciento de todos los trabajadores de la educación y de los servicios de transportes.

**El miembro empleador de Francia** declaró que este caso merece la atención de esta Comisión. La Comisión de Expertos, sobre la base de las observaciones del TUC, pidió al Gobierno que volviera a examinar, en colaboración con los interlocutores sociales, el proyecto de ley con miras a su modificación. Desde que se examina, este proyecto ha sido objeto de numerosas enmiendas. Por lo tanto, esta Comisión tiene la difícil tarea de examinar un texto que no es definitivo en el marco del proceso normativo nacional. El Convenio enmarca las reglas en materia de ejercicio de la libertad sindical y protección del derecho de sindicación contemplando dos limitaciones para las autoridades públicas. Con arreglo a estas limitaciones, previstas en el artículo 3, párrafo 2 y en el artículo 8, párrafo 2, las autoridades deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar la libertad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de organizarse libremente y la legislación nacional no deberá menoscabar ni aplicarse de manera que menoscabe la libertad de crear organizaciones de trabajadores y de empleadores. El proyecto de ley examinado no contempla ninguna de esas limitaciones. Todas las modalidades a las que se refiere la Comisión de Expertos no son del interés de esta Comisión ya que, como cabe recordar, los gobiernos son los únicos que tienen competencias para establecer el régimen de los casos de suspensión del contrato de trabajo en caso de conflicto. Para concluir, señaló que conviene tomar nota de que la Comisión de Expertos no demuestra que se vulnere el Convenio, el cual se limita a garantizar la libertad de crear organizaciones de empleadores y de trabajadores.

**La miembro trabajadora de Italia** recalcó que, además de las medidas contenidas en la ley de sindicatos, el Gobierno propuso autorizar la contratación de trabajadores de agencias de empleo para sustituir a los huelguistas. Esta propuesta infringe el derecho a la libertad de expresión de los trabajadores y sus derechos de sindicación y protesta. Asimismo, la propuesta perjudicaría a las agencias de contratación, que han expresado su oposición a la sustitución de los huelguistas por dichos trabajadores. Además, incrementaría las tensiones entre empleadores y trabajadores y haría que los empleados busquen nuevas oportunidades de empleo, reduciendo así la productividad y causando un aumento en los costos de contratación y formación. El Comité de Libertad Sindical ha llegado a la conclusión de que la



contratación de trabajadores para romper una huelga en un sector que no puede considerarse esencial constituye una grave violación de la libertad sindical. En 2015, el Gobierno de Italia y los sindicatos emitieron una declaración conjunta que exigía la reafirmación del derecho de huelga en los foros nacionales e internacionales en los que se protegen los derechos fundamentales de las personas y los trabajadores. La declaración conjunta dice lo siguiente: «el Tratado de Lisboa reconoce este derecho como uno de los derechos fundamentales de la Unión Europea (UE) y define una especie de noción europea conjunta de este derecho, además de las nacionales, considerándolo un derecho universal. La Comisión de Expertos de la OIT, que se encarga de examinar las memorias nacionales y detectar las violaciones del Convenio núm. 87, ratificado por todos los Estados miembros de la UE, ha actuado en términos análogos. Dicho Convenio, junto con los otros siete convenios fundamentales, contribuye a definir el nivel mínimo de protección que se ha de proporcionar a los derechos reconocidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la UE». Como respuesta a la penalización de las huelgas por el régimen italiano fascista, el derecho de huelga se ha reconocido como un derecho fundamental protegido en virtud de la Constitución de Italia. El derecho de huelga, al dar a los sindicatos la posibilidad de influir en la economía, garantiza también la libertad sindical. Para concluir, la oradora pidió al Gobierno que reconsiderase su propuesta de autorizar la contratación de trabajadores de agencias de empleo para sustituir a los huelguistas y dialogue con los interlocutores sociales.

**El miembro empleador de Dinamarca** declaró que las modalidades de acción colectiva deben tener en cuenta diversos elementos del mercado de trabajo nacional. Las obligaciones relativas a la acción colectiva están claramente enunciadas en la declaración del Grupo Gubernamental de febrero de 2015 que debe servir de base para el trabajo de la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas. Según esta declaración, el alcance y las condiciones de las acciones colectivas deben regularse a nivel nacional. Además, tomó nota con preocupación de que las observaciones de la Comisión de Expertos prácticamente sólo abordan los aspectos de la acción colectiva previstos en el proyecto de ley. El miembro empleador subrayó que la Comisión de Expertos se ha excedido en su mandato y se abstuvo de hacer más comentarios sobre esas observaciones.

**El miembro trabajador de Alemania** se mostró muy preocupado por la libertad sindical de los trabajadores británicos. El ataque a estos derechos recuerda un período funesto de la política social del Reino Unido, esto es la era Thatcher, durante el cual todos los derechos de los trabajadores fueron severamente recortados. Las relaciones laborales todavía no se han recuperado de las consecuencias de aquella política. Aunque la disposición que autorizaba explícitamente el recurso a trabajadores de agencias de empleo para reemplazar a los huelguistas ha sido suprimida del proyecto de ley tras muchas presiones, la utilización de los trabajadores de agencias de empleo para romper las huelgas sigue siendo una cuestión importante para el Gobierno. Sin embargo, permitir el uso de rompeshuelgas tiene consecuencias de gran envergadura: no sólo atenta contra o anula el derecho de huelga de los sindicatos, sino que, teniendo en cuenta el plazo mínimo de preaviso de dos semanas, las empresas dispondrían de mucho tiempo para contratar a trabajadores de agencias de empleo y por lo tanto hacer huelga carecería de sentido. Además, en general, los trabajadores de las agencias de empleo son mal remunerados y sus condiciones de trabajo suelen ser deplorables. El equilibrio de fuerzas se inclinaría a favor del empleador y los trabajadores perderían completamente su poder de negociación. Por consiguiente, esta situación no sólo sería contraria al Convenio núm. 87, sino también al Convenio sobre

el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Durante el proceso de consulta, los sindicatos no fueron los únicos que han criticado este proyecto de ley, también se recibieron críticas de grupos de reflexión, bufetes de abogados y agencias de contratación. Asimismo, se sabe que los empleadores británicos disponen de otros medios para reemplazar a los huelguistas. El orador concluyó alegando que debe prohibirse romper huelgas tal y como se logró hacer en 2003 en el Reino Unido.

**El miembro empleador de Turquía** recalcó que el caso se basa sólo en las observaciones de la Comisión de Expertos e hizo hincapié en que las cuestiones que giran en torno a las diversas modalidades de derecho de huelga están fuera del ámbito de aplicación del Convenio. Los conflictos, como el que se produjo en 2012 y los años siguientes, se han solucionado gracias a los grandes esfuerzos de los mandantes tripartitos. La Comisión de Expertos debe tener muy en cuenta el acuerdo al que han llegado los mandantes sobre esta cuestión, aunque éste no sea definitivo. Las cuestiones señaladas por la Comisión de Expertos, como los servicios esenciales, las votaciones de huelga y la formación de piquetes, remiten a unas restricciones del derecho de huelga muy polémicas, para las que el Convenio no aporta un fundamento jurídico y que pueden dar lugar a más conflictos en el marco del sistema de la OIT. Además, las observaciones de la Comisión de Expertos sobre este caso se refieren principalmente a un proyecto de ley que aún no ha sido aplicado. Este enfoque resulta contradictorio con el fundamento en el que se sostiene la existencia de la Comisión de Aplicación de Normas y su misión primordial de supervisar la aplicación efectiva de los Convenios, y no de examinar proyectos de ley.

**El miembro trabajador de Zimbabwe** manifestó su grave preocupación por los recientes cambios introducidos en la legislación del Reino Unido en relación con la libertad sindical y se mostró consternado de que el Gobierno haya empezado a adoptar las mismas estrategias que el Gobierno de Zimbabwe. Algunas disposiciones de la ley de sindicatos son muy similares a las de la legislación de Zimbabwe, donde han contribuido a violencia generalizada y al ocaso económico. En 2008, el Consejo de Administración decidió por amplia mayoría establecer una comisión de encuesta para examinar la situación en Zimbabwe. La comisión de encuesta concluyó que la lista de servicios esenciales (que incluía los servicios de extinción de incendios y de salud, así como el transporte) privaba excesivamente a los trabajadores de su derecho de huelga. Ahora el Reino Unido ha creado nuevos obstáculos para los trabajadores de los servicios públicos esenciales (entre ellos la salud, la educación, la extinción de incendios, el transporte y los servicios nucleares) relacionados con su derecho de huelga en forma de un umbral del 40 por ciento de todos los trabajadores con derecho a voto en el caso de votaciones para ir a la huelga. Además, el preaviso para la acción de huelga en el Reino Unido ha pasado ahora de siete a 14 días, un preaviso similar al de Zimbabwe, lo que debilita sustancialmente el derecho de los trabajadores a ir a la huelga. La comisión de encuesta concluyó efectivamente que el procedimiento para la declaración de huelga era problemático y confirmó de manera explícita que el derecho de huelga es un corolario indisoluble del derecho de sindicación amparado por el Convenio. Recalcó que aunque Zimbabwe se ha venido rigiendo por disposiciones similares a las recién adoptadas por el Reino Unido, eso no ha traído ni más empleos ni seguridad económica. Al contrario, Zimbabwe tiene una de las tasas de desempleo más altas del mundo. Para concluir, expresó su firme convicción de que la promoción de los derechos fundamentales y, más importante todavía, del derecho de libertad sindical es la única manera de generar empleo decente y prosperidad para todos.

**El representante gubernamental** reiteró que el enfoque adoptado durante la totalidad del proceso legislativo de la

ley de sindicatos ha sido para lograr un equilibrio justo y razonable entre los derechos de los sindicatos y sus miembros y los intereses legítimos de las partes afectadas por sus acciones. Las medidas previstas en la ley se sometieron a un exhaustivo control democrático. Además, se celebraron tres consultas públicas al respecto: sobre el alcance del requisito de aprobación del 40 por ciento en las votaciones para hacer huelga en los servicios públicos importantes; sobre la necesidad de fortalecer el marco jurídico relativo a los piquetes, y sobre una propuesta para derogar la prohibición de contratar trabajadores de agencias de empleo durante las huelgas (medida que no fue incluida en la ley de sindicatos). El Gobierno escuchó las opiniones sobre medidas concretas que se expresaron durante las consultas y el examen del proyecto de ley por ambas Cámaras del Parlamento, y efectuó modificaciones en función de toda la información expuesta. Por ejemplo, modificó propuestas relativas a la duración de los mandatos de huelga y a la prohibición del descuento de cuotas sindicales en el sector público. De hecho, de manera excepcional, se estableció un Comité Selecto independiente durante el examen del proyecto de ley en el Parlamento para tratar las propuestas relativas al mecanismo de las cotizaciones de los afiliados sindicales a los fondos políticos. El Gobierno aceptó la amplia mayoría de las recomendaciones formuladas por el Comité Selecto y la obligación de cotizar al fondo político del sindicato ahora se aplica únicamente a los nuevos afiliados. Esta medida fue celebrada por todos los partidos políticos. En cuanto a las nuevas facultades de la autoridad de certificación, el orador manifestó que se trata de un organismo que funciona con independencia del Gobierno y cuyas decisiones pueden ser apeladas por sindicatos. Sobre el voto electrónico, el Gobierno manifestó que tiene que evaluar una serie de cuestiones y que proporcionará información al respecto oportunamente. Por último, indicó que la ley de sindicatos obtuvo la sanción real el 4 de mayo de 2016 y que aún no han entrado en vigor las disposiciones principales, algunas de las cuales se aplicarán a través de la reglamentación. Asimismo, observando que entre los mandantes de la OIT existen diferentes opiniones con respecto a las acciones colectivas, reiteró su posición de que la ley de sindicatos refleja un justo equilibrio entre los derechos de los sindicatos y sus miembros y las responsabilidades de éstos con el resto de la sociedad, en beneficio de todos y está en plena conformidad con sus obligaciones internacionales.

**Los miembros trabajadores** indicaron que en la discusión ha quedado reflejada la determinación del Gobierno por adoptar la legislación. La ley de sindicatos no cuenta con el apoyo del pueblo, ni de los representantes electos de todas las partes y colocará al Reino Unido muy al margen de los sistemas de relaciones laborales de Europa. Además, la ley también contradice las observaciones y conclusiones ampliamente muy consolidadas de los órganos de control de la OIT que desde hace décadas cuentan con apoyo tripartito. Al parecer, que el Reino Unido se está acercando más a países a los que los órganos de control de la OIT señalan por su incumplimiento de los derechos en materia de libertad sindical. La ley de sindicatos significará que los trabajadores tendrán que hacer frente a limitaciones aún más grandes para erigirse en defensores de los servicios decentes y la seguridad en el trabajo o para defender sus empleos o su remuneración. La legislación parece estar motivada en su totalidad por consideraciones ideológicas sin tener en cuenta sus consecuencias sociales y económicas. Las cuestiones suscitadas no se limitan al derecho de huelga. La ley también otorga al oficial de certificación facultades muy amplias para intervenir en investigaciones altamente intrusivas en las actividades sindicales y para investigar de oficio esas actividades y obtener datos, incluso sin que medie ninguna queja de un afiliado. El oficial de

certificación tendrá un conocimiento profundo de la organización interna, acceso a datos sindicales confidenciales, incluso a correspondencia entre los sindicatos y los afiliados y acceso a datos de los afiliados, como sus nombres y direcciones. El oficial de certificación también estará capacitado para investigar toda esa información en las organizaciones de empleadores e incluso en las empresas, dado que también son parte en los convenios colectivos. En opinión de los miembros trabajadores, este gravísimo caso, como otros muchos de los debatidos, merece ser incluido en la lista. El Gobierno está tratando de suprimir por ley el derecho fundamental de libertad sindical. Además, el caso ha sido incluido en la lista con el consenso de los miembros empleadores. En conclusión, se debería instar al Gobierno a que: 1) derogue de inmediato la ley de sindicatos y a que toda elaboración de legislación que tenga que ver con las relaciones de trabajo se organice en plena consulta y diálogo con los interlocutores sociales; 2) modifique la reglamentación derivada ajustándose plenamente al Convenio, por ejemplo i) retirando la propuesta de suprimir la prohibición de recurrir a trabajadores contratados por agencias durante las huelgas; y ii) suprimiendo las referencias a los sectores del transporte y la educación en el proyecto de reglamento relativo al umbral del 40 por ciento para las votaciones sobre huelgas; 3) en consulta con los interlocutores sociales, desarrolle y adopte legislación que permita el uso de otras formas de votación que no sean por correo, por ejemplo la votación electrónica y en el lugar de trabajo; 4) revise con los interlocutores sociales las nuevas restricciones a la actividad de los piquetes y a las libertades políticas de los sindicatos y el mayor control general de los sindicatos por medio del aumento de las facultades de la autoridad de certificación, con el fin de ponerlas en conformidad con el Convenio; 5) se abstenga de interferir en los acuerdos de negociación colectiva que hayan sido voluntariamente convenidos entre empleadores y sindicatos; 6) se abstenga de interferir en las actividades sindicales y en la organización interna de los sindicatos, y 7) suministre a la Comisión de Expertos una memoria detallada sobre los progresos realizados.

**Los miembros empleadores** celebraron el compromiso del Gobierno de mantener el debate constructivo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la participación constructiva de estas organizaciones. Además, acogieron con satisfacción la información sobre las consultas y el diálogo en el proceso de redacción y sobre la cláusula propuesta de participación voluntaria en las contribuciones sindicales a los fondos políticos. El Gobierno se refirió también a la complejidad de las cuestiones y a la necesidad de equilibrar los derechos contrapuestos. Reconociendo la actitud constructiva del Gobierno, los miembros empleadores solicitaron más información sobre lo siguiente: 1) la situación en lo que respecta a la eliminación propuesta del descuento de cuotas sindicales para todas las organizaciones del sector público; 2) la situación de la cláusula propuesta de participación voluntaria con validez de tiempo limitado para las contribuciones sindicales a los fondos políticos, y 3) la situación de la propuesta para aumentar las facultades de la autoridad de certificación, incluida la información sobre el modo en que puede limitar la preparación por las organizaciones de empleadores y de trabajadores de su programa de conformidad con sus propias normas. Por último, no existe consenso en la Comisión sobre la relación entre el Convenio y el derecho de huelga. Opinaron que la cuestión de las acciones de huelga puede reglamentarse a nivel nacional, en consonancia con la declaración del Grupo Gubernamental de febrero de 2015. Por lo tanto, no se debe solicitar al Gobierno que revoque la ley ni que modifique sus reglamentos en materia de huelga. Esta postura, que difiere de las opiniones de la Comisión de Expertos, debe reflejarse en las *Actas* de la Comisión de Aplicación de Normas.

## Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó nota de que el Gobierno señaló que la legislación secundaria es aún objeto de debate y tomó nota con interés de los comentarios formulados por el Gobierno en lo que se refiere a la participación de los interlocutores sociales en el proceso en curso.

Teniendo en cuenta la discusión sobre este caso, la Comisión solicitó al Gobierno que:

- respete los derechos de las organizaciones de trabajadores y empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a ellas sin autorización previa;
- defina las competencias de la autoridad de certificación de modo que éstas no infrinjan lo dispuesto en el Convenio núm. 87, y suministre información relativa a la situación de la propuesta de ampliación de los poderes de dicha autoridad;
- transmita información relativa a la situación de la cláusula de participación voluntaria, con una validez temporal limitada, para las cotizaciones de los afiliados sindicales destinadas a fondos políticos, acompañada de obligaciones de presentar informes al respecto, y
- presente un informe a la Comisión de Expertos antes de su próxima reunión en noviembre de 2016.

El representante gubernamental agradeció a la Comisión por su cuidadoso y profundo análisis. Su Gobierno tomó debida nota de las conclusiones y se comprometió a tenerlas en cuenta para su próxima memoria para la Comisión de Expertos.

## SWAZILANDIA (ratificación: 1978)

Una representante gubernamental, Ministra de Trabajo y Seguridad Social, destacó la estrecha colaboración que el Gobierno ha mantenido con la OIT y los interlocutores sociales desde que se presentó ante la Comisión en 2015. Agradeció el apoyo y la asistencia técnica brindados por la OIT y, en particular, en lo relativo a la preparación de las memorias dirigidas a la OIT, y a la implementación de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Aplicación de Normas y la Comisión de Expertos. El Gobierno ha priorizado la aplicación de las recomendaciones y el informe de situación al respecto ha sido uno de los puntos permanentes del orden del día de las reuniones mensuales del Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social. Estas reuniones, junto con al menos 15 reuniones extraordinarias del Comité Directivo Nacional, arrojaron resultados positivos con respecto a la aplicación de las recomendaciones. En primer lugar, con referencia a la solicitud de la Comisión de que se liberara incondicionalmente al Sr. Thulani Maseko y a todos los demás trabajadores encarcelados por haber ejercido su derecho a la libertad de expresión, informó con satisfacción de que el Sr. Thulani Maseko fue puesto en libertad en junio de 2015 después de que el Tribunal Supremo se pronunciara sobre su recurso de apelación. Asimismo, negó categóricamente que haya trabajadores presos por las acusaciones antes mencionadas. Se investigaron siete casos comunicados por los miembros trabajadores en la Conferencia de 2015, las personas concernidas en estos casos estaban implicadas o fueron inculpadas o condenadas en causas por delitos graves, entre los que cuentan ataques con bombas incendiarias de fabricación casera, intento de asesinato, asesinato, y la promoción de actos de terrorismo sin una conexión legítima con cuestiones relativas a los trabajadores. Los resultados de las investigaciones figuran en el informe periódico que el Gobierno presentó en 2015 y fueron expuestos en septiembre de 2015 por una delegación ante la OIT en Ginebra y luego,

por segunda vez, en febrero de 2016 en Swazilandia, ante la Oficina de la OIT en Pretoria, y del Consejo de Coordinación Sindical de África Austral (SATUCC) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI).

En segundo lugar, aseguró que todas las organizaciones de trabajadores y de empleadores del país gozan plenamente del derecho de libertad de asociación en lo atinente a las cuestiones de registro, proceso de registro sin demoras del Sindicato Unificado de Swazilandia (ATUSWA), en particular declaró que ATUSWA, la Federación de Sindicatos de Swazilandia (FESWATU) y otros sindicatos han sido registrados. Los problemas de incumplimiento de la ley que afectaban al ATUSWA han sido resueltos. Además, proporcionó información sobre las actividades de varias estructuras tripartitas que contaron con la participación de interlocutores tripartitos: el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social se reunió para debatir y examinar diversas cuestiones como el proyecto de ley de orden público, el proyecto de ley de supresión del terrorismo (enmienda), el proyecto de ley de la función pública, el proyecto de ley de servicios correccionales, y el Código de buenas prácticas para las acciones de protesta y las acciones colectivas; los consejos de salarios celebraron varias reuniones para examinar los términos y las condiciones de empleo de los empleados en diversos sectores de la economía; el Consejo Consultivo del Trabajo se reunió al menos diez veces y está colaborando con un consultor de la OIT para finalizar un nuevo proyecto de ley sobre el empleo. El Consejo consideró las notificaciones de las movilizaciones de protesta emitidas por el Congreso de Sindicatos de Swazilandia (TUCOSWA) en virtud del artículo 40 de la Ley de Relaciones Laborales (IRA), acerca de la manifestación pacífica de febrero de 2016. Entre las 27 estructuras tripartitas, también se mencionaron: el Comité sobre la Formación y la Localización; 18 consejos de salarios; el Consejo Directivo de la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje (CMAC); el Consejo de la Caja de Previsión Nacional de Swazilandia; la Junta Médica para la Indemnización de los Trabajadores; el Consejo de Formación Industrial y Ocupacional; la Junta Médica para la Neumoconiosis, y el Comité de Servicios Esenciales.

En cuanto a la recomendación de la Comisión de Aplicación de Normas de que se modifique el artículo 32 de la IRA con el fin de quitarle al Comisionado del Trabajo las facultades discrecionales para registrar a los sindicatos, la oradora indicó que el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social abordó la cuestión en febrero de 2016, atendiendo a una solicitud formal presentada por el TUCOSWA en noviembre de 2015, y luego en mayo de 2016, tras lo cual remitió el caso para su examen al Consejo Consultivo del Trabajo. Respecto de la recomendación de investigar la injerencia arbitraria de la policía en actividades legales, pacíficas y legítimas de sindicatos, la representante del Gobierno indicó que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social celebró consultas con la policía a este respecto estableció líneas sólidas de comunicación para tratar las cuestiones tal y como se notificaron, con el fin de evitar un posible conflicto. Asimismo, señaló que si bien se confiere autonomía e independencia a las organizaciones cuando participan en actividades sindicales legítimas y pacíficas, la policía tiene el deber de hacer imperar la ley y el orden, y proteger las vidas humanas y la propiedad. En este sentido, hizo hincapié en que la aplicación del Código de buenas prácticas para las acciones de protesta y las acciones colectivas ha facilitado la forma en que la policía y los interlocutores sociales abordan estas cuestiones. Por ejemplo, la marcha de protesta pacífica que organizó el TUCOSWA el 25 de febrero de 2016, así como las celebraciones del 1.º de mayo que organizaron el TUCOSWA y la FESWATU, transcurrieron sin incidentes. La cooperación entre la policía y los interlocutores sociales ha mejorado considerablemente, y el Gobierno solicitó incluso la

asistencia técnica de la OIT para llevar a cabo talleres sobre los aspectos prácticos del Código, que comenzarán con un taller que tendrá lugar el 29 y 30 de junio de 2016. Al tiempo que reiteró la importancia de la creación de alianzas, por una parte, y del deber de la policía de mantener el orden y proteger la seguridad pública, por otra, indicó que en 2014 se produjeron numerosos actos de violencia por parte de sindicatos contra empleadores, policías y otros trabajadores. Esta situación ha mejorado en 2015 y 2016, a excepción del caso de una amenaza dirigida a los comisarios de la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje por un afiliado a la TUCOSWA durante una votación de huelga el 12 de mayo de 2016.

En cuanto a la Ley de Orden Público de 1963 y la Ley de Supresión del Terrorismo, declaro que el proyecto de enmienda de la ley sobre el orden público se ha elaborado con la asistencia de la OIT y en consulta con los interlocutores sociales y otras partes interesadas. El mismo se presentó ante el Parlamento y se encuentra en la etapa final del proceso legislativo. En lo concerniente al proyecto de ley de supresión del terrorismo, éste se ha elaborado en consulta con los interlocutores sociales y trata de tres grandes cuestiones: la modificación de la definición de «acto terrorista»; la sumisión a control judicial de la decisión del Ministro de identificar a una entidad específica u organización terrorista; y la garantía de que se cumplen las resoluciones de las Naciones Unidas para combatir el terrorismo a escala mundial. El proyecto de ley es fruto del consenso en el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social y se ha presentado ante el Parlamento. El Código de buenas prácticas se aprobó y se publicó en el *Boletín Oficial* como aviso legal núm. 164 de 2015. Por otra parte, se han presentado ante el Parlamento el proyecto de ley de la función pública, que fue examinado por el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social, remitido al Consejo Consultivo del Trabajo y fue aprobado por el Gabinete, y el proyecto de ley de servicios correccionales, que fue examinado por el Consejo Consultivo del Trabajo y aprobado por el Gabinete.

Por último, señaló que el Gobierno había aceptado la asistencia técnica de la OIT para poder llevar a cabo las reformas legislativas y aplicar las recomendaciones. A iniciativa del Gobierno una misión conjunta de la OIT, la CSI y el SATUCC visitó el país en febrero de 2016, lo que les permitió obtener información de primera mano *in situ*. La Oficina elaboró un informe de cumplimiento de cuatro proyectos de ley pendientes; la evaluación se recibió el 24 de mayo de 2016. Acelerar el proceso de aprobación de los proyectos de ley sin la información de la OIT y las demás partes interesadas puede resultar contraproducente y hacer fracasar el cometido inicial de modificar la legislación. La representante gubernamental celebró que la OIT y los interlocutores sociales colaboren con el Gobierno en una alianza tripartita productiva para seguir progresando. Asimismo, agradeció al grupo de Estados africanos, a la SADC —Sector del empleo y del trabajo y Foro del Sector Privado—, y al SATUCC.

**Los miembros empleadores** recordaron que este caso había sido discutido el año anterior y que entonces la Comisión de Aplicación de Normas había formulado varias recomendaciones al Gobierno: tomaron nota con satisfacción de que el Gobierno ha actuado de conformidad con la primera recomendación relativa a la liberación del Sr. Tuhlani Maseko, abogado del TUCOSWA. Asimismo, señalaron los avances positivos con respecto al registro de sindicatos e instaron al Gobierno a proporcionar información sobre las medidas adoptadas para el registro del ATUSWA, como lo solicitó la Comisión de Aplicación de Normas en junio de 2015. Agradecieron las medidas implementadas por el Gobierno relativas a las cuestiones legislativas planeadas previamente, incluida la publicación de la Ley de la Función Pública en el *Boletín Oficial* y la producción de un proyecto de ley sobre el orden público, mediante el diálogo

social y con la asistencia de la Oficina. Tomaron nota de la información del Gobierno sobre las medidas tomadas para evitar la injerencia arbitraria de la policía y para aplicar el Código de buenas prácticas para las acciones de protesta y en las acciones colectivas que tuvo como resultado una mejora en la gestión de las protestas. Por ejemplo, la celebración pacífica del 1.º de mayo por parte de los sindicatos este año demostró un mejoramiento de la relación entre la policía y los grupos de trabajadores. Como conclusión, afirmaron que el Gobierno ha llevado a cabo verdaderos esfuerzos para mejorar la aplicación del Convenio. Sin embargo, subsiste mucho trabajo pendiente para implementar plenamente todas las recomendaciones, y alentaron al Gobierno a que continúe sus esfuerzos y siga comprometido con los interlocutores sociales y solicite la asistencia técnica de la Oficina en este ámbito.

**Los miembros trabajadores** subrayaron que esta es la séptima vez consecutiva que se debate este caso en la Comisión de Aplicación de Normas. En total, el país ha sido examinado 14 veces con respecto al Convenio núm. 87 y en años recientes ha sido incluido cuatro veces en un párrafo especial (2009, 2010, 2011 y 2015). La OIT también ha llevado a cabo dos misiones de alto nivel en los últimos seis años y la última, en 2014, informó que no se ha realizado ningún progreso en la última década. A pesar de la asistencia técnica que la OIT ha prestado al país para reformar el marco jurídico represivo del examen periódico universal en el contexto del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre Swazilandia en 2016 surge que no se ha logrado ningún progreso en materia de libertad sindical desde 2011. El informe técnico solicitado en 2010 por la Misión de Alto Nivel de la OIT criticó el hecho de que la policía aplica la Ley de Supresión del Terrorismo de tal manera que restringe las actividades sindicales pacíficas y legítimas. La definición de «acto de terrorismo» es muy amplia y puede incluir conductas no violentas o que se considera están dirigidas a infundir miedo. El artículo 2, párrafo 1, de la ley define el acto terrorista como «toda acción u omisión que constituya una ofensa en virtud de esta ley o que caiga dentro del alcance de una convención de lucha contra el terrorismo». El artículo 5, párrafo 3, *b)* de la Ley de Supresión del Terrorismo, establece que «toda persona que, de manera intencionada o sin una excusa legítima, transmite o provoca una sensación de falsa alarma o que por cualquier hecho cause una falsa alarma o un pánico injustificado» es culpable de un delito por el que podrá ser condenada a una pena de prisión no superior a tres años o una multa impuesta por un tribunal. El Gobierno acordó enmendar esta ley en la discusión de 2013, pero hasta la fecha no se ha aprobado ninguna enmienda. Igualmente, el Gobierno no ha adoptado ninguna medida, desde hace más de veinte años, para enmendar la Proclamación del Rey de 1973. Y lo mismo se puede decir de la Ley sobre el Orden Público que la Comisión de Expertos solicita que sea enmendada desde 1998. La Ley sobre el Orden Público otorga facultades a las autoridades públicas para «controlar las reuniones públicas» y «dictar las ordenes que considere necesarias u oportunas», lo cual que se ha usado para reprimir actividades sindicales legítimas y pacíficas. Los trabajadores de Swazilandia que participan en actividades sindicales pacíficas, legales y legítimas son objeto de manera constante de intimidación y violencia por parte de policía y en ocasiones han resultado gravemente heridos. La policía justifica su injerencia por las causas establecidas en la Ley Urbana, en virtud de la cual se requiere que los sindicatos soliciten un certificado de no objeción por parte de la policía, dos semanas antes de la acción de protesta que se planea en las zonas urbanas, en donde se encuentran la mayoría de los lugares de trabajo con representación sindical. El Sr. Mcolisi Ngcamphalala, miembro de la Asociación Nacional de Docentes de Swazilandia (SNAT) y el Sr. Mbongwa Dlamini, presidente regional de la SNAT en

Manzini, fueron detenidos en febrero de 2016 y acusados de obstrucción por participar en una acción de protesta convocada por los sindicatos del sector público para exigir la publicación de un informe sobre la revisión salarial en el sector público. Sus casas fueron allanadas el 4 de febrero de 2016 por la Unidad de delitos graves de Swazilandia, también conocida como brigada antiterrorista suazi. Los acusados fueron retenidos hasta que se les concedió la libertad bajo fianza de 1 000 E (60 dólares de los Estados Unidos) cada uno en espera de juicio. Lamentaron que, al día de la fecha, ningún agente de policía haya sido sometido a sanciones disciplinarias por haber intimidado a trabajadores o haber hecho un uso desproporcionado de la fuerza. El Sr. Muzi Mhlanga (segundo secretario general adjunto del TUCOSWA y secretario general de la SNAT) interpuso una demanda y solicitó indemnización después de que la policía lo golpeará en febrero de 2015 por haberse negado a entregar su teléfono a los efectivos policiales que habían intervenido en una reunión interna del sindicato. Las amplias facultades discrecionales para registrar sindicatos conferidas al Comisionado del Trabajo en virtud del artículo 32 de la IRA siguen siendo un obstáculo para que los trabajadores puedan ejercer su derecho a constituir sindicatos. En este sentido, el Gobierno no tiene ningún motivo para congratularse por el registro del TUCOSWA y del ATUSWA, pues estos casos no hacen más que demostrar la arbitrariedad y la incongruencia de los procedimientos para el registro de los sindicatos. Cuando se eliminó del registro al TUCOSWA en abril de 2012 y durante los tres años en que se le negó la posibilidad de volver a registrarse, el Gobierno justificó su decisión ante la Comisión de Aplicación de Normas aludiendo a la existencia de una «laguna jurídica» en la IRA. No obstante, los parlamentarios suazis que se pronunciaron ante el Parlamento Europeo en septiembre de 2015 manifestaron que el TUCOSWA había sido eliminado del registro por haber solicitado elecciones pluripartidistas y por mantener vínculos con el partido político Movimiento Popular Democrático Unido (PUDEMO). En el caso de la solicitud de registro del ATUSWA, presentada en septiembre de 2013, el Comisionado del Trabajo impuso un elevado número de requisitos, superior a los requisitos estatutarios y a los que se habían establecido para el registro de otros sindicatos. Por ejemplo, se le pidió que suprimiera la palabra «unificado» (*amalgamated*) del nombre del sindicato y que los miembros fundadores del sindicato presentaran una carta de sus empleadores como prueba de empleo. Al tiempo que celebraron el registro del ATUSWA y del TUCOSWA, manifestaron su preocupación debido a que los procesos de registro son demasiado largos, lo cual constituye un grave obstáculo para la creación de organizaciones de sindicatos. Además, de las declaraciones contradictorias formuladas por altos funcionarios se deduce claramente que el Gobierno abusa de las amplias facultades que le confiere la IRA y aplica criterios arbitrarios y poco claros al registro de sindicatos. En julio de 2015, se puso en libertad tanto al Sr. Thulani Maseko, abogado del TUCOSWA, como al Sr. Bheki Makhubu, pero únicamente tras haber cumplido la totalidad de sus condenas. En cuanto al Sr. Mario Masuku, presidente de PUDEMO, y el Sr. Maxwell Dlamini, secretario general del Congreso de la Juventud de Swazilandia, fueron arrestados y acusados en virtud de la Ley de Supresión del Terrorismo después de pronunciar un discurso durante las celebraciones del 1.º de mayo de 2014 organizadas por el TUCOSWA. Aunque se les puso en libertad bajo fianza, se les siguen imputando cargos penales y puede que se les condene a hasta quince años de trabajos forzados. Ambos activistas asistieron al congreso del TUCOSWA de 2016, aunque no se les permitió dirigirse a los trabajadores por encontrarse en libertad bajo fianza. Así, resulta preocupante que estas restricciones afecten la libertad de expresión, que es una condición *sine qua non*

para el derecho de libertad sindical y que se siga recurriendo a imputar graves cargos penales para suspender los debates durante las asambleas de los trabajadores. Los miembros trabajadores exigieron que se adopten urgentemente cambios legislativos concretos para prevenir futuras violaciones graves de la libertad sindical. No basta con asegurar que el Parlamento está examinando los proyectos de ley, como ha hecho el Gobierno.

El miembro empleador de Swazilandia hizo hincapié en que es importante elogiar a los interlocutores sociales por la dedicación que han demostrado al trabajar por mejorar el cumplimiento por el país del Convenio núm. 87. Una nueva era, caracterizada por un diálogo social sólido y un compromiso compartido para producir resultados tangibles, ha emergido en los doce últimos meses. Ello queda demostrado por el hecho de que la Ministra de Trabajo y Bienestar Social realizó dos misiones a la OIT en Ginebra y la Oficina Regional de la OIT para África respectivamente, a fin de tener un panorama más claro de los obstáculos. La Ministra presentó un informe a los interlocutores sociales, permitiendo así que estos últimos comprendieran mejor las medidas a las que el país debía dar prioridad. La aceptación de la Misión Tripartita de Alto Nivel en el país en febrero de 2016 representa otra prueba de la dedicación compartida de los interlocutores para lograr avances en la aplicación del Convenio. Con respecto al Código de buenas prácticas para las acciones de protesta y las acciones colectivas, señaló que el mismo está siendo aplicado satisfactoriamente, pues en 2016 se han celebrado varios eventos sindicales sin injerencia de las autoridades. A pesar del progreso alcanzado sigue siendo necesario realizar amplias actividades de sensibilización, tanto para las fuerzas de seguridad como para los grupos de trabajadores, con el fin de asegurar un cambio profundo en la mentalidad y el comportamiento con respecto a la realización de protestas.

En cuanto a los cuatro proyectos de ley pendientes, hizo hincapié en la participación de los interlocutores sociales en el proceso legislativo. En particular, se están introduciendo contribuciones públicas a la revisión de la Ley de Supresión del Terrorismo a través del Comité parlamentario de proyectos. Asimismo, subrayó la importancia de la contribución de la OIT recibida por los interlocutores sociales el 20 de mayo de 2016. El Parlamento seguirá dando prioridad al proyecto de ley con la urgencia debida, lo cual permitirá finalmente cumplir el Convenio. Si se realizan amplias modificaciones a la Ley de Supresión del Terrorismo y a la Ley sobre el Orden Público, esto permitirá que se considere la posibilidad de readmitir a Swazilandia en los beneficios de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidad en África (AGOA), lo cual impulsaría la creación de empleos en el país. A ese respecto, se comprometió a seguir participando activamente en los foros tripartitos y los comités parlamentarios de proyectos de los grupos de presión para finalizar y aprobar los proyectos de ley en cuestión. En lo relativo a la modificación del artículo 32 de la IRA para eliminar las facultades discrecionales del Comisionado del Trabajo respecto del registro de los sindicatos, indicó que este asunto está pendiente ante el Comité Directivo Nacional sobre Diálogo Social y el Consejo Consultivo del Trabajo para ser objeto de una debida deliberación. Además, los empleadores han planteado una cuestión de principio sobre el tema del registro del ATUSWA durante la Misión de Alto Nivel de la OIT realizada en febrero de 2016. El registro de las entidades de trabajadores y de empleadores debe basarse en un determinado conjunto de requisitos en consonancia con prácticas y principios definidos. Si se cumplen los requisitos, se debería haber registrado a las entidades. Manifestó su convicción de que la actitud del Gobierno ha cambiado realmente, como lo demuestran las actividades antedichas y los resultados obtenidos. Alentó a los interlocutores sociales a que utilicen todos los foros nacionales de diálogo social a su disposición

para asegurar que se recurra a los procedimientos de la OIT como última opción. Poniendo de relieve que los empleadores desean un entorno propicio para la creación de empleo y el crecimiento económico. Subrayó que tal entorno puede concretarse sólo con un alto grado de colaboración entre los interlocutores sociales; en ese sentido, pidió firmemente que se sigan aprovechando los logros positivos obtenidos hasta la fecha con respecto al diálogo social, de manera que el diálogo contribuya un medio para resolver cuestiones de cumplimiento de obligaciones internacionales y sirva de plataforma para dar respuesta a cuestiones como las condiciones de trabajo, la erradicación de la pobreza y la creación de empleo.

**El miembro trabajador de Swazilandia** recordó que este caso ha sido examinado por la Comisión en nada menos que 15 ocasiones, incluida la presente, lo cual demuestra claramente la gravedad y la persistencia de los problemas relativos a la libertad sindical. En lo referente a los problemas de acoso y brutalidad policial, señaló que aunque es cierto que los trabajadores han organizado dos acciones sin que la policía interviniera, esto no significa que no se han señalado casos de intromisión de la policía en las actividades de los trabajadores en 2015. En efecto, varios casos de intervenciones de la policía tuvieron lugar, como por ejemplo los siguientes: 1) en febrero de 2016 bloqueó, condujo a una distancia de 2 kilómetros del Parlamento y dispersó una marcha del TUCOSWA cuyo objeto era entregar una petición ante el Parlamento; 2) en febrero de 2016 también impidió a TUCOSWA convocar una marcha de protesta bajo el pretexto de que el rey estaba cazando animales salvajes en ese momento; 3) en abril de 2016 la policía irrumpió en dos ocasiones en las oficinas del Sindicato de Swazilandia de Trabajadores de Instituciones Financieras y Aliados (SUFIAWU) en un intento de disuadir a este sindicato de seguir adelante con la huelga prevista, y también impidió al secretario general de SUFIAWU apoyar una huelga protegida de los empleados de FINCORP (Cooperación de Desarrollo y Finanzas de Swazilandia); 4) en abril de 2016 el comisario de policía emitió una declaración en la que afirmaba que la policía debía tratar a los sindicatos como «shishi» (un tipo de animal considerado como una alimaña) y dispararles para matarlos, y 5) en junio de 2016 una sindicalista, la Sra. Gladys Dlamini, fue gravemente herida por la policía y casi perdió un ojo. Además de estas violaciones, la policía implicó a dos sindicalistas, Sres. Mario Masuku y Maxwell Dlamini, dar un discurso en las celebraciones del Día del Trabajo de 2016, después de haber sido arrestados durante las celebraciones de 2015. El Gobierno sigue informando, año tras año, sobre varias medidas que no llegan a aplicar realmente los cambios solicitados por la Comisión, como los proyectos de ley presentados ante el Parlamento. El orador instó al Gobierno a garantizar que los proyectos de ley sobre los que ha informado, en particular aquellos relativos a la Ley de Orden Público y la Ley de Supresión del Terrorismo, sean adoptados a más tardar en julio de 2016, y a aplicar la totalidad de las demás recomendaciones de la Comisión sin más dilación.

**El miembro gubernamental de Botswana** haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros de la SADC, indicó que el Gobierno informó a los Estados miembros y los interlocutores sociales de la SADC sobre los avances realizados respecto de la aplicación del Convenio en sus reuniones tripartitas de 12 de mayo y 1.º de junio de 2016. Tomó nota con satisfacción de los notables progresos del Gobierno en lo relativo a las cuestiones de cumplimiento del Convenio, y en particular de la presentación ante el Parlamento de las modificaciones legislativas que se han propuesto. Se ha avanzado enormemente en cuanto a la creación de un ambiente propicio a un diálogo social productivo, como demuestra el hecho de que haya estructuras de diálogo social tripartito en funcionamiento. Asimismo, se

han resuelto los problemas relacionados con el registro de las federaciones Sindicales ATUSWA y FESWATU que han sido efectivamente registrados. Al tiempo que recordó que es preciso abordar cuestiones pendientes, en particular la necesidad de que el Parlamento apruebe los diversos proyectos de ley con celeridad; indicó que confía en que el Gobierno respetará su compromiso de ocuparse de estos asuntos sin demora. La SADC anima a que se intercambien lecciones y experiencias entre los Estados miembros, y se examine y supervise con regularidad la aplicación de instrumentos regionales, como el Protocolo sobre el empleo y el trabajo, de 2014, y el Programa de Trabajo Decente (2013-2019), ambos de la SADC, en los que se otorga prioridad a la conformidad con las normas internacionales del trabajo. Por lo tanto, encomió y respaldó los esfuerzos del Gobierno y los interlocutores sociales por ocuparse de las cuestiones pendientes con el fin de garantizar la plena conformidad con el Convenio, e instó a las partes interesadas de Swazilandia a que trabajen juntas a este respecto. Por último, se elogió a la OIT por la asistencia técnica que ha brindado al Gobierno y a los interlocutores sociales para atender estas cuestiones.

**Un miembro gubernamental de los Países Bajos** haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros de la Unión Europea, indicó que Albania, Islandia, Noruega, los Estados miembros del Espacio Económico Europeo, así como la República de Moldova y Georgia, se unieron a esta declaración. Destacó que la promoción de la ratificación universal y la aplicación de las normas del trabajo fundamentales, incluido el Convenio núm. 87, son parte del Plan de acción para los derechos humanos de la Unión Europea, adoptado en 2015, incluida la protección de los defensores de los derechos humanos que implican a los interlocutores sociales. Recordó el compromiso contraído por el Gobierno en virtud del Acuerdo de Cotonú — el marco para la cooperación de Swazilandia con la Unión Europea — para respetar la democracia, el Estado de derecho y los principios de los derechos humanos, que incluyen la libertad sindical. La resolución del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2015 (2015/2712(RSP)) instó al Gobierno a que adopte medidas concretas para respetar y promover los derechos humanos en el país. A este respecto, destacó que entablaron un diálogo constructivo con el Gobierno y los actores no estatales, y que se están supervisando los progresos logrados. Este caso fue discutido varias veces en la Comisión de Aplicación de Normas. Sin embargo, cabe reconocer algunas medidas positivas adoptadas por el Gobierno desde junio de 2015. Celebró la liberación incondicional, inmediatamente después de la discusión de la Comisión en junio de 2015, del Sr. Thulani Maseko, y celebró el registro de la FESWATU en junio de 2015 y recientemente del ATUSWA. También reconoció los progresos realizados en cuestiones legislativas y administrativas con la asistencia de la OIT, e instó vivamente al Gobierno a completar sus reformas legislativas, incluida la enmienda de la Ley sobre la Supresión del Terrorismo, en consulta con los interlocutores sociales, a efectos de armonizar su legislación con las normas internacionales. Expresó la esperanza de que se abordarán rápidamente todas las cuestiones pendientes, con el fin de garantizar el pleno cumplimiento del Convenio. Reiteró su disposición para cooperar con el Gobierno y el pueblo de Swazilandia para promover el desarrollo, incluido el pleno goce de todos los derechos humanos en el país.

**El miembro trabajador de Zimbabue**, hablando en nombre del SATUCC, recordó que en 2015 pasado la Comisión de Aplicación de Normas pidió que sus recomendaciones se apliquen en plena consulta y colaboración con los interlocutores sociales. A pesar de ello, el Gobierno ha seguido minando los intentos del TUCOSWA por ejercer sus derechos sindicales. Además, el diálogo social se sigue llevando a cabo en un entorno que en todos sus aspectos sigue

siendo hostil a los sindicatos. Tal hostilidad resulta evidente en las declaraciones formuladas por la policía al efecto de que los sindicatos son monstruos que hay que aplastar, y el hecho de que los sindicalistas Sres. Mario Masuku y Maxwell Dlamini fueron detenidos y sometidos a condiciones de fianza sumamente injustas. El prolongado y difícil proceso por el que ha tenido que pasar el TUCOSWA para ser registrado atestigua la falta de compromiso del Gobierno con el diálogo social. Efectivamente, en el plano nacional no se cultivó de manera abierta y genuina. Tal falta de compromiso se muestra además con el habitual montaje de medidas en gran parte formales que hace el Gobierno antes de la Conferencia y con las que se pretende dar la impresión de estar poniendo en práctica cambios reales. Concluyó subrayando la importancia de asegurar el diálogo social no sólo a nivel nacional sino a todos los niveles, incluso en las empresas. La situación nacional, en la que los empleadores y el Gobierno crean y promueven sindicatos amarillos, es perjudicial para el crecimiento de sindicatos auténticos y representativos, y por tanto para la materialización de un auténtico diálogo social.

**El miembro empleador de Zimbabwe** apoyó la declaración formulada por el portavoz de los empleadores sobre los ejemplos exhaustivos de avances demostrados por Swazilandia. Felicizó al Gobierno por los progresos realizados y reconoció la necesidad de esfuerzos adicionales. La memoria presentada por el Gobierno confirma que las misiones de la OIT no han sido vanas si se considera la disposición de los interlocutores de dar cumplimiento a las normas ratificadas de la OIT. Debe alentarse al Gobierno a que apruebe los proyectos de ley pendientes sin más retrasos. El registro de sindicatos debería basarse en los procedimientos establecidos, en consonancia con el Convenio. En caso de que no se cumpla con los requisitos, el registro no debería ser posible. Invitó asimismo al Gobierno a que utilice plenamente el diálogo social y que se dirija al foro de la OIT como último recurso.

**La miembro trabajadora de los Estados Unidos** indicó que lamenta la falta de progreso de este caso. Fiel a su estrategia de años anteriores, el Gobierno ha vuelto a limitarse a tomar medidas superficiales, proponiendo enmiendas a la legislación sin intención de aprobarlas, y aún menos de aplicarlas. Además, las enmiendas propuestas siguen sin ajustarse al Convenio. Asimismo, se considera especialmente preocupante que las enmiendas propuestas no cumplan con los requisitos de la AGOA — en concreto los criterios de admisibilidad que contiene, según los cuales es necesario que quede plenamente garantizado el ejercicio de la libertad sindical. Esta incapacidad de promulgar la legislación necesaria se traduce en la denegación constante a Swazilandia de un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos en virtud de la AGOA, lo cual va en detrimento del país y en particular de los trabajadores. En cuanto al artículo 2 de la Ley de Supresión del Terrorismo, indicó que, si bien se ha acogido con agrado la propuesta del Gobierno de incluir las palabras «por medios violentos», es preciso introducir otras enmiendas para aclarar la definición de terrorismo, así como definir «actividades lícitas» y «organizaciones legítimas». Asimismo, tomó nota con inquietud de que la definición excesivamente amplia de «grupo terrorista» puede usarse para eliminar la actividad sindical. Se destacaron las peligrosas ambigüedades que también existen en las modificaciones propuestas por el Gobierno de la Ley de Orden Público. Los motivos para prohibir las reuniones y asambleas son vagos y demasiado amplios, lo que equivale a conferir a las autoridades plenas facultades para suprimir toda reunión sindical. Asimismo, las sanciones por violación de la ley, incluso para faltas leves, son excesivamente duras. Por ejemplo, el hecho de no avisar con siete días de adelanto que se va a celebrar un mitin se sanciona con una multa y un año de prisión. Por

último, se instó al Gobierno a que promulgue inmediatamente las enmiendas necesarias para ajustar la legislación al Convenio.

**El miembro gubernamental de Sudáfrica** respaldó plenamente la declaración formulada por el miembro gubernamental de Zimbabwe en nombre de la SADC y destacó el espíritu positivo de los interlocutores sociales en la región y del Foro del Sector Privado de la SADC, así como el entusiasmo y el papel desempeñado por el SATUCC y la CSI, que siguen siendo instituciones fundamentales habida cuenta de los resultados positivos y los progresos notables registrados en Swazilandia. Sin dejar de reconocer los desafíos que ha tenido que afrontar el país con respecto al cumplimiento del Convenio, el orador señaló que, en 2015, las autoridades hicieron frente a esta situación con vigor y compromiso renovados, tal como se demuestra en la enmienda introducida en la Ley de Relaciones Laborales para facilitar el registro de las federaciones de empleadores y de trabajadores. Estos registros han propiciado la reconstitución de todas las estructuras de diálogo social tripartito y han dado voz a los interlocutores sociales. El orador agradeció a la OIT la asistencia técnica que ha prestado a Swazilandia en relación con el proceso de reforma legislativa y, en particular, su apoyo a la formulación de la enmienda a la Ley de Orden Público. La evaluación de la conformidad de las enmiendas con las normas internacionales del trabajo es una medida primordial para asegurarse de que las citadas enmiendas corrijen efectivamente las deficiencias y lagunas de la anterior legislación. A raíz de una recomendación de la OIT, la CSI y el SATUCC, durante una misión efectuada en febrero de 2016, las autoridades sometieron asimismo la Ley de Supresión del Terrorismo para examen y discusión por las estructuras de diálogo social en el país. En el marco de la SADC, el orador apoyó y alentó a Swazilandia a que prosiga sus iniciativas de colaboración. Esta posición tripartita es un testimonio del nuevo espíritu de cooperación que prevalece en Swazilandia con el objetivo de lograr trabajo decente y de respetar los principios y derechos fundamentales del trabajo. Instó a la Comisión de Aplicación de Normas a prestar asistencia al país dejando que éste culmine la reforma legislativa que ha iniciado sin hacer que recaiga sobre él la pesada carga de ser objeto de mención en un párrafo especial.

**El miembro trabajador del Senegal**, haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros de la Organización de Sindicatos de África Occidental (OTAO), lamentó que en este caso se hayan realizado pocos progresos. Desde 2012, el Gobierno no proporciona información sobre los progresos realizados con miras a la adopción final del proyecto de ley de la función pública, ni sobre la conformidad del texto de ese proyecto con las disposiciones del Convenio en relación con los trabajadores sindicados de los servicios públicos. A este respecto, el TUCOSWA continúa esperando que, como es habitual, el Parlamento consulte al público y a las partes interesadas. Los socios comerciales del país han expresado su preocupación en lo que respecta a ciertas disposiciones del proyecto de ley. El orador denunció la vulneración de los derechos de los funcionarios en materia de libertad sindical que están consagrados en la legislación del trabajo y en la Constitución, contraviniendo las disposiciones de los convenios de la OIT. Junto con sus filiales en la administración pública, el TUCOSWA se ha dirigido por escrito a varias instituciones, entre las que figura el Parlamento, para pedir audiencia, pero no ha conseguido su objetivo. Si bien el Gobierno intenta presentar medidas regresivas como signos de progreso, en particular en lo que respecta al proceso de adopción del proyecto de ley de la función pública, la Comisión debería reafirmar su posición acerca de lo que está realmente de conformidad con las disposiciones del Convenio.

**Un observador en representación de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)** se felicitó

por la pronta liberación del Sr. Thulani Maseko pero indicó que esto no puede considerarse una verdadera señal de progreso. Aunque el Sr. Maseko fue liberado incondicionalmente, sigue afrontando cargos de sedición por un discurso que pronunció en el Día del Trabajo en 2009. El Sr. Mario Masuku, presidente del Movimiento Democrático Unido Popular en favor de la democracia (PUDEMO), y el Sr. Maxwell Dlamini, del Congreso de la Juventud de Swazilandia (SWAYOCO), fueron detenidos durante un evento del Día del Trabajo en 2014. Se les acusó, en virtud de la Ley de Supresión del Terrorismo, de cantar una canción sediciosa y pronunciar discursos sediciosos. El Estado alegó ante el Tribunal que sus declaraciones eran graves y suponían una amenaza para los dirigentes de Swazilandia. Se les denegó la puesta en libertad bajo fianza en dos ocasiones antes de que el Tribunal Supremo los liberase finalmente conforme a esa modalidad, el 14 de julio de 2015. No sólo sufrieron un trato sumamente injusto con respecto a las condiciones de fianza, sino que también se les prohibió terminantemente hablar en público. En 2013, los dirigentes del Sindicato de Trabajadores del Transporte y Afines de Swazilandia recibieron una notificación de acusación en virtud de la Ley de Seguridad Vial de 2007 por celebrar una asamblea sindical en un aparcamiento privado. Tres años después, los cargos contra ellos siguen pendientes. En 2014, el Sr. Sfiso Mabuza, presidente de una sección local del TUCOSWA, fue detenido y encarcelado por posesión de documentos del PUDEMO. Si bien fue liberado después de cinco años de detención, fue víctima de condiciones de fianza injustas. En general, las reuniones sindicales fueron interrumpidas cuando incluían un punto del orden del día sobre la democracia. El respeto de las libertades civiles de los sindicalistas sigue siendo un problema importante en Swazilandia. El Convenio protege las libertades civiles de los sindicalistas. La comprensión común de que la libertad sindical no tiene ninguna eficacia sin la protección de las libertades civiles fundamentales de los sindicalistas se reconoce en una Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1970. A ese respecto, la Comisión de Expertos comentó que la libertad sindical es un principio cuyas repercusiones van mucho más allá del simple marco de la legislación laboral. Si no existe un sistema democrático en el que se respeten los derechos fundamentales y las libertades civiles, la libertad sindical no puede alcanzar su pleno desarrollo. El orador indicó que los derechos fundamentales necesarios para ejercer la libertad sindical incluyen el derecho a la libertad y seguridad de una persona, la protección contra la detención y el encarcelamiento arbitrarios, la libertad de opinión y expresión y, en particular, la libertad de sostener opiniones sin ser molestado, además del derecho a un proceso justo por tribunales independientes e imparciales. El uso de las leyes sobre la sedición, el terrorismo e incluso la seguridad vial para silenciar el libre discurso ataca el corazón de la libertad sindical. Swazilandia no estará en conformidad con el Convenio hasta que pueda garantizar que los derechos sindicales se ejercen en condiciones normales con respecto a los derechos humanos básicos y en un clima libre de violencia, presión, temor y amenazas. Además de las enmiendas legislativas solicitadas por la Comisión de Expertos, es necesario revocar la Ley sobre Sedición y Actividades Subversivas y sustituirla por leyes en las que se respeten los derechos democráticos. Asimismo, se alentó al Gobierno a que tome en consideración los amplios comentarios de la Comisión Internacional de Juristas sobre la independencia e imparcialidad judiciales.

**El miembro gubernamental de Namibia** señaló que su Gobierno refrenda la declaración formulada por el miembro gubernamental de Botswana en nombre de la SADC, y agradece la reforma legislativa y otras iniciativas en curso, así como los esfuerzos realizados por el Gobierno a este respecto. También estimó que la liberación del Sr. Thulani

Maseko ha demostrado la independencia del sistema judicial del país. El orador encomió al Gobierno por asegurar que la celebración del 1.º de mayo tenga lugar sin injerencia policial y pidió a la OIT que siga prestando asistencia técnica para garantizar que, una vez adoptadas las leyes discutidas en el Parlamento, puedan ser aplicadas plenamente por el Gobierno.

**La miembro trabajadora del Reino Unido** recordó la violenta represión de los derechos sindicales y humanos, incluso los maltratos y las muertes en detención. El Sr. Thulani Maseko, que fue liberado poco después de la discusión en la Comisión de Aplicación de Normas de 2015, padeció un régimen de aislamiento de tres semanas durante su encarcelamiento. Asimismo, la oradora se refirió a un ataque reciente de la policía que tuvo lugar una semana en Malkerns contra un grupo de trabajadores que estaban esperando la confirmación para poder hacer una huelga legítima. Algunos trabajadores sufrieron lesiones graves. El tema de la aversión del Gobierno hacia los sindicatos se ha abordado en reiteradas ocasiones en el pasado. La reciente declaración hostil del jefe de la policía nacional contra la sindicalización y contratación colectiva en el sector público, muestra claramente la actitud hostil del Gobierno hacia los sindicatos y, últimamente, sus maniobras clandestinas para enturbiar las relaciones industriales con sindicatos «amarillos» y dejar de lado a las organizaciones de trabajadores genuinas. El Gobierno sigue menospreciando los derechos consagrados en este Convenio y en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Se espera que, gracias a la supervisión continua de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Aplicación de Normas, se emprendan reformas para que las personas y los trabajadores del país puedan ejercer su derecho a vivir libres de represión, ataques y violencia por quienes deberían protegerlos.

**El miembro trabajador de Sudáfrica** indicó que apoyan de manera activo y coherente a TUCOSWA. Swazilandia viene compareciendo ante la Comisión de Aplicación de Normas desde 1996, en relación con este Convenio y el Convenio núm. 98, que son fundamentales para la arquitectura de las normas internacionales del trabajo y para la dignidad de los trabajadores en general. Como indicó el SATUCC, en su simposio del trabajo, el 28 de marzo de 2016, en Botswana, existe una lucha de los trabajadores y de los derechos civiles para organizarse, asociarse y negociar libremente sin temores ni injerencias. No puede haber una separación entre los derechos de los trabajadores en el lugar de trabajo y en sus comunidades, incluida la libertad de expresarse libremente como parte de la sociedad civil y como seres humanos. El orador también señaló el informe del Ministro sobre las conclusiones de 2015 de la Comisión de Aplicación de Normas en este caso y se unió al TUCOSWA en relación con los progresos realizados en este sentido. Sin embargo, aún quedan por confirmar los progresos en el marco legislativo encaminado a cambiar las condiciones problemáticas, tienen que ser aún confirmados en la práctica. El entorno de hostilidad contra la sociedad civil y otras fuerzas sociales, que está directa o indirectamente asociada con los derechos de los trabajadores, persiste y se caracteriza por un clima político militarizado en el país. La relación entre los derechos del trabajo y los derechos civiles no puede estar sujeta a una falsa dicotomía, ya que son interdependientes y unos moldean o afectan a los otros. Dentro del SATUCC y el resto del movimiento sindical progresivo internacional, está claro que el Convenio se refiere a los derechos de los trabajadores, como trabajadores y como seres humanos. A juicio del orador, los gobiernos y los empleadores de la SADC deben unirse de manera honesta y coherente a los trabajadores en sus esfuerzos por liberar a la región de vulneraciones de los derechos de los trabajadores. Aseguró que los trabajadores y



sus sindicatos seguirían comprometidos con la defensa de los derechos de los trabajadores y la democracia.

**La miembro gubernamental de la República Unida de Tanzania** tomó nota de que el Gobierno ha aplicado la mayoría de las recomendaciones de la Comisión sobre este caso, y celebra los esfuerzos destinados a proteger y promover los derechos laborales. Observando con aprecio la cooperación del Gobierno con la OIT, por ejemplo a través de una misión conjunta en 2016, le alentó a que prosiga esa cooperación para resolver todas las cuestiones pendientes. Las enmiendas a la Ley de Orden Público y la Ley de Supresión del Terrorismo se han redactado en consulta con los interlocutores sociales y con la asistencia de la OIT. El compromiso del Gobierno de seguir promoviendo las relaciones entre las fuerzas policiales y los trabajadores para resolver asuntos de interés común es encomiable. Se alentó al Gobierno a que aplique las recomendaciones pendientes, y a que continúe al mismo tiempo desplegando esfuerzos para la protección de los derechos laborales, con el apoyo de la OIT.

**El miembro gubernamental de Zimbabwe** señaló que su Gobierno se suma a la declaración formulada por el miembro gubernamental de Botswana en nombre de los Estados miembros de la SADC. El Gobierno ha realizado enormes progresos para abordar las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. A este respecto, el Gobierno ha colaborado con los interlocutores sociales y está dispuesto a proseguir dicha labor en su empeño por encarar los desafíos dentro del mercado laboral. Encomió al Gobierno por las importantes medidas adoptadas para la revisión de la Ley de Orden Público, la Ley de Supresión del Terrorismo y la ley de la función pública, con el fin de ponerlas en conformidad con el Convenio y de garantizar al mismo tiempo el tripartismo. Instó a la OIT a que siga prestando asistencia técnica para abordar las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

**El miembro gubernamental de Kenya** acogió con agrado la información transmitida por el Gobierno y observó que todas las cuestiones pendientes han sido abordadas de alguna manera. Se han desplegado esfuerzos considerables y el Gobierno se ha comprometido a tratar y concluir con las cuestiones pendientes, incluyendo en lo que concierne a someter al Parlamento de manera urgente los proyectos de ley para enmendar la Ley de Orden Público y la Ley de Supresión del Terrorismo. Se ha adoptado de manera tripartita un código de buenas prácticas sobre protestas que ya está plenamente operativo. El proyecto de ley de la función pública y el proyecto de ley de servicios correccionales, que fueron elaborados a través de la cooperación técnica se encuentran ante el Parlamento. Al respecto, el 24 de mayo de 2016 se recibieron los comentarios de la OIT. El orador exhortó a la OIT a continuar apoyando al país para consolidar los progresos alcanzados, y seguir fortaleciendo las relaciones laborales en el país.

**La representante gubernamental** reiteró que el progreso alcanzado hasta ahora se basa en las recomendaciones de la Comisión de Aplicación de Normas de junio de 2015. Ese progreso no fue logrado de manera unilateral por el Gobierno, sino que se logró con la participación de las federaciones de empleadores y de trabajadores y con otros interlocutores sociales. Sobre todo, las enmiendas realizadas a la legislación son el resultado de la consulta tripartita y de acuerdos con otras partes interesadas. Además de la asistencia en la elaboración de la legislación, la OIT ha formulado comentarios sobre proyectos que serán tomados en consideración. Una vez que los proyectos sean adoptados, los mismos reflejarán el espíritu y la naturaleza de un ambiente en el que las relaciones de trabajo sean libres y armoniosas. En cuanto a las cuestiones planteadas por los interlocutores sociales, indicó que el país estaba avanzando en aquello que le había sido requerido con urgencia. En cuanto a las declaraciones antisindicales formuladas por el

jefe de la policía nacional, aclaró que las mismas fueron formuladas en una reunión privada y que el jefe se había excusado ante la nación. En cuanto a la violencia por parte de la policía contra los trabajadores en Malkerns, declaró que la información era equivocada, dado que los trabajadores que estaban participando en la huelga estaban forzando a unirse a los que querían trabajar. De hecho, previamente, la policía tuvo que acudir en auxilio de los funcionarios de la comisión de conciliación, mediación y arbitraje, que habían sido tomados como rehenes por los trabajadores. El informe oficial sobre el incidente se encuentra pendiente. La oradora agradeció a la OIT por su paciencia al abordar las cuestiones ante la Comisión de Aplicación de Normas y garantizó que las cuestiones legislativas pendientes ante el Parlamento serían concluidas próximamente. El Gobierno está comprometido con el cumplimiento de todas sus obligaciones en virtud del Convenio. Agradeció a la Comisión y a los interlocutores sociales, en particular a los gobiernos que habían observado el progreso alcanzado en el país y aseguró que el mismo continuaría tal como se había demostrado en los últimos seis meses.

**Los miembros trabajadores** recordaron que la falta persistente de progreso llevó a la Comisión de Aplicación de Normas en 2015 a incluir las conclusiones sobre el caso de Swazilandia en un párrafo especial. Lamentaron que el Gobierno no haya solucionado estos problemas de manera adecuada y que los mismos problemas se plantearan nuevamente este año. Las conclusiones de 2015 urgieron al Gobierno para que enmiende el artículo 32 de la Ley de Relaciones Laborales con el fin de asegurar que los sindicatos puedan ser registrados sin autorización previa. No obstante, este artículo no ha sido modificado, a pesar de las numerosas cartas solicitando al Ministro de Trabajo que aborde el tema de la conformidad de la citada ley con el Convenio. A los Sres. Thulani Maseko y Bheki Makhubu que sólo fueron liberados dos semanas antes de cumplir sus condenas, no se les ha dado ninguna compensación por su detención arbitraria. A pesar de las conclusiones de 2015 que urgieron al Gobierno para que disponga la liberación incondicional de todos los trabajadores encarcelados por haber ejercitado sus derechos sindicales, los Sres. Mario Masuku y Maxwell Dlamini no han sido liberados incondicionalmente y siguen siendo privados del ejercicio de su derecho a la libertad de palabra y de expresión. Además, el Gobierno ha encarcelado y denunciado a otros dos trabajadores. La privación de la libertad de los trabajadores de ejercer sus derechos no solamente constituye una violación grave del Convenio, sino también tiene un efecto intimidatorio sobre todos los trabajadores. Los miembros trabajadores reiteraron su pedido al Gobierno de que cese de imponer sanciones criminales para el ejercicio de actividades sindicales legítimas y pacíficas. Es deplorable que ningún policía ha sido considerado responsable de su interferencia arbitraria en actividades sindicales legítimas y pacíficas. En consecuencia, la policía sigue interfiriendo con las actividades sindicales. A pesar de la asistencia técnica proporcionada por la OIT hace seis meses con miras a armonizar la Ley de Orden Público y la Ley de Supresión del Terrorismo con el Convenio, el Gobierno todavía no ha finalizado estas reformas legislativas. Tampoco se ha adoptado el proyecto de ley sobre los servicios correccionales que en todo caso no permitirá que el personal penitenciario establezca sindicatos independientes y se afilie a los mismos. Sólo se le permitiría afiliarse a asociaciones del personal que incluyen a ejecutivos y empleados. Los trabajadores sólo pueden ejercer los derechos reconocidos en el Convenio si éste se aplica efectivamente en la práctica. Para cumplir con los compromisos formulados ante la Comisión y producir cambios genuinos, el Gobierno debe cesar de tratar a los sindicalistas como criminales y entablar un diálogo con ellos para llevar el país hacia un proceso de reforma real. El orador solicitó al Gobierno que acepte la

asistencia técnica de la OIT y una misión de contactos directos para cumplir con todos sus compromisos antes de la próxima sesión de la Conferencia.

Los miembros empleadores recordaron que las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas relativas a este caso en 2015, contienen nueve puntos y se incluyen en un párrafo especial del informe. Desde entonces, el Gobierno adoptó medidas concretas para dar cumplimiento a estas recomendaciones. En este sentido, los miembros empleadores celebraron: i) la liberación del Sr. Maseko; ii) los progresos realizados respecto de la libertad sindical de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, especialmente en relación con el registro de FESWATU y ATUSWA iii) los progresos realizados respecto de la participación de los interlocutores sociales en una serie de comisiones tripartitas, y iv) las medidas adoptadas hacia el desarrollo de relaciones más positivas entre la policía y los interlocutores sociales, específicamente en relación con las protestas pacíficas. En cuanto a las medidas legislativas, al tiempo que toma nota de las medidas adoptadas por el Gobierno en este sentido, lo alentaron a que continúe con sus progresos, en consulta con los interlocutores sociales y con la asistencia técnica de la OIT. La discusión sobre si ese proceso legislativo puede arrojar resultados concretos es una buena oportunidad para recordar al Gobierno que continúe aprovechando los progresos realizados con el fin de garantizar resultados verdaderos y significativos en relación con el examen legislativo, asegurando, así, el cumplimiento de la legislación nacional y del Convenio. Si bien toma nota del espíritu constructivo del Gobierno, este caso preocupa desde hace mucho tiempo, tanto a esta Comisión como a la Comisión de Expertos. En consecuencia, se alentó al Gobierno a que redoble sus esfuerzos, que serían monitoreados atentamente.

### **Conclusiones**

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos

La Comisión tomó nota con interés del reciente registro de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como de la declaración del Gobierno de que estas organizaciones están representadas ahora en todas las estructuras tripartitas. No obstante, la Comisión expresó su preocupación por que no se hayan resuelto todavía las cuestiones legislativas que han sido objeto de discusiones previas ante esta Comisión.

Teniendo en cuenta la discusión de este caso, la Comisión solicitó al Gobierno que:

- siga llevando a cabo consultas constructivas con los interlocutores sociales con objeto de poner la Ley de Supresión del Terrorismo y la Ley sobre el Orden Público de conformidad con el Convenio núm. 87;
- continúe realizando investigaciones sobre los actos de injerencia e intimidación a sindicalistas en sus actividades legítimas y pacíficas, y exija responsabilidades a quienes hayan cometido estas violaciones;
- enmiende el proyecto de ley de servicios correccionales (prisiones), en consulta con los interlocutores sociales, con el fin de velar por que se reconozca al personal penitenciario su derecho a constituir sindicatos independientes y a afiliarse a ellos;
- garantice que el derecho a la libertad sindical pueda ejercerse en un clima exento de intimidaciones y violencia contra los trabajadores, los sindicatos o los empleadores, y actúe en consecuencia, y
- modifique el artículo 32 de la Ley de Relaciones Laborales (IRA) con el fin de suprimir las facultades discrecionales del Comisario del Trabajo para decidir sobre el registro de sindicatos.

**La Comisión instó al Gobierno a que complete el proceso legislativo sin más demora. A tal efecto, alentó al Gobierno a que solicite la asistencia técnica de la OIT, así como a que acepte la visita en el país de una misión de contactos directos con objeto de evaluar los progresos alcanzados, antes de la próxima Conferencia Internacional del Trabajo.**

El representante gubernamental agradeció a la Comisión por sus conclusiones y le aseguró que el Gobierno continuará trabajando con los interlocutores sociales y cumplirá con los restantes compromisos.

---

**Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)**

---

**ECUADOR (ratificación: 1959)**

Una representante gubernamental se refirió al terremoto del pasado 16 de abril de 2016 y a sus graves consecuencias. El Gobierno ha dado prioridad a la región afectada enviando recursos humanos, materiales y económicos a las zonas y a la población damnificada y por eso no estuvo en condiciones de acreditar una delegación de la capital, según motivos explicados a la Secretaría. Ecuador ha ratificado todos los instrumentos internacionales de derechos humanos y 61 convenios de la OIT, incluyendo los ocho convenios fundamentales. Las importantes medidas adoptadas, por ejemplo con respecto a las políticas en favor de las personas con discapacidad y su inclusión laboral, la lucha contra el trabajo infantil, en especial en sus peores formas, la reducción de la pobreza extrema y la mejor distribución de la riqueza, han permitido que el país sea un referente por los logros alcanzados en dichos ámbitos. La Constitución de 2008 se basa en una filosofía ancestral andina del «buen vivir», privilegia al ser humano por encima del capital y garantiza los derechos de los trabajadores, incluso la libertad de asociación. Para actualizar el Código del Trabajo que data de 1938, se adoptó la Ley de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar que entró en vigor el 20 de abril de 2015 y tomó en consideración varias de las recomendaciones de la Misión Técnica de la OIT que visitó el país del 26 al 30 de enero de 2015 por invitación del Gobierno. La ley prevé: i) la eliminación de formas de contratación que limitaban la estabilidad laboral; ii) la adopción de medidas para eliminar toda forma de discriminación, directa o indirecta, que afecte a las personas trabajadoras, creándose por ejemplo la figura del «despido ineficaz» a favor de dirigentes sindicales y trabajadoras embarazadas o en período de lactancia; iii) la democratización de la representación laboral que se traduce en el derecho de las personas trabajadoras a elegir libremente a sus representantes para el comité empresarial cuyos miembros pueden o no pertenecer a un sindicato; iv) la universalización de la seguridad social, y v) la derogación de la disposición que preveía una autorización para que los trabajadores extranjeros puedan trabajar en el Ecuador. Otros temas abordados por la misión técnica de la OIT, y planteados por la Comisión de Expertos, se refieren al proyecto de enmienda de ciertas normas constitucionales. Dicho proyecto, que ha obtenido el pronunciamiento favorable de la Corte Constitucional, prevé, entre otros, la eliminación del tercer inciso del artículo 229 de la Constitución que señala que «Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo». Se ha propuesto la eliminación de este inciso, con el fin de garantizar un trato igualitario entre funcionarios públicos para que a partir de la vigencia de las nuevas normas, todos estén amparados por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), cuyos beneficios son mayores que los del Código del Trabajo. La Comisión de Expertos se refirió también a la modificación del numeral 16 del artículo 326 de la Constitución, en virtud del cual sólo el sector privado tiene derecho a negociar colectivamente. A este respecto, destacó que en el sector público, el

empleador no genera utilidad como ganancia económica y la contratación colectiva pierde sentido como garantía para equilibrar la relación empleador-trabajador. Además, el segundo inciso del artículo 221 del Código del Trabajo dispone que en el sector público, los trabajadores pueden negociar un contrato colectivo por medio de la constitución de un comité central único de trabajadores, conformado por más del 50 por ciento de dichos trabajadores. La oradora agradeció el ofrecimiento del Gobierno de Uruguay, para compartir información sobre experiencias y buenas prácticas en esta materia.

En lo que respecta a la observación de la Comisión de Expertos en cuanto a que el control del carácter abusivo de los convenios colectivos en el sector público por parte del Ministerio del Trabajo, debería transferirse al Poder Judicial, subrayó que los acuerdos del Ministerio del Trabajo núms. 76 y 155 garantizan la equidad laboral en las instituciones del Estado, asegurando que los trabajadores gocen de los beneficios que les otorga la ley, estableciendo el procedimiento de revisión de los contratos colectivos, y brindando apoyo equitativo tanto a la parte empleadora como a la parte trabajadora. En caso de fracasar la mediación, intervienen los tribunales de conciliación y arbitraje. Esto se desnaturalizaría si la cuestión pasara al Poder Judicial. Finalmente, destacó que los compromisos del Estado cuando celebra contratos colectivos en su calidad de empleador, tienen limitaciones fácticas y jurídicas relacionadas directamente con la disponibilidad presupuestaria, que hacen insostenible el cumplimiento de cláusulas abusivas y porque todo acuerdo a favor de minorías genera discriminaciones en el goce de los derechos fundamentales respecto de la inmensa mayoría de las personas trabajadoras del sector público. Concluyó señalando que su país ha manifestado voluntad de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, como se desprende de la misión técnica de la OIT, cuyos resultados ya se han mencionado, así como de la adopción de nuevas normas laborales que refuerzan la protección de los derechos de los trabajadores.

**Los miembros empleadores** recordaron que el Convenio fue ratificado por Ecuador en 1959 y examinado en la Comisión de Aplicación de Normas tres veces, la última en 2014. Con respecto al no reconocimiento del derecho a la negociación colectiva a determinados trabajadores del sector público, tomaron nota con preocupación de que el Gobierno reitera que los funcionarios públicos, si bien gozan del derecho de asociación, carecen efectivamente del derecho a la negociación colectiva, lo cual constituye una violación al artículo 4 del Convenio. Según constató la misión técnica de la OIT de enero de 2015, en el entonces proyecto de enmiendas constitucionales, que a la fecha es una realidad, con el objeto de unificar el régimen de los servidores públicos, los obreros regidos por el Código del Trabajo han pasado a ser regulados por la LOSEP, como los demás funcionarios públicos que gozan del derecho de asociación pero carecen del derecho de negociación colectiva. A este respecto, apoyaron el llamado de la Comisión de Expertos a modificar la LOSEP y otras leyes de carácter administrativo a fin de ponerlas en conformidad con el Convenio. En cuanto a la exigencia de un porcentaje de representatividad demasiado elevado, a juicio de la Comisión de Expertos, para la participación en la negociación colectiva, los miembros empleadores destacaron que, debido a la ausencia en el Convenio de una expresa disposición con respecto a los porcentajes de representatividad para la negociación colectiva, rige la legislación nacional, dentro de parámetros de racionalidad y objetividad y previa determinación de los porcentajes de representatividad necesarios para la negociación colectiva. El sistema en vigor en Ecuador atribuye derechos preferenciales al sindicato más representativo, permitiendo evitar abusos y sirviendo de garantía para las dos partes de la relación laboral. Sobre este punto, estima-

ron que no puede hacerse una recomendación de modificación de la legislación en forma aislada sin evaluar el impacto que puede tener en la normativa, que regula la negociación colectiva en su conjunto. Con respecto a las limitaciones a la negociación colectiva en el sector público, los miembros empleadores coincidieron con la Comisión de Expertos en que tales limitaciones constituyen una violación del Convenio y apoyaron su solicitud de que el Gobierno tome las medidas necesarias para restaurar el derecho de negociación colectiva sobre el conjunto de materias que afectan las condiciones de empleo y de trabajo de los servidores públicos cubiertos por el Convenio. Sólo la autoridad jurisdiccional puede determinar si algunos convenios colectivos son abusivos o no. También se asociaron a la solicitud de la Comisión de Expertos pidiendo que el Gobierno envíe las informaciones y tome las medidas solicitadas por la Comisión de Expertos. A este respecto, alentaron a los actores sociales a hacer uso del artículo 23.2 de la Constitución de la OIT.

**Los miembros trabajadores** expresaron su solidaridad por el reciente terremoto y su preocupación ante la no acreditación a la Conferencia de ningún trabajador por parte del Gobierno en violación de la Constitución de la OIT. El ataque contra los sindicatos del sector público, estuvo a la base, en 2008, de la adopción de enmiendas constitucionales que fijaron un límite a las remuneraciones en el sector público, limitaron las indemnizaciones por terminación de la relación laboral y otorgaron al Gobierno la facultad de modificar unilateralmente las cláusulas de los contratos colectivos. Asimismo, la Ley Orgánica de las Empresas Públicas (LOEP) y la LOSEP de 2010 socavaron el derecho de sindicación, negociación colectiva y huelga de los trabajadores del sector público. A pesar de los repetidos comentarios de los órganos de control destacando las diversas violaciones al Convenio y solicitando corregir la situación, y las recomendaciones formuladas por la misión técnica de la OIT de enero de 2015, la situación no ha hecho más que empeorar. Como tema más preocupante, en diciembre de 2015, sin consultar a los sindicatos y con violenta represión y detenciones de manifestantes que protestaban pacíficamente, se aprobaron enmiendas constitucionales regresivas que eliminaron por completo la negociación colectiva en el sector público al reclasificar a los obreros del sector público como servidores públicos, de modo que se limita la contratación colectiva al sector privado. Asimismo, aunque se reconoce en general el derecho de huelga en el sector público, se prohíbe en un gran número de sectores — exclusión que va mucho más allá de la definición de servicios públicos esenciales establecida por el sistema de control de la OIT. Además, como señala la Comisión de Expertos, quedan pendientes otras cuestiones: i) la necesidad de modificar el artículo 221 del Código del Trabajo de manera que, cuando no exista una organización que reúna a más del 50 por ciento de los trabajadores, las organizaciones sindicales minoritarias puedan, por sí solas o en forma conjunta, negociar en nombre de sus miembros; ii) la falta de suficiente protección frente a la discriminación antisindical, incluyendo prácticas como la figura de la «compra de renuncia obligatoria», que permite a la administración pública, a cambio del pago de una indemnización, cesar de manera unilateral a los servidores públicos sin necesidad de indicar los motivos de la terminación, y iii) la atribución al Ministerio del Trabajo del control del carácter abusivo de los convenios colectivos en el sector público — determinación que debería ser competencia del Poder Judicial. Los miembros trabajadores exhortaron al Gobierno a reunirse cuanto antes con las organizaciones sindicales, para encontrar soluciones a fin de garantizar que la Constitución y las leyes nacionales guardan plena conformidad con el Convenio.

**Un observador, representante de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Federación Nacional de**

**Cámaras de Industrias del Ecuador**, se refirió a las recientes enmiendas constitucionales adoptadas en diciembre de 2015 en virtud de las cuales los obreros del sector público dejaron de estar cubiertos por el Código del Trabajo y pasaron a estar cubiertos por la LOSEP. Esta ley no contempla mecanismos de negociación colectiva, violando el artículo 4 del Convenio. El Gobierno debe adecuar su normativa al Convenio en consulta con los interlocutores sociales en el marco de un diálogo franco que permita hallar soluciones adecuadas a las condiciones nacionales. De este modo se logrará estimular y fomentar el desarrollo y utilización de mecanismos de negociación entre autoridades públicas y organizaciones de servidores públicos sobre condiciones de empleo. En lo que respecta al número mínimo de trabajadores para iniciar un proceso de negociación colectiva, si bien las normas internacionales no contienen una exigencia al respecto, las disposiciones ecuatorianas buscan asegurar la representatividad de las entidades que negocian. En todo caso, cualquier modificación que se prevea deberá tratar a la institución en su conjunto. En efecto, deben buscarse soluciones globales que vayan más allá de la mera modificación de artículos aislados. La asistencia técnica de la OIT permitirá encontrar la manera de armonizar los preceptos constitucionales con las leyes que rigen a los servidores públicos.

**Un observador representando a la Internacional de Servicios Públicos (ISP)** manifestó que la ausencia de un delegado de los trabajadores en la Conferencia denota la concepción unilateral con la que el Gobierno afronta sus decisiones. En 2014, el Gobierno fue llamado a presentarse ante la Comisión debido a las persistentes y sistemáticas violaciones del Convenio. Desde 2007, el país vive una regresión laboral en donde el Estado como empleador ha abandonado los principios fundamentales de las normas internacionales del trabajo, especialmente, la libertad sindical, el tripartismo y el diálogo social. La reforma constitucional realizada por el Gobierno el 3 de diciembre de 2015, elimina definitivamente la figura de la negociación colectiva en el sector público, culminando un proceso sistemático iniciado en 2008. La reforma constitucional, por medio de una de sus disposiciones transitorias, pone en un limbo jurídico a los trabajadores categorizados como obreros del sector público hasta el momento de entrada en vigencia de la reforma, señalando que no perderán sus derechos individuales y colectivos. Manifestó que, sin embargo, esta medida transitoria es inviable y que los obreros del servicio público, representados, entre otros, por la Federación Nacional de Obreros de los Consejos Provinciales de Ecuador, si perderán sus derechos adquiridos, lo cual demuestra que la mencionada reforma constituye el mayor retroceso laboral en la historia de Ecuador. Se refirió a continuación al Sindicato de Trabajadores del Gobierno Provincial de Pichincha, indicando que fue blanco de un conjunto de estrategias neutralizadoras de parte del Gobierno. Se refirió a modo de ilustración a maniobras del Ministerio del Trabajo para evitar que la organización sindical pudiera participar en la paralización del 13 de agosto del 2015 en contra del proceso de reforma constitucional. A pesar de los intentos del Gobierno por eliminar a ciertas organizaciones sindicales y a la negociación colectiva las organizaciones de la Internacional de Servicios Públicos, la Unión Nacional de Educadores y el Frente Unitario de los Trabajadores siguen operativas.

**Una observadora, representando a la Internacional de la Educación (IE)**, indicó que la situación de los servidores públicos ha empeorado desde 2014. El Gobierno no ha implementado las recomendaciones de los órganos de control ni de la misión de la OIT, principalmente en lo que atañe al Sindicato docente de la Unión Nacional de Educadores (UNE) con la excepción de la constitución de un consejo nacional del trabajo de carácter consultivo. Los docentes están cubiertos por la LOSEP y por la Ley Orgánica de la

Educación Intercultural y por ende no gozan del derecho de sindicación ni del derecho de negociación colectiva. Además, se limitan los derechos sindicales de las organizaciones sindicales del país, tales como la deducción de la cuota sindical o las licencias sindicales. Existe un acoso constante contra los sindicalistas y se criminaliza la protesta social, se traslada a los dirigentes sindicales a lugares remotos y se les inician sumarios administrativos. Tampoco se registran los comités ejecutivos de los sindicatos, lo cual limita la capacidad de recibir cuotas sindicales ni donaciones nacionales o internacionales. El Gobierno ha procedido asimismo a la confiscación de los fondos sindicales. Se ha formulado una iniciativa de reforma de la Ley Orgánica de la Educación Intercultural para permitir mejores condiciones de vida para los docentes con la negociación colectiva. El Gobierno debe respetar el derecho internacional del trabajo y garantizar el diálogo social y la negociación colectiva.

**El miembro gubernamental de México**, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), manifestó su solidaridad ante el devastador terremoto que azotó al país en abril de 2016. Destacó el avance sistemático en la legislación del trabajo, en particular en lo que respecta a la inserción laboral para personas con discapacidad, el programa «Mi Primer Empleo», la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y la implementación del «Salario Digno» para cubrir la canasta básica de productos. Asimismo, desde el 20 de abril de 2015, está en vigor la ley para la justicia laboral, que contempla normas como la del «despido ineficaz» para proteger a los dirigentes sindicales en sus funciones de representación de las organizaciones de trabajadores. También llama la atención el significativo número de organizaciones sindicales registradas en la última década (1 001), que demuestran la existencia de libertad sindical. Por otra parte, debe subrayarse que la enmienda constitucional recientemente adoptada reconoce expresamente el derecho de los servidores públicos a organizarse para la defensa de sus intereses y el derecho de huelga. Las normas reglamentarias se encuentran en elaboración. Concluyó manifestando su confianza en que toda cuestión pendiente ante la Comisión de Expertos, será debidamente tratada con la fundamental asistencia de la OIT y que Ecuador continuará adoptando políticas laborales en conformidad con las normas internacionales del trabajo.

**La miembro gubernamental de Uruguay**, adhirió a la declaración del GRULAC y reiteró la disposición de su Gobierno para colaborar con Ecuador, en particular en lo que concierne a la negociación colectiva en el sector público en el marco de un proceso de colaboración Sur-Sur promovido por la OIT.

**Un observador, representando a la Confederación de los Trabajadores de las Universidades de las Américas (CONTUA)** señaló que el Gobierno estaba limitando los derechos de sindicalización, de negociación colectiva y de huelga de los trabajadores del sector público. Continúan en Ecuador las prácticas conocidas como de «compra de renuncias obligatorias», un contrasentido lingüístico y jurídico, un verdadero eufemismo para esconder más de 15 000 despidos discriminatorios en el sector público, muchos de ellos contra los propios dirigentes sindicales. Por otra parte, el Gobierno pretende modificar próximamente la LOSEP y la LOEP sin consultar a las organizaciones sindicales. Los dirigentes sindicales son sistemáticamente atacados y se les impide ejercer sus funciones. El Gobierno debe dialogar con los interlocutores sociales y rectificar las políticas que deniegan derechos. En especial, deseó señalar el caso de la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador que vive un momento delicado en cuanto al principio de autonomía universitaria, y en este contexto, los trabajadores nucleados en la afiliadas de la CONTUA son ata-

cados sistemáticamente para impedirles ejercer sus derechos en un marco de respeto a la libertad sindical. La autonomía universitaria y la autonomía sindical, son dos pilares de la democracia social, que se ven amenazados en este caso concreto. Por realizar su tarea de manera comprometida, los trabajadores son víctimas de amenazas, intervenciones e injerencias, a fin de limitar su autonomía y sus derechos. Concluyó solicitando que una misión tripartita urgente visite el país.

**La miembro gubernamental de Cuba** adhirió a la declaración formulada por el GRULAC, particularmente a las muestras de solidaridad con el Gobierno y el pueblo ecuatorianos ante el terremoto ocurrido en abril de 2016. Agradeció la detallada información brindada por el Gobierno relativa al cumplimiento del Convenio. Reconoció los logros de la revolución ciudadana en sus esfuerzos por garantizar el derecho al empleo y fortalecer la inclusión y la protección social. Tomó nota, positivamente, del reconocimiento que se hace en el informe de la Comisión de Expertos a los avances en la legislación laboral del país. El constante aumento en el registro de nuevas organizaciones sindicales es una muestra del esfuerzo del Gobierno para garantizar el pleno ejercicio del derecho de sindicación. Estos esfuerzos deberían ser complementados con la asistencia técnica de la OIT, sobre todo en estos momentos difíciles por los que atraviesa ese país. Finalizó expresando su aspiración a que prime el enfoque de cooperación que debe caracterizar las relaciones entre la Organización y sus Estados Miembros.

**El miembro trabajador de Estados Unidos**, declaró que el continuo ataque a los derechos laborales del sector público es un asunto de larga data en Ecuador. En muchos lugares del mundo, incluyendo en algunos lugares de Estados Unidos, se busca reducir o eliminar la negociación colectiva del sector público. En Ecuador, esto constituye una política constante del Gobierno desde 2008. Ya en años pasados, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos tomaron nota de las medidas adoptadas por el Gobierno para limitar los derechos de negociación colectiva en modalidades que no estaban de conformidad con el Convenio. La Comisión de Expertos tomó nota con preocupación: i) de los persistentes problemas que afrontan los trabajadores del sector público, especialmente aquellos que trabajan en la enseñanza; ii) de las medidas introducidas en la nueva Constitución para reducir los derechos de negociación colectiva del sector público, medidas que no estaban de conformidad con el Convenio; iii) de la exclusión de algunos empleados públicos de las garantías establecidas en el Convenio, y iv) de las disposiciones de la LOEP y de la LOSEP. Manifestó su esperanza de que la Comisión llegue a conclusiones claras sobre este caso, a pesar de la ausencia de delegados de los trabajadores del país. La Comisión de Expertos solicitó al Gobierno que ampliara el derecho a la negociación colectiva a los maestros, a los trabajadores municipales y a los trabajadores de los servicios públicos y del sector del transporte aéreo. A pesar de los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la exclusión de los mencionados trabajadores de la aplicación del Convenio en Ecuador, el Gobierno modificó la Constitución y adoptó leyes contra la inclusión de los trabajadores del sector público. Este año, la Comisión de Expertos claramente identificó que el Convenio se aplicaba a los funcionarios docentes, empleados municipales, empleados de empresas públicas y el personal del sector del transporte aéreo. El Gobierno debe extender el derecho de negociación colectiva a todas esas categorías de trabajadores tal y como lo hace el Convenio. Instó al Gobierno a que ratifique el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), con el fin de proporcionar una cobertura específica a los funcionarios implicados en la administración del Estado.

**La miembro gubernamental del Estado Plurinacional de Bolivia** se sumó a la declaración realizada por el GRULAC e hizo llegar un mensaje de solidaridad al pueblo ecuatoriano ante los terremotos sufridos en el mes de abril de 2016. Se refirió a los resultados del proceso legislativo ecuatoriano que desde 2007 viene proporcionando informaciones que dan cuenta de avances significativos en materia laboral. Celebró la adopción de la Ley para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, en abril de 2015, la cual protege de despidos intempestivos e injustificados a los miembros de una organización sindical. Destacó la enmienda a la Constitución ecuatoriana, mediante la cual se reconoce expresamente el derecho de los servidores públicos a la organización para la defensa de sus intereses así como el derecho de huelga, que se encuentra en proceso de implementación. Los logros en materia salarial en Ecuador incluyen el incremento de la remuneración básica unificada del trabajador en más del 100 por ciento en los últimos años, y la implementación del «Salario Digno» para cubrir la canasta básica. Asimismo, destacó el incremento del número de trabajadores afiliados a la seguridad social. El país continúa elaborando políticas laborales enmarcadas en el respeto de sus normas internas y sin duda seguirá compartiendo sus buenas prácticas. Para finalizar expresó su esperanza de que la Comisión valore los avances de Ecuador, tomando en cuenta las prioridades que tiene el Estado en la presente coyuntura.

**El miembro empleador de México** comenzó expresando sus condolencias y solidaridad con el pueblo ecuatoriano por el terremoto que ha sufrido el país recientemente. Cuestionó la forma en la que nuevamente la Comisión de Expertos trató el tema de la representación de los trabajadores para efectos de la negociación colectiva. Resulta excesiva la consideración formulada por la Comisión de Expertos según la cual, cuando la mayoría de los trabajadores no quiere ejercer el derecho a celebrar un convenio colectivo de trabajo, cualquier grupo de trabajadores, sin importar su número, puede hacerlo por sí solo o a través de un sindicato. La sindicalización y la negociación colectiva son derechos que los trabajadores pueden o no ejercer, y no obligaciones. La Corte Suprema de Ecuador ha determinado que el convenio colectivo vigente en un centro de trabajo se hace extensiva a aquellos trabajadores que no forman parte de la organización celebrante. Bajo el criterio de la Comisión de Expertos, Ecuador debería modificar su ley. Concluyó expresando que en ese escenario todos pierden: i) los trabajadores corren el riesgo de «atomización» de su representación sindical y si una minoría de trabajadores negocia colectivamente y esto se aplica al resto, se inhibe el ejercicio de los que no participaron en la negociación colectiva; ii) se afecta la gobernanza, aumentan los problemas de registro de convenios colectivos del trabajo; iii) los empleadores se podrían ver obligados a negociar en una sola empresa una diversidad de convenios colectivos del trabajo dificultando la administración de los recursos humanos y afectando costos y el clima laboral. Si la representación mayoritaria en cualquier forma de organización social es un principio de democracia entonces no se debería eliminar la figura del «agente negociador» que la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical reconocieran como un medio idóneo, ni pedirle a Ecuador que suprima de la ley el principio de mayoría sin considerar las consecuencias.

**El miembro trabajador de Argentina** se refirió a las injerencias inadmisibles del Gobierno en desmedro de los derechos fundamentales de sindicación y de negociación colectiva de los servidores públicos que no se desempeñan en la administración del Estado. Este asunto ya ha sido objeto de tratamiento por los órganos de control, y también ha motivado una misión técnica en el país en enero de 2015. Como consecuencia de la entrada en vigor de la Constitución aprobada en 2008, de la adopción de las enmiendas

constitucionales referidas, del dictado de nuevas leyes sobre las empresas y los servidores públicos entre otras, los derechos laborales de los trabajadores del sector público ecuatoriano sufrieron un severo menoscabo de sus derechos. El decreto ejecutivo núm. 813, de 2011, prevé el cese de funciones de los servidores públicos mediante la denominada «compra de renuncia obligatoria». En los seis primeros meses, a partir de su entrada en vigor, el Gobierno ordenó el despido de 5 000 trabajadores del sector público sin expresar las causas de tales despidos (ver caso núm. 2926 ante el Comité de Libertad Sindical). La llamada «compra de renuncia obligatoria» implica una doble violación del Convenio: no sólo se utiliza de manera discriminatoria contra servidores públicos vinculados a organizaciones sindicales para diezmar al movimiento sindical o generar la constitución de organizaciones afines a los intereses del Gobierno, sino que también atropella las cláusulas de estabilidad estipuladas en los convenios colectivos. Según la Ley Orgánica del Servicio Público, los trabajadores se encuentran privados del ejercicio de los derechos de asociación sindical, de huelga y de negociación colectiva. Asimismo, esa norma y las leyes aplicables al personal de empresas públicas y de la educación carecen de protección contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia. Por otra parte, el proyecto de enmienda a la Constitución tiende a erradicar absolutamente el ejercicio de los derechos de sindicación y negociación colectiva en el sector público, al postular que los llamados «obreros» de ámbito estatal, quedan sometidos a las leyes que rigen el trabajo en el sector público, lo que implica privar del derecho de negociación colectiva a la última categoría de trabajadores públicos que todavía puede ejercerlo. La legislación no permite a los «obreros» estatales negociar el nivel de sus remuneraciones, aunque su situación de empleo se encuentra regida por el Código del Trabajo. Se refirió también a la mayor injerencia del Estado en la negociación colectiva. El Estado tiene la facultad de revisión unilateral de los convenios colectivos del sector público, con relación al eventual carácter abusivo de cláusulas convencionales. Tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical, han subrayado que la determinación del eventual carácter abusivo de las cláusulas de los convenios colectivos del sector público debe ser competencia del Poder Judicial. Finalizó pidiendo a la Comisión que exhorte energicamente a Ecuador a que cumpla con las observaciones formuladas reiteradamente por los órganos de control de la OIT.

La representante gubernamental agradeció las distintas intervenciones y el apoyo recibido del GRULAC y manifestó su acuerdo con lo manifestado en múltiples ocasiones por el GRULAC respecto de la forma y los criterios mediante los cuales se procede a la selección de casos. Además expresó su reconocimiento a aquellas delegaciones que han expresado su apoyo y la intención de compartir información y buenas prácticas sobre temas atinentes al Convenio. La inasistencia de una delegación desde la capital obedece a una situación de fuerza mayor que afectó y sigue afectando a Ecuador y se inserta en lo previsto en la Resolución 56/83 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En cuanto al porcentaje mínimo para la negociación colectiva, los convenios colectivos son de aplicación obligatoria para todos los trabajadores, afiliados o no a una organización laboral, sea sindicato o comité de empresa. Por lo tanto, es por un principio de representatividad que se solicita que la organización o el grupo de organizaciones que vayan a negociar, cuenten con un número mayor al 50 por ciento del total de los trabajadores estables. Respecto a la supuesta penalización de la huelga, hay que tener en cuenta que el derecho de los trabajadores a la huelga es un principio que consta en la Constitución en su artículo 326, por lo que no está penado por la ley. Sin embargo, y tal como sucede en la normativa de muchos países,

el mismo cuerpo jurídico establece que los límites a la paralización de los servicios básicos son en esencia la no afectación a los derechos de otras personas. Sobre los alegados actos de discriminación antisindical en el momento del acceso al empleo, el artículo 11, numeral 2 de la Constitución, establece que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades, por lo que están protegidas ante cualquier discriminación. La norma constitucional, aplicable a posibles casos de discriminación antisindical, tiene su complemento en el artículo 452 del Código del Trabajo que busca garantizar el ejercicio del derecho a la organización, estableciendo la indemnización de despido intempestivo agravado, además de la garantía de continuar con el trámite de constitución de la organización laboral que se está creando. La eliminación del tercer inciso del artículo 29 de la Constitución tiene por objeto unificar el marco jurídico que protege a los trabajadores y romper con la odiosa división entre obreros y servidores públicos, que divide y diferencia el esfuerzo físico del esfuerzo intelectual. Su objetivo es que se ampare y proteja a todos los servidores públicos, para que a partir de la vigencia de las nuevas normas, todos estén cubiertos por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), cuyos beneficios son mayores que los del Código del Trabajo, como por ejemplo, el goce de vacaciones anuales por 30 días, que son el doble de los 15 establecidos en el Código del Trabajo. Sobre la creación de sindicatos, reiteró que mientras entre 1961 y 2007 se registraron 2 178 organizaciones de trabajadores, desde 2007 a la fecha se han registrado 1 001 organizaciones de trabajadores. Estos números son un claro signo de las posibilidades de sindicación en el país.

Las motivaciones de la Asamblea Constituyente en las reformas referidas, no fueron las de afectar al movimiento sindical ni a la negociación colectiva en el sector público, sino más bien evitar que se sigan perennizando prácticas abusivas de ciertas cúpulas laborales minoritarias que generaron desigualdad para la gran mayoría de trabajadores ecuatorianos, al acumular privilegios y beneficios desmedidos. Un punto clave a tomar en consideración, es que hace poco más de un año, entró en vigor la Ley para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, mediante la cual no sólo se actualizan algunas normas del Código del Trabajo, sino que se extienden las protecciones laborales a actores sensibles de la relación tripartita. El objetivo de esta Ley es ante todo, contar con una normativa laboral acorde con la realidad y que se ajuste de mejor manera con los Convenios ratificados por Ecuador. Agradeció el informe de 2016 de la Comisión de Expertos, según el cual «Sus opiniones y recomendaciones no son vinculantes y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales», siendo su carácter «persuasivo». Coincidió con los comentarios de la Comisión de Expertos respecto del valor de las opiniones y recomendaciones, y consideró que se trata de valiosas orientaciones a tener en consideración, aunque no sean de aplicación obligatoria. Por último, la representante gubernamental expresó haber tomado debida nota de las expresiones formuladas por los representantes de los empleadores y los trabajadores, cuyos mensajes serán transmitidos a las autoridades laborales ecuatorianas que mantienen una actitud abierta al diálogo, al que consideran fundamental para una buena relación tripartita. Ecuador ha asistido a este llamado con el mejor ánimo de escuchar a los interlocutores sociales y se siente fortalecido con el debate que aquí se ha generado. Consideró que no se había sometido a una crítica, sino a un ejercicio democrático de diálogo tripartito, inclusive en condiciones adversas originadas por un evento natural fuera del control del Estado.

Los miembros trabajadores manifestaron que el Gobierno no ha mostrado ni consideración ni respeto por los derechos de los trabajadores en el sector público — sobre todo por el derecho fundamental a la negociación colectiva — y

por el sistema de control de la OIT. A pesar de haber recibido en reiteradas oportunidades una orientación sobre los requisitos para cumplir con el Convenio, y la asistencia técnica de la Oficina, el Gobierno ha optado por realizar exactamente lo contrario. Más aún, este año el Gobierno no acreditó a ningún trabajador de manera que pudiera asistir a la Comisión para intervenir en el caso bajo examen, lo que constituye una clara violación a la Constitución de la OIT. Declaró que en la actualidad Ecuador está muy lejos de cumplir con el Convenio. Las principales modificaciones a la Constitución y a las leyes laborales se han hecho sin consultar a los sindicatos. Cuando los sindicatos y los trabajadores se movilizan para expresar su oposición a estas reformas se los persigue con gases lacrimógenos y, en muchos casos, hasta se los detiene o encarcela. Los miembros trabajadores se manifestaron muy preocupados por el grave clima antisindical en Ecuador y pidieron al Gobierno que arbitre inmediatamente las medidas necesarias para detener los continuos ataques en contra de los trabajadores y los sindicatos. Además, instaron al Gobierno a reunirse con los sindicatos, que ya han desarrollado y presentado propuestas concretas para encontrar soluciones que aseguren el cumplimiento del Convenio. Teniendo plenamente en cuenta las observaciones de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores instaron al Gobierno, a través de un proceso de diálogo social, a: i) establecer un proceso claro y de duración determinada para adecuar la Constitución a lo establecido en el Convenio; ii) modificar la LOSEP y la LOEP para asegurar que todos los trabajadores, con la posible excepción de las personas que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, gocen del derecho de sindicación y de negociación colectiva de conformidad con el Convenio; iii) modificar el artículo 221 de la ley laboral para que permita que cuando no haya una organización que cuente con una membresía de más del 50 por ciento de los trabajadores, los sindicatos minoritarios puedan, ya sea solos o conjuntamente, negociar en nombre de sus miembros; iv) terminar con la práctica de la «compra obligatoria de la renuncia», y v) derogar las órdenes ministeriales núms. 80 y 155 que permiten calificar de abusiva las cláusulas de los convenios colectivos en el sector público, atribución que sólo debería ser competencia de las autoridades judiciales. Además los miembros trabajadores exigieron al Gobierno que detenga todos los actos de violencia e intimidación contra sindicalistas, que deje de hacer declaraciones para desacreditar a los sindicatos; y que acepte una misión tripartita de alto nivel que examine las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en su informe y que desarrolle un plan para hacer frente a dichas cuestiones, sin demora. Por último, los miembros trabajadores, teniendo en cuenta la gravedad del caso y el fracaso del Gobierno para acreditar a los delegados de los trabajadores, solicitaron que las conclusiones de este caso se coloquen en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Los miembros empleadores agradecieron al Gobierno las informaciones facilitadas. Consideraron que la negociación colectiva no puede ser reemplazada con el argumento de que se recibirá un beneficio mayor. Solicitaron al Gobierno que actualice las informaciones sobre el estado de situación de los cambios constitucionales así como el impacto de los mismos sobre los aspectos legales del caso. En forma previa a cualquier modificación legal y con la finalidad de armonizar los textos normativos pertinentes con las enmiendas constitucionales aprobadas y asegurando la conformidad con el Convenio, solicitaron además que el Gobierno inicie un proceso de consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas, recordándole que en todo caso puede acudir a la asistencia técnica de la Oficina para llevar adelante el proceso de consultas referido y la posterior reforma legislativa.

## Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión acogió con agrado las informaciones facilitadas y solicitó más informaciones con respecto a la situación de los cambios constitucionales así como al impacto de los mismos sobre los aspectos legales del presente caso.

Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión pidió al Gobierno que:

- inicie un proceso de consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas, en forma previa a cualquier modificación legal, y en orden a armonizar todas las leyes relevantes en concordancia con el Convenio núm. 98;
- modifique la LOSEP y la LOEP para asegurar que todos los trabajadores, con la posible excepción de las personas que trabajan en la administración del Estado, gocen del derecho de organizarse y negociar colectivamente de conformidad con el Convenio;
- derogue las órdenes ministeriales núms. 00080 y 00155 que permiten calificar de abusiva las cláusulas de los convenios colectivos en el sector público, atribución que sólo debería ser competencia de las autoridades judiciales;
- acepte un programa de asistencia técnica de la Oficina para llevar adelante el proceso de consultas referido y la posterior reforma legislativa;
- asegure el ejercicio de la negociación colectiva en un clima de diálogo y entendimiento.

La Comisión lamenta profundamente que el Gobierno no haya acreditado una delegación tripartita a la Conferencia para permitir que una delegación tripartita pueda inscribirse para la discusión de su caso ante esta Comisión. La Comisión remite el Gobierno al artículo 3 de la Constitución de la OIT.

La representante gubernamental tomó debida nota de las conclusiones de la Comisión e indicó que serán transmitidas por consideración al Gobierno.

## IRLANDA (ratificación: 1955)

El Gobierno ha proporcionado por escrito las siguientes informaciones.

Haciendo referencia a memorias detalladas anteriores sometidas por Irlanda sobre este Convenio, cabe señalar que no ha habido ningún cambio significativo en la aplicación del Convenio desde que se presentó la memoria anterior, en 2011. Sin embargo, el Gobierno destaca la evolución y los progresos recientes en lo que respecta a la promulgación de la Ley de Relaciones Laborales (enmendada) de 2015, que entró en vigor el 1.º de agosto de 2015. La promulgación de la ley marcó el cumplimiento del compromiso en el Programa de Gobierno de reformar la legislación actual relativa al derecho de los trabajadores a entablar negociaciones colectivas, con el fin de garantizar el cumplimiento por parte del Estado con las recientes sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La legislación prevé un mecanismo claro y equilibrado que permite evaluar la equidad de las condiciones de trabajo en su totalidad en los empleos en los que la negociación colectiva no tiene lugar, y aportará claridad y certeza a los empleadores sobre cómo gestionar sus lugares de trabajo a este respecto. También prohíbe explícitamente la utilización de incentivos por parte de los empleadores para persuadir a los trabajadores a que renuncien a la representación en las negociaciones colectivas, y otorgará una protección efectiva a los trabajadores que se acojan a las disposiciones de la Ley de Relaciones Laborales de 2001 y de 2004, o que hayan actuado como testigos o a los fines de la comparación a los efectos de dichas leyes. La promulgación de la legislación

tiene lugar tras un largo proceso de celebración de consultas que conlleva la amplia participación de los agentes interesados con miras a implantar una solución práctica y eficaz para todas las partes interesadas. La legislación asegura la conservación del sistema voluntario de relaciones laborales de Irlanda, pero también significa que en los casos en que un empleador decide no negociar colectivamente con un sindicato ni con un «órgano exento» interno, y en que el número de trabajadores en cuyo nombre se está examinando el asunto no es insignificante, la ley de 2001 se enmendó para asegurar la existencia de un marco efectivo que permita a un sindicato que se evalúe la remuneración y las condiciones de sus miembros en dicho empleo en relación con criterios de comparación pertinentes, y al Tribunal del Trabajo determinar dicha remuneración y condiciones, si es necesario.

La legislación garantiza que en los casos en que un empleador negocia colectivamente con un «órgano exento» interno, y no con un sindicato, dicho órgano debe convencer al Tribunal del Trabajo de su independencia del empleador. Concretamente, la legislación incluye: una definición de lo que constituye «negociación colectiva»; disposiciones para ayudar al Tribunal del Trabajo a determinar si los órganos de negociación internos son verdaderamente independientes de su empleador y no se encuentran bajo su dominio o control; una aclaración de los requisitos que debe cumplir un sindicato que presenta una reclamación en virtud de la ley; el establecimiento de políticas y principios para su seguimiento por el Tribunal del Trabajo al evaluar los términos y las condiciones de trabajo de dichos trabajadores, incluida la sostenibilidad a largo plazo de la empresa de los empleadores; nuevas disposiciones para asegurar que en los casos tratados el número de trabajadores no sea insignificante; disposiciones para asegurar que la remuneración y las condiciones se examinen en su totalidad; disposiciones para asegurar que se gestione de algún modo la frecuencia permitida de la reevaluación de las mismas cuestiones, y el refuerzo de la protección a título de medidas provisionales en caso de despido de los trabajadores que se consideren objeto de victimización por ejercer sus derechos consagrados en la legislación. Con la adopción de un Código de recomendaciones prácticas sobre victimización, el 28 de octubre de 2015, se introdujo una prohibición explícita de la utilización por parte de los empleadores de incentivos (financieros o de otro tipo) concebidos específicamente para hacer que el personal renuncie a la representación colectiva por un sindicato.

Con respecto a la cuestión de la competencia mencionada por la Comisión, de conformidad con la legislación en esta materia tanto irlandesa como de la Unión Europea (UE), los trabajadores por cuenta propia se consideran «empresas». Existen pruebas abundantes de la jurisprudencia en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que ha determinado que se considere a dichos trabajadores como empresas desde la perspectiva de la legislación de la UE sobre la competencia. El artículo 4 de la Ley sobre la Competencia irlandesa, de 2002, prohíbe y declara nulos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de organismos que representen a empresas y las prácticas concertadas que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o desvirtuar el juego de la competencia en el comercio de bienes y servicios en el Estado o en cualquier parte del Estado. Lo anterior recoge lo dispuesto en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU), que contiene una prohibición similar en relación con los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que puedan afectar el comercio entre Estados miembros. En la situación actual, los órganos representativos y los trabajadores por cuenta propia que actúan colectivamente no pueden adoptar decisiones sobre las tasas de los servicios que ofrecen ni pueden convenir colectivamente entre ellos un pre-

cio por sus servicios, dado que ello se considera una fijación de precios contraria a la Ley sobre la Competencia de 2002. La legislación sobre la competencia no prohíbe las consultas con las empresas (o sus representantes), siempre que la facultad de fijar el precio no corresponda en última instancia a ese grupo colectivo. En virtud de la legislación de la UE, un trabajador, en el sentido del artículo 45 del TFEU es una persona que, no siendo una empresa, ejecuta durante cierto período de tiempo servicios para otra persona bajo la dirección de ésta, a cambio de lo cual recibe una remuneración. No obstante, la clasificación formal bajo la legislación nacional de una persona como «trabajador por cuenta propia» no excluye la posibilidad de que tal persona sea un trabajador en el sentido del artículo 45 del TFEU. Por consiguiente, una persona no se considerará una empresa a los efectos de la legislación de la UE sobre la competencia cuando la naturaleza del trabajo que ejerce sea tal que esa persona pase a incorporarse a las empresas para las que esté contratada para prestar servicios, formando de tal modo una unidad económica con esas empresas. En este contexto, no se cuestiona el derecho que asiste a los trabajadores a ser representados por un sindicato. En virtud del Acuerdo de cooperación social hacia 2010 el Gobierno (de entonces) acordó lo siguiente:

9.6. El Gobierno se compromete a modificar en 2009 la legislación a fin de excluir de las disposiciones del artículo 4 de la Ley sobre la Competencia de 2002 a los actores de doble, los periodistas independientes y los músicos de estudio, que son categorías de trabajadores cubiertos anteriormente o en la actualidad por convenios colectivos, cuando participen en negociaciones colectivas, teniendo en cuenta, entre otras cosas, que la repercusión negativa en la economía o en el nivel de la competencia sería insignificante, y tomando en consideración los atributos y la naturaleza específicos del trabajo en cuestión sujeto a conformidad con las normas de la UE en materia de competencia.

Desde que se puso en marcha ese compromiso, se acordó el Programa de Apoyo Financiero para Irlanda de la UE y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El Memorando de Entendimiento de tal Programa comprometía a las autoridades irlandesas a velar por que no se acuerden nuevas excepciones al marco normativo en materia de competencia a menos que estén totalmente de conformidad con los objetivos del Programa de la UE y el FMI y las necesidades de la economía. No se acordaron tales excepciones. No hay ningún plan para introducirlas, sobre todo a la luz del proceso de vigilancia posterior al programa que tiene lugar actualmente. Como resultado del fallo sobre los músicos holandeses (*Dutch Musicians*) del Tribunal de Justicia de la UE de diciembre de 2014 en el caso *FNV Kunsten Informatie en Media v Países Bajos*, se preguntó a la Comisión de la Competencia y la Protección del Consumidor si, a la luz de ese fallo, hacía falta que la Comisión revisara la decisión (núm. E/04022) de fecha 31 de agosto de 2004 sobre la restricción del derecho de los trabajadores por cuenta propia a negociar colectivamente a través de un sindicato. La Comisión, tras considerar el asunto en su totalidad, concluyó que el análisis de la autoridad y la conclusión de la decisión (núm. E/04022) seguía siendo conforme con la Ley sobre la Competencia de Irlanda interpretada a la luz de los principios pertinentes de la legislación sobre la competencia de la UE fijados por el TJUE en su fallo en el caso *Dutch Musicians*.

Además, ante la Comisión, un representante gubernamental afirmó que el Gobierno toma muy en serio las obligaciones de la OIT. Irlanda ha ratificado los ocho convenios fundamentales y algunos otros importantes, entre ellos el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). En 2015, el Gobierno completó diversas reformas legislativas y administrativas relacionadas con el marco de sus relaciones de empleo y trabajo. En



el mismo período hizo grandes avances presentando memorias pendientes a la Oficina; lamentablemente, la memoria sobre el Convenio núm. 98 fue presentada en abril de 2016, demasiado tarde para ser examinada por la Comisión de Expertos. El Gobierno se ha reunido con representantes de los interlocutores sociales para tratar el presente caso. En relación con la aplicación del Convenio se plantearon originalmente dos cuestiones. La primera tiene que ver con el fomento de la negociación colectiva a la luz de un caso ante el Tribunal Supremo irlandés relativo a Ryanair que fue objeto de una queja planteada al Comité de Libertad Sindical. A este respecto, en el curso de estos últimos años se ha realizado una notable labor tras un amplio y positivo compromiso con los interlocutores sociales fruto de la cual se han producido importantes novedades legislativas. Estas novedades aumentan notablemente los derechos de los trabajadores para celebrar negociaciones colectivas con su empleador y acceder al dispositivo estatal de relaciones en el lugar de trabajo con el fin de hacer valer sus derechos. En 2015 se promulgó una nueva Ley de Relaciones Laborales que prevé algunas reformas importantes. Esta ley refuerza el Código de recomendaciones prácticas sobre victimización a fin de prohibir explícitamente los incentivos para renunciar a una representación sindical. Reafirma asimismo el cumplimiento de recientes fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y se ocupa de las cuestiones planteadas por el Comité de Libertad Sindical en el contexto de la queja derivada del caso del Tribunal Supremo sobre Ryanair. Además, la ley mejora significativamente la posición de los trabajadores y de los sindicatos para mejorar las condiciones de los afiliados en los casos en que el empleador no participa en la negociación colectiva; en tales situaciones garantiza que los trabajadores, ayudados por su sindicato, puedan presentar quejas en relación con la remuneración y otras condiciones de trabajo y hacer que éstas las determine un Tribunal del Trabajo partiendo de comparaciones con empresas similares. Las reformas también incluyen sólidas medidas contra la victimización y nuevas medidas cautelares del Tribunal de Distrito irlandés a la espera de que se sustancie la queja por despido injusto. La Ley de Relaciones Laborales prevé la reinstauración de los acuerdos de empleo registrados negociados colectivamente en la empresa y que nuevas órdenes de empleo sectorial den pleno respaldo legal a la remuneración por sectores específicos, los planes de subsidios de enfermedad y los planes de pensiones para determinadas clases, grupos y categorías de trabajadores. El Gobierno ha tomado nota con satisfacción de las observaciones de la Comisión de Expertos con respecto a esta legislación. Otra importante novedad consiste en la adopción en 2015 de la Ley de Relaciones en el Lugar de Trabajo, que ha generado el programa de reformas de Irlanda más ambicioso concebido en lo que respecta al dispositivo estatal de relaciones en el lugar de trabajo. La ley reforma cinco órganos de relaciones en el lugar de trabajo reduciéndolos a sólo dos, simplificando enormemente el sistema y facilitando el acceso a quienes tratan de hacer valer sus derechos. También prevé mejoras en las medidas de cumplimiento. Otra ley que también se promulgó en 2015 es la Ley del Salario Mínimo Nacional (Comisión de Remuneraciones Bajas), que dota de fundamento jurídico a la Comisión de Remuneraciones Bajas. Se encomendó a la Comisión el mandato de formular recomendaciones al Ministro de Empleos, Empresas e Innovación sobre un salario mínimo que sea justo y sostenible y, sea revisado cuando corresponda. Del resumen de novedades arriba citado se desprende claramente que el Gobierno actúa para garantizar un marco legal amplio y actualizado para los derechos en el trabajo y las relaciones laborales.

La segunda cuestión, en lo que respecta a la aplicación del Convenio, tiene que ver con una decisión adoptada en 2004 por la entonces Autoridad de Competencia de Irlanda

(hoy, Comisión de Competencia y Protección del Consumidor), que era el organismo legalmente independiente que en Irlanda tenía confiado el mandato de hacer respetar la legislación de competencia tanto irlandesa como de la Unión Europea (UE). La decisión se refería a la aplicación de la Ley de la Competencia Irlandesa de 2002 a un acuerdo concertado entre el sindicato *Irish Equity/SIPTU* (en nombre de los actores que trabajan por cuenta propia como artistas de doblaje) y el *Institute of Advertising Practitioners* de Irlanda (en nombre de las agencias de publicidad). La entonces Autoridad de Competencia sostuvo que el acuerdo en cuestión violaba la ley de la competencia, puesto que fijaba el nivel de las tarifas por servicios prestados y de ese modo constituía una fijación de precios contraria a la Ley de Competencia. En este caso se consideraba que los trabajadores por cuenta propia eran «empresas» en el sentido de la Ley de Competencia. La fijación de precios por una asociación de empresas es contraria a la legislación nacional y de la UE sobre competencia. Tras la investigación de la Autoridad, el sindicato *Irish Equity/SIPTU* y el *Institute* se propusieron no concertar ni aplicar ningún acuerdo que de manera directa o indirecta fijara las tarifas que el *Institute* o sus miembros pagaban a los trabajadores por cuenta propia. Ninguna de las partes impugnó la decisión de la Autoridad en los tribunales. En su decisión la Autoridad de Competencia declaró que si bien es perfectamente legal que un sindicato represente a los trabajadores en una negociación colectiva con sus empleadores, su calidad sindical no puede eximir su conducta cuando actúa como asociación comercial para contratistas por cuenta propia en la esfera de la fijación de precios. Sin embargo, esto no impide que se represente a trabajadores por cuenta propia con respecto a condiciones de trabajo distintas de la fijación de precios. Por lo tanto, la decisión está relacionada con la fijación del precio de las tarifas por una asociación de actores por cuenta propia a los que se considera como empresas. También está relacionada con una asociación de empresas que contratan a dichos trabajadores por cuenta propia. El representante gubernamental añadió que un corolario de esta decisión es que un grupo o una asociación de contratistas no pueden establecer el nivel de las tarifas que deben cobrar los trabajadores autónomos. Además, en virtud de la legislación de competencia tanto irlandesa como de la UE, los trabajadores por cuenta propia, incluidos los profesionales que no son asalariados, se consideran empresas. Existe una jurisprudencia rica en la materia en el TJUE que apoya esta posición. El Gobierno reconoce que tal vez haya casos en los que podría considerarse que los trabajadores por cuenta propia están en una situación comparable al empleo, a la que suele hacerse referencia como falso empleo por cuenta propia, como en el caso *Dutch Musicians*, relativo a músicos de orquesta suplentes por cuenta propia. Los músicos en ese caso formaban parte de un sindicato, y señalaron que habían sido excluidos de las disposiciones sobre una tarifa mínima en un convenio colectivo del que se habían beneficiado anteriormente. La sentencia del TJUE puso de relieve que los proveedores de servicios por cuenta propia son empresas, por lo que están sujetos a la legislación de competencia. El TJUE también reconoció que es importante examinar, en cada caso, si las personas que parecen trabajadores por cuenta propia deberían clasificarse de hecho como «falsos trabajadores por cuenta propia», cuando en realidad, son trabajadores que no están sujetos a la legislación de competencia. El Tribunal ha especificado claramente que incumbe a los tribunales nacionales examinar los hechos de casos particulares con el fin de determinar si debe clasificarse a una persona como «falso trabajador por cuenta propia» o como «verdadero trabajador por cuenta propia». A la luz de la decisión del TJUE, el Congreso de Sindicatos de Irlanda y el entonces Ministro de Negocio y Empleo so-

licitó a la Comisión de Competencia y Protección del Consumidor que revise la decisión de 2004. Esta Comisión examinó atentamente el caso y concluyó que la sentencia del TJUE constituye una reiteración de principios sólidamente establecidos de la legislación de la UE. También estimó que el análisis y las conclusiones de la antigua Autoridad de Competencia en 2004 siguen siendo coherentes con los principios pertinentes de la legislación de competencia establecidos en la sentencia del TJUE. Asimismo, reconoció que si se probara que los trabajadores de la empresa del caso de 2004 son falsos trabajadores por cuenta propia, se llegaría a una conclusión diferente. Refiriéndose al Programa de Apoyo Financiero para Irlanda de la UE/el FMI, el orador indicó que el Memorando de Entendimiento estipula que debe alcanzarse el acuerdo de la troika antes de cualquier iniciativa que pueda tener consecuencias en el cumplimiento de los objetivos de dicho Programa. La troika y, en particular, la Comisión Europea son plenamente conscientes de los compromisos del Gobierno de eximir a los actores de doblaje, los periodistas independientes y los músicos de estudio; se consultó a la Comisión Europea en dos ocasiones diferentes sobre el proyecto de legislación que pretende limitar la aplicación de la Ley de Competencia con el fin de establecer los derechos de los trabajadores por cuenta propia a ser representados por sindicatos con fines de negociación colectiva; en ambas ocasiones indicó que no consideraba necesario contemplar excepciones a la Ley de Competencia. El Gobierno reconoce la necesidad de brindar protección a los trabajadores vulnerables. Irlanda cuenta con una inspección del trabajo equipada y dotada de recursos suficientes para identificar y abordar las cuestiones del falso trabajo por cuenta propia. Reconoció asimismo que a pesar de que el caso examinado se refiere a la legislación de competencia irlandesa y de la UE, plantea también cuestiones más amplias relativas a la protección de grupos particulares de trabajadores y tomó nota de que la cuestión de los falsos trabajadores por cuenta propia plantea reales desafíos. El Gobierno espera con interés la celebración de futuros debates sobre estas cuestiones, y en relación con esto se felicita de las consultas emprendidas recientemente por la Comisión Europea sobre un pilar europeo de derechos sociales, que tienen por objeto colmar las brechas en materia de derechos y de protección de los trabajadores por cuenta propia vulnerables y de otros trabajadores en situaciones atípicas. En lo que respecta a la ilegalidad de la fijación de precios, el peligro es aplicar lo particular a lo general. La ilegalidad de la fijación de precios no es una restricción general, y no restringe la asociación en términos generales, ni las negociaciones sobre otras condiciones de trabajo. En conclusión, el Gobierno abordó muchas de las cuestiones planteadas en el presente caso a través de reformas legislativas y administrativas que dieron lugar a un panorama mucho más favorable para las relaciones laborales.

Los miembros trabajadores señalaron que el presente caso pone de relieve cuestiones fundamentales sobre el futuro del trabajo, en particular, el tutelaje de la democracia por parte de las instituciones internacionales y el predominio del libre mercado sobre la justicia social. A este respecto, cabe recordar tres principios fundamentales relacionados con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y con el Convenio núm. 98: el derecho de negociación colectiva es un derecho fundamental aceptado por los Miembros de la OIT; esto es así por el solo hecho de pertenecer a la Organización y los Miembros tienen la obligación de respetarlo, promoverlo y ejercerlo de buena fe. El derecho de negociación colectiva se reconoce de manera general tanto a los trabajadores del sector privado como a los del sector público, con excepción de las fuerzas armadas, la policía y los funcionarios públicos que están al servicio de la admi-

nistración del Estado. Cuando los resultados de las negociaciones colectivas son cuestionados o anulados por una decisión de las autoridades administrativas, se desestabilizan las relaciones profesionales. Estas intervenciones no son compatibles con el principio de negociación libre y voluntaria. El presente caso concierne un convenio colectivo que entró en vigor el 1.º de octubre de 2002, que preveía la remuneración de los trabajadores por cuenta propia del sector audiovisual. El convenio fue declarado ilegal, por lo que los interlocutores sociales tuvieron que negociar uno nuevo. Según la información presentada por el Gobierno, en el derecho europeo, los trabajadores por cuenta propia son considerados como empresas, en un sentido amplio. En virtud del artículo 101 del TFUE, están prohibidos todos los acuerdos entre los trabajadores por cuenta propia y sus clientes, en particular si éstos tienen el objeto o la finalidad de impedir, restringir o desvirtuar la competencia. Los miembros trabajadores consideran que se trata de una restricción considerable del derecho de los trabajadores por cuenta propia de organizarse colectivamente. En 2006, una primera solicitud directa de la Comisión de Expertos, reiterada posteriormente en numerosas ocasiones, constató limitaciones al derecho de sindicación y negociación colectiva introducidas por la Autoridad de Competencia de Irlanda al declarar ilegal un convenio colectivo celebrado entre *Irish Equity/SIPTU* y el *Institute of Advertising Practitioners*. La Comisión de Expertos tomó nota, en 2009, de que el Gobierno se comprometía a modificar la reglamentación sobre la competencia con el fin de permitir la celebración de convenios colectivos. Sin embargo, el Gobierno no ha hecho efectiva su declaración de compromiso, debido a un plan de asistencia financiera acordado por el FMI, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo que prohíbe al Gobierno modificar la ley sobre competencia y cumplir el compromiso asumido con los interlocutores sociales. Los miembros trabajadores opinaron que las autoridades nacionales han sido puestas bajo tutela. Se deben reconocer ciertos progresos legislativos señalados por la Comisión de Expertos en 2015; sin embargo, la cuestión del derecho de negociación colectiva de los trabajadores por cuenta propia no ha sido resuelta. La Autoridad de Competencia, basándose entre otras cosas en la jurisprudencia del TJUE, afirma que las disposiciones sobre la competencia prevalecen sobre aquellas del derecho del trabajo. Esta argumentación carece de fundamento y la evaluación del derecho por el TJUE, basada en las libertades económicas, es demasiado restrictiva.

En la OIT, la noción de trabajador tiene un significado más amplio que en el derecho europeo. El principio de la libertad sindical tiene un alcance universal que se aplica a los trabajadores y los empleadores «sin ninguna distinción», como prevé el artículo 2 del Convenio núm. 87. El Convenio núm. 98 prevé por su parte que excepto las organizaciones de las categorías de trabajadores que pueden excluirse del área de aplicación del Convenio, el reconocimiento del derecho de negociación colectiva tiene un alcance general y este derecho debería cubrir a los trabajadores por cuenta propia. Teniendo en cuenta la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical (caso núm. 2602 relativo a la República de Corea y el caso núm. 2786 relativo a la República Dominicana) y varios estudios generales de la OIT, el criterio que se debe aplicar para definir a las personas cubiertas no es aquél de la relación de empleo con el empleador, puesto que ésta a menudo no existe. Los trabajadores por cuenta propia tienen que poder promover y defender sus intereses, incluso a través de la negociación colectiva, pero en muchos países quedan excluidos de las legislaciones nacionales que garantizan los derechos sindicales. Sin embargo, los trabajadores por cuenta propia están cubiertos por los Convenios y gozan plenamente del derecho a constituir organizaciones de trabajadores y del dere-

cho de negociación colectiva. Tras una solicitud del Parlamento irlandés en 2013, la Comisión Europea afirmó que la legislación de la Unión Europea no permite a los trabajadores por cuenta propia negociar de forma colectiva. Las legislaciones irlandesas y europeas sobre competencia contradicen los principios de la OIT. La legislación sobre la competencia, por restringir la libertad de negociación colectiva de los trabajadores por cuenta propia, es contraria al Convenio núm. 98. En cuanto a los principios de la negociación colectiva, éstos no han sido respetados cuando las autoridades irlandesas fueron puestas bajo tutela por los organismos internacionales. Refiriéndose a las observaciones de la Comisión de Expertos, recordaron que, si en nombre de una política de estabilización económica, es decir por imperiosas razones de interés nacional económico, los niveles salariales no pueden fijarse libremente a través de la negociación colectiva, estas restricciones deben aplicarse como una medida excepcional, limitarse a lo estrictamente necesario y no exceder un período de tiempo razonable. Como lo subrayó el Comité de Libertad Sindical, un período de tres años de limitación de la negociación colectiva en materia de remuneración en el marco de una política de estabilización económica constituye una restricción considerable. El FMI, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo han prohibido al Gobierno irlandés honrar sus compromisos. Estas medidas se aplican desde 2002 y la Comisión Europea mantiene su punto de vista. Según los miembros trabajadores, hace mucho tiempo que el período razonable de intervención de las autoridades públicas ha sido excedido, y la actitud de las tres instituciones internacionales, la troika, es contradictoria respecto de la libertad de negociación colectiva. Para concluir, los miembros trabajadores estimaron que el examen del presente caso no debe ocultar cuestiones fundamentales como el reconocimiento para una categoría de trabajadores del derecho de negociar colectivamente. Subrayaron que la legislación social es una legislación intervencionista, cuya misión es regular la economía. Negarse a aplicar un convenio colectivo porque restringe la competencia equivale a abogar por una desregulación completa. La categoría de los trabajadores afectados es cada vez más importante, dados los cambios económicos y la disminución del número de trabajadores con contratos asalariados. El reconocimiento del derecho de negociación colectiva de los trabajadores por cuenta propia tiene, en el siglo XXI, la misma importancia que tuvo la despenalización de las actividades sindicales en el siglo XIX, y las legislaciones deben adaptarse plenamente y tenerlas en cuenta.

Los miembros empleadores señalaron que si bien el Convenio fue ratificado por Irlanda en 1955, esta es la primera vez que la Comisión de Expertos adopta una observación y que el caso es examinado por la Comisión de Aplicación de Normas. Tiene que acogerse con satisfacción la información presentada por el Gobierno y, de manera más específica, la relacionada con la adopción de la legislación en materia de empleo introducida en 2015. Sin embargo, es lamentable que no se hubiera recibido a tiempo, para la última reunión de la Comisión de Expertos, la memoria del Gobierno sobre la aplicación del Convenio. Como consecuencia, en los comentarios de la Comisión de Expertos no se pudo tener en cuenta ninguna información, salvo las observaciones presentadas por el Congreso Irlandés de Sindicatos (ICTU) en septiembre de 2015. Una primera recomendación debería ser que el Gobierno presente su memoria sin más demora. Debería recordarse que la Comisión de Expertos formuló observaciones positivas respecto de la introducción de la Ley de Relaciones Laborales, de 2015. Además, la información proporcionada por el representante gubernamental, según la cual antes de la promulgación de la legislación se realizó un largo proceso de consultas con los interlocutores sociales y una amplia colaboración con los grupos de interés, es muy positiva. La mayor

parte de los comentarios de la Comisión de Expertos tienen relación con los trabajadores por cuenta propia. La Comisión de Expertos se centró principalmente en las observaciones del ICTU, a saber, en las categorías de trabajadores clasificadas como «empresas», por lo cual fueron excluidas del derecho de negociación colectiva. En opinión de la Comisión de Expertos, las organizaciones que representan a los trabajadores por cuenta propia también deberían tener derecho a la negociación colectiva. La Comisión también señaló que es consciente de que los mecanismos para la negociación colectiva que se utilizan en las relaciones de trabajo tradicionales puede que no estén adaptados a las circunstancias y condiciones específicas de los trabajadores por cuenta propia. *La Comisión de Expertos invitó luego al Gobierno a que garantizara que los trabajadores por cuenta propia puedan negociar colectivamente y a que desarrollara los mecanismos de negociación colectiva específicos que les conciernen.* El Gobierno también explicó que se trata primordialmente de una cuestión de competencia, en la legislación relativa a la competencia tanto de la UE como de Irlanda, en la cual los empleados por cuenta propia son considerados como «empresas», y que, en este caso, las restricciones se centran en cuestiones relativas a la fijación de precios, y añadió que esto no interfiere con la negociación. Irlanda tiene un sistema de relaciones laborales sofisticado, incluida la jurisprudencia, para determinar si un individuo es un empleado o un trabajador por cuenta propia. Asimismo la jurisprudencia del TJUE contiene criterios para determinar si un individuo tiene que ser considerado como trabajador o trabajador por cuenta propia. Recordaron que el artículo 4 del Convenio núm. 98 se refiere a la promoción de la negociación voluntaria entre las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, pero no a otras formas de relaciones (como las de los contratistas independientes o autónomos). En su opinión, éste es un asunto complicado de interacción entre los principios del Convenio y la legislación en materia de competencia de la UE. Además, en su última reunión, la Comisión de Expertos sólo disponía de información limitada. La información que se tiene para considerar este asunto complejo y de gran importancia en relación con los trabajadores por cuenta propia y la negociación colectiva resulta insuficiente. En consecuencia, alentó al Gobierno a que envíe una memoria completa para consideración de la Comisión de Expertos en 2016.

El miembro trabajador de Irlanda se refirió a las observaciones suministradas por el ICTU en septiembre de 2015, en particular, a la importante medida adoptada con la introducción de la Ley de Relaciones Laborales de 2015. No obstante, es preciso abordar las cuestiones pendientes. Se ha creado una distinción artificial entre trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, que es contraria a una adecuada observancia de lo dispuesto en el Convenio y que perjudica la capacidad de los trabajadores vulnerables para negociar colectivamente su salario y condiciones de empleo. En este sentido, recordó que, entre los puntos de consenso adoptados en el Foro de diálogo mundial sobre las relaciones de trabajo en el sector de los medios de comunicación y la cultura, celebrado en mayo de 2014, en la OIT, se recogía que los principios y derechos fundamentales del trabajo deberían aplicarse a todos los trabajadores de los medios de comunicación y la cultura con independencia de la naturaleza de su relación de empleo. Recordó que el convenio colectivo entre *Irish Equity/SIPTU* y la asociación comercial *Institute of Advertising Practitioners* (vigente desde 2002 hasta la intervención de la Autoridad de la Competencia) fijaba las tasas salariales mínimas y otras condiciones de empleo de los trabajadores de la radio, la televisión, el cine y las artes visuales. La Autoridad de la Competencia decidió que el convenio colectivo vulneraba el artículo 4 de la Ley de la Competencia, por cuanto,

considerando que cada actor constituye una «empresa» comercial, concertarse entre ellos para fijar los precios por la venta de sus servicios supone incurrir en una ilegalidad. Ante la amenaza de que se le impusiese una multa, las dos partes del convenio colectivo se vieron obligadas a no aplicarlo. La decisión de la Autoridad de la Competencia tuvo efectos también en otros sindicatos que representan a los trabajadores por cuenta propia, tales como el Sindicato Nacional de Periodistas, el cual, ante el temor de que las partes fueran procesadas por incumplir la legislación en materia de competencia, ya no pudo participar en una negociación colectiva con los propietarios de periódicos con objeto de fijar los precios por el pago de artículos y fotografías o por la utilización de guías independientes gratuitas a fin de que se reflejaran las tasas concertadas previamente fijadas por este tipo de trabajos independientes. A pesar de que la sentencia del TJUE (*Dutch Musicians*) atenuó el fallo pronunciado en el caso anterior, en el que se consideraba contrario a la Ley de la Competencia de la UE que los trabajadores por cuenta propia concertaran convenios colectivos por considerar a cada uno de ellos como empresa, la Autoridad de la Competencia mantuvo su planteamiento en este punto. A pesar de que se emprendieron varias iniciativas a nivel nacional para excluir a determinadas categorías de trabajadores por cuenta propia del ámbito de aplicación de la Ley de la Competencia mediante la introducción de enmiendas a esta Ley, junto con un compromiso solemne del Gobierno en este sentido «Hacia 2016», el Gobierno mantiene una posición contraria. En los últimos tiempos, el Gobierno ha afirmado que la Comisión Europea aconseja que la legislación de la UE no permita a los trabajadores por cuenta propia ejercer su derecho a la negociación colectiva. El orador insistió en que el Gobierno no puede sostener que, atendiendo a la interpretación de la normativa de la UE en esta materia, está eximido del cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los convenios de la OIT ratificados. De hecho, esta posición es contraria a una serie de comentarios de los órganos de control de la OIT. Irlanda está considerada como una de las economías más competitivas en el área Euro. Difícilmente puede sostenerse que una derogación de una ley sobre un determinado sector cultural vaya a poner en entredicho la excelente competitividad del país. La economía no se encuentra en una situación tan frágil como para que el hecho de garantizar los derechos de negociación o la fijación de unas tasas mínimas para los actores y músicos de estudio pueda hacer temblar los pilares económicos del país. En conclusión, el orador solicitó que: la Comisión exhorte al Gobierno a garantizar que tome medidas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Convenio; se aplique el acuerdo al que llegaron todas las partes en «Hacia 2016» para modificar la Ley de la Competencia con objeto de excluir a los «trabajadores» por cuenta propia de su ámbito de aplicación; y solicite al Gobierno que informe a su debido tiempo de los progresos realizados a este respecto.

**La miembro empleadora de Irlanda** señaló la posición del ICTU expuesta en los comentarios de la Comisión de Expertos en relación con la aplicación de la Ley de la Competencia de 2002 a los trabajadores por cuenta propia. Si bien el derecho de los trabajadores a la libertad sindical y a la negociación colectiva no se cuestiona, expresó su acuerdo con la Autoridad de la Competencia acerca de que los contratistas independientes no están amparados por la Ley de Relaciones Laborales de 2015, en la medida en que ésta entra en conflicto con las disposiciones de la Ley de la Competencia. La solicitud formulada por la Comisión de Expertos al Gobierno para que celebre consultas sobre la decisión de la Autoridad de la Competencia no es comprensible. Tampoco se entiende que el Gobierno deba revisar la posición de la Autoridad a la luz del caso *Dutch Musicians* del TJUE. Podría decirse que dicho caso refuerza la opi-

nión de que los convenios colectivos sólo gozan de la exclusión del artículo 101, párrafo 1, del TFUE cuando hacen referencia a las condiciones de los asalariados o de aquellos a los que un tribunal de competencia nacional considera «falsos trabajadores por cuenta propia». EL ICTU opina que la negociación colectiva debería contemplar a los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, en ninguna parte del Convenio se respalda esta opinión. El artículo 4 del Convenio hace referencia a la conclusión de convenios colectivos entre «los trabajadores» y «los empleadores», que se distingue de otras formas de relaciones contractuales, por la que un cliente contrata los servicios de un contratista independiente o de un trabajador por cuenta propia. En el último caso, el Convenio no se aplica. Del TFUE, el caso *Dutch Musicians* y otras fuentes de la legislación de la UE, se desprende claramente que los contratistas independientes deben considerarse como «empresas» y no como «asalariados». La legislación de competencia tanto irlandesa como de la UE considera como «empresas» a quienes trabajan por cuenta propia, y existe una abundante jurisprudencia nacional y de la UE que proporciona orientación sobre si una persona es asalariada o bien es contratista independiente. La propuesta del ICTU de enmendar la Ley de la Competencia de 2002 probablemente dé lugar a que la legislación de competencia de Irlanda sea incompatible con sus obligaciones dimanantes de la legislación de la UE, al entrar directamente en conflicto con la decisión más reciente del TJUE sobre esta cuestión, jurisprudencia que están obligados a tener en cuenta los poderes legislativo y judicial irlandeses. Las instancias representativas están examinando la situación actual, y los trabajadores por cuenta propia que actúan de manera colectiva no pueden decidir las tarifas por los servicios que prestan, ni acordar colectivamente entre ellos un precio por sus servicios, ya que se considera que esta fijación de precios contraviene lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de la Competencia de 2002. Enmendar la Ley de la Competencia vigente también tendría considerables repercusiones negativas para la competitividad de Irlanda. Existe un motivo por el que la legislación brinda una mayor protección a los trabajadores que desempeñan sus funciones en el marco de un contrato de trabajo, habida cuenta del nivel de control que suele asociarse con una relación de trabajo. Un contratista independiente no se enfrenta a estas limitaciones o controles. Como conclusión, la oradora señaló que no existe una base en la legislación internacional o de la UE, ni una justificación legítima, para cambiar la posición explicada claramente por la Autoridad de la Competencia.

**La miembro trabajadora de los Países Bajos** recordó que la Comisión de Expertos ha hecho mención del caso que la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV) presentó ante el TJUE, que es similar al caso que se examina. La FNV firmó un acuerdo colectivo que cubría tanto a los músicos que tenían un contrato permanente como a los que trabajaban por cuenta propia. Tras la prohibición por parte de la Autoridad de la Competencia de los Países Bajos a este respecto, la FNV interpelló al TJUE preguntando si pueden afiliarse a trabajadores por cuenta propia e incluirlos en sus acuerdos de negociación colectiva. El Tribunal dictaminó que el acuerdo colectivo en cuestión es válido. Al debatir las restricciones relativas a la sindicación y el derecho de negociación de los trabajadores por cuenta propia, las instancias competentes de la OIT han considerado que esas restricciones son contrarias a los principios que rigen la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Así, en el caso núm. 2888 relativo a Polonia, el Comité de Libertad Sindical concluyó que la definición estricta del término empleado establecida en el Código del Trabajo deniega el derecho de libertad sindical a los trabajadores por cuenta propia. El Comité solicitó al Gobierno que garantice que todos los trabajadores y sus representantes gozan de

una protección adecuada frente a los actos de discriminación antisindical, independientemente de si se les considera empleados según la definición del Código del Trabajo o no. El caso de los trabajadores por cuenta propia se examinó también en el Foro de diálogo mundial sobre las relaciones de trabajo en el sector de los medios de comunicación y la cultura, que se celebró en 2014 en la OIT. Los empleadores y trabajadores en este Foro llegaron a la conclusión de que si se aplican de manera demasiado estricta las normas sobre la competencia, dirigidas a combatir los acuerdos de fijación de precios, en algunas ocasiones los trabajadores por cuenta propia se ven excluidos de la negociación colectiva. Tanto los empleadores como los trabajadores convinieron en que se trata de un asunto cada vez más preocupante, ya que merma la capacidad de los sindicatos de representar a trabajadores de la industria creativa y por consiguiente afecta a las normas que tratan de fijar. Ambas partes encontraron puntos de consenso, reconociendo que los principios y derechos fundamentales en el trabajo se aplican a todos los trabajadores del sector de los medios de comunicación y la cultura, sin considerar la naturaleza de sus relaciones de trabajo, e instaron a los gobiernos a que se aseguren de que la legislación sobre la competencia no obstruya el derecho de los trabajadores del sector a ejercer su libertad sindical y recurrir al diálogo social. Por último, la oradora instó al Gobierno a que permita que se garanticen todos los derechos fundamentales a todos los trabajadores, incluso a los trabajadores por cuenta propia.

**El miembro gubernamental de España**, hablando también en nombre de los Gobiernos de Italia y Portugal, declaró que en lo que respecta a los trabajadores por cuenta propia el caso presenta dos asuntos de gran interés que han sido afrontados prudentemente por el Gobierno. Por una parte, las cuestiones relacionadas con la competencia y el derecho de los consumidores, en las que además los países miembros de la Unión Europea están sujetos a normativa comunitaria y, por otra parte, los desafíos que las nuevas formas de trabajo presentan a la sociedad. En lo que se refiere a la defensa de la competencia y protección de los consumidores, y dentro de los estrictos límites negociados con *la troika* en el marco del Memorando de Entendimiento para el Programa de Ayuda Financiera para Irlanda, el Gobierno ha buscado evitar, en línea con la legislación comunitaria, que la fijación de precios pudiese impedir la entrada de nuevos agentes al sector, que particularmente serían trabajadores jóvenes. En lo que respecta a las nuevas formas de trabajo, el Gobierno encara el problema de los llamados «falsos autónomos», que, no debiendo estar sometidos a las normas en materia de competencia válidas para empresas, podrían ver restringidas sus condiciones laborales por esta incorrecta asimilación a trabajador autónomo o empresa. Por último, señaló que Irlanda tiene un sólido sistema de protección de los trabajadores vulnerables y que seguirán con mucha atención la discusión confiando en que el Gobierno continúe el diálogo con los agentes sociales como la mejor manera de abordar estas cuestiones.

**El miembro trabajador de Nueva Zelanda**, hablando también en nombre de los miembros trabajadores de Australia y la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, mencionó los acontecimientos relacionados con la producción de las películas del *Hobbit* en 2010, en los que se asignó a todos los trabajadores de la industria cinematográfica el estatus de contratista con el fin de negarles su derecho de negociación colectiva. El problema de la negociación colectiva en el caso de los trabajadores del cine y la televisión es de conocimiento público. Todos los trabajadores — independientemente de que se trate de empleados u otro tipo de trabajadores — deberían tener garantizados los derechos relativos a la libertad sindical sin ninguna distinción, entre los cuales se incluye necesariamente el derecho de negociación colectiva en su sentido real y signifi-

cativo. Tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos respaldan este punto de vista. En el caso núm. 2786 relativo a la República Dominicana, el Comité de Libertad Sindical pidió al Gobierno que: i) garantice que los trabajadores «por cuenta propia» gocen plenamente de los derechos relativos a la libertad sindical, especialmente el derecho de afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes; ii) que celebre consultas a tal fin con todas las partes implicadas con el objetivo de llegar a una solución mutuamente aceptable y así garantizar que los trabajadores por cuenta propia puedan gozar plenamente de sus derechos sindicales para fomentar y defender sus intereses, también por medio de la negociación colectiva, y iii) que identifique, en consulta con los interlocutores sociales implicados, las particularidades de los trabajadores por cuenta propia en relación a la negociación colectiva con el objetivo de desarrollar, en su caso, mecanismos de negociación colectiva específicos para los trabajadores por cuenta propia. En el párrafo 209 del Estudio General sobre los convenios fundamentales, de 2012, la Comisión de Expertos declaró que el derecho de negociación colectiva debe extenderse a las organizaciones que representan (entre otros) a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores temporales y subcontratados y los trabajadores con contrato. En el mismo sentido, la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo de 2015 concluyó que: la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva contribuyen a la consecución del trabajo decente. Las formas atípicas de empleo pueden suponer un desafío en lo referente a la realización efectiva de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Gobiernos, empleadores y trabajadores deberían emplear el diálogo social para desarrollar enfoques innovadores, como por ejemplo iniciativas normativas que permitan a los trabajadores en formas atípicas de empleo ejercer estos derechos y disfrutar de la protección que se les concede en virtud de los convenios colectivos aplicables. El reconocimiento efectivo de derechos humanos tales como el derecho de negociación colectiva constituye un desafío debido al auge de la economía basada en la demanda o *gig economy*. Ciertamente existen casos particulares y no todos los trabajadores deben ser tratados de la misma forma. Sin embargo, la OIT no debería dar su aprobación a los acuerdos que hacen recaer los costes y riesgos en los trabajadores al tiempo que les despojan de sus derechos fundamentales no deberían tolerarse. Las legislaciones que facilitan la explotación de los trabajadores bajo el pretexto de proteger la competencia o la libertad de contratación. En conclusión, el orador instó al Gobierno a trabajar con los interlocutores sociales para garantizar que los trabajadores por cuenta propia gocen efectivamente del derecho de negociación colectiva.

**La miembro trabajadora de Francia** manifestó que el «trabajador independiente» es el que actualmente soporta todos los riesgos de las variaciones de la oferta y la demanda; se sitúa en una especie de «zona gris», no es empresario ni asalariado y es el único responsable de su formación y de su protección social. Se encuentra en una lógica individual que se basa, a través de la empleabilidad o la flexiseguridad en la asunción de riesgos por parte de la persona y no de la colectividad. El modelo de contrato de duración indeterminada se convierte en ofertas de trabajo «a la demanda», y los trabajadores independientes multiplican las pequeñas tareas a imagen del destajero a inicios del siglo XX. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores independientes se encuentran efectivamente en una relación de subordinación. El Estudio General de la Comisión de Expertos de 2012 insiste sobre «el hecho de que es fundamental para garantizar el acceso efectivo a la libertad sindical y a la negociación colectiva velar por que los trabajadores que son parte de una relación laboral sean reconocidos como tales». El número de trabajadores independientes no deja de crecer y

este aumento va a la par con el número creciente de quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical. A este respecto, el Comité ha señalado que estas formas de empleo pueden constituir barreras complejas para la organización colectiva de los trabajadores y, cuando no han sido debidamente reglamentadas y controladas, pueden utilizarse para eludir o debilitar la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. El Gobierno no puede ocultarse detrás de las decisiones de la Unión Europea o del FMI y olvidar las obligaciones internacionales que ha contraído como consecuencia de la ratificación de los convenios de la OIT, entre ellos el Convenio núm. 98. La economía se basa en la protección de los derechos de los trabajadores y en instituciones del mercado laboral sólidas. El derecho a la negociación colectiva es un derecho fundamental garantizado a todos los trabajadores, entre los cuales se encuentran los trabajadores independientes.

**La miembro empleadora de Bélgica** destacó que el derecho de negociación colectiva es un derecho fundamental que no se cuestiona y ha sido reconocido como medio para regular las condiciones de empleo y, únicamente tales condiciones, como lo prevé el artículo 4 del Convenio. Por lo tanto, no resulta conveniente ampliar el campo de aplicación del Convenio al conjunto de las relaciones contractuales en el marco de una prestación de servicios o de trabajo. Por definición, los trabajadores independientes administran su tiempo y sus condiciones de trabajo de forma independiente y pueden concluir contratos. Son considerados legalmente como empresas. Ahora bien, el Convenio no tiene por objeto reglamentar las relaciones entre las empresas ni entre los comerciantes. Además, las reglas nacionales y europeas específicas se aplican para garantizar una competencia sana. La afirmación que figura en el Estudio General de 2012 según la cual los trabajadores independientes tienen derecho a la negociación colectiva no está justificada. Primero, porque esta afirmación sólo se basa en algunos casos, mientras que en los países existe una gran variedad de situaciones de colaboración y las autoridades nacionales son responsables de fijar los criterios de distinción entre asalariados e independientes. Después, porque el Convenio reglamenta las negociaciones colectivas en el marco exclusivo de una relación de trabajo. Las relaciones de trabajo evolucionan y presentan un desafío al conjunto de mandantes de la OIT. Por esta razón, correspondería examinar esta cuestión en el marco de una discusión tripartita y disponiendo de mayor información.

**La miembro trabajadora del Reino Unido** destacó las diferencias entre la situación del Reino Unido y la de Irlanda con respecto al derecho de negociación colectiva. En el Reino Unido, existen convenios colectivos relativos a la remuneración de los trabajadores autónomos y de los empleados. En Irlanda, por el contrario, el Gobierno nunca hizo efectivo el compromiso que asumió en 2008 de garantizar que los trabajadores por cuenta propia puedan celebrar convenios colectivos. Los periodistas, los músicos de estudio y los actores de voz y de doblaje negocian sus contratos de manera individual, sin el amparo de convenios colectivos. El Gobierno no adoptó las reformas legislativas que había prometido alegando que éstas no guardan conformidad con el Programa de la Unión Europea y el FMI y que son contrarias a las necesidades de la economía. A pesar de que abandonó el programa de la troika, el Gobierno mantiene su posición. Los derechos consagrados en el Convenio no deberían aplicarse de manera diferenciada a los trabajadores en función de las condiciones contractuales de su actividad laboral, que, por otra parte, la mayoría de los trabajadores no puede elegir. Tanto en el Reino Unido como en Irlanda, se han registrado numerosos despidos en ciertas áreas del sector de los medios de comunicación, con lo cual muchos trabajadores se han visto obligados a competir entre ellos en un mercado laboral menor. Algunos trabajado-

res son especialmente vulnerables frente al poder de negociación de las empresas empleadoras. Las remuneraciones bajas, los contratos informales y los trabajos esporádicos por cuenta propia son moneda corriente en los nuevos sectores de los medios de comunicación, que resultan particularmente atractivos para los trabajadores más jóvenes. La postura de la OIT refleja claramente que el Convenio debe amparar a los trabajadores por cuenta propia, a los temporeros, y a los trabajadores externos y subcontratados. Así pues, los avances tecnológicos, que modificaron la naturaleza del trabajo, no pueden servir de excusa para anular los derechos fundamentales a la sindicación y a la negociación.

**El miembro empleador de Dinamarca** indicó que la cuestión del empleo por cuenta propia es objeto de debates en muchos países y cree que los sindicatos están interesados particularmente en la cuestión debido a la presunta «competencia desleal» del empleo por cuenta propia contra los «trabajadores ordinarios», y al deseo de atraer trabajadores autónomos. La distinción entre trabajadores autónomos y trabajadores no es artificial y reviste importancia para el equilibrio del mercado laboral. Se exige tanto a Dinamarca como a Irlanda que cumplan las normas de competencia de la UE. El TJUE declaró en su decisión de 4 de diciembre de 2014 (C-413/13) lo siguiente: «El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que únicamente quedará excluida del ámbito de aplicación del artículo 101 TFUE, apartado 1, la disposición de un convenio colectivo que, como la del litigio principal, establezca unos honorarios mínimos para el prestador autónomo de servicios que esté afiliado a una de las organizaciones de trabajadores que celebran dicho convenio y que a través de un contrato por obra o servicio realice para un empresario la misma actividad que los trabajadores por cuenta ajena de éste en el supuesto de que este mismo prestador sea un «falso autónomo», es decir, un prestador que se encuentra en una situación comparable a la de esos trabajadores. Corresponde al Tribunal remitente proceder a tal apreciación». Esta decisión establece claramente que sólo los «falsos autónomos» no estarán comprendidos en el ámbito de aplicación de las normas en materia de competencia. El comentario de la Comisión de Expertos parece indicar que la decisión del TJUE ofrece una base para la negociación colectiva de todos los trabajadores autónomos. No obstante, al leer la decisión se tiene la impresión de que ésta no respalda esa postura.

**La miembro empleadora de Australia** recordó que el caso incluye una decisión de la Autoridad de la Competencia de Irlanda por la que se señaló la falta de legitimidad de un acuerdo colectivo entre *Irish Equity/SIPTU* y la asociación comercial *Institute of Advertising Practitioners* en el que se trataron de fijar las tasas salariales y las condiciones de empleo en la radio, la televisión, el cine y las artes visuales. La memoria del Gobierno no se ha recibido a tiempo para ser examinada por la Comisión de Expertos. La aportación de más información se acogió con satisfacción debido a que el Convenio se refiere específicamente a las condiciones nacionales. Se reconoció que las prácticas como la fijación de precios, los grupos de empresas y otras acciones que reducen la competencia pueden generar distorsiones en el mercado y resultados adversos para otras empresas, los consumidores y la economía en el sentido más amplio del término. Es necesario contar con una legislación que rija las prácticas anticompetitivas y prestar atención especial a la posibilidad de alentar un enfoque que podría perjudicar el entorno competitivo. El informe de la Comisión de Expertos señala de forma acertada que el ICTU: «está de acuerdo en que la Ley de la Competencia debería impedir los acuerdos de fijación de precios entre grupos de empresas». La distinción entre personas que dirigen un negocio y personas que tienen derecho a los beneficios de los acuerdos colectivos debe considerarse en el contexto nacional. Por consiguiente, la jurisprudencia de Irlanda será esencial

para determinar qué personas pueden establecer sus condiciones de empleo a través de acuerdos colectivos. Una cuestión alternativa, relativa a la legislación en materia de competencia y consumidores, será si debe considerarse que las categorías de negocios independientes infringen las leyes relativas a la competencia en la medida en que la legislación tipifique como ilícita la negociación colectiva de las empresas. Sin embargo, esa cuestión no está comprendida en el mandato de la Comisión y es un asunto nacional que debe examinar el Gobierno. Con respecto al compromiso anterior de revisar el artículo 4 de la Ley de la Competencia, cabe señalar que la ausencia de esa legislación no da origen a un incumplimiento del Convenio y que el Gobierno ha cambiado desde que se asumió ese compromiso. Para concluir, el miembro empleador alentó al Gobierno a suministrar mayor información.

El representante gubernamental acogió con agrado las numerosas intervenciones que han reflejado una gran diversidad de opiniones sobre el modo en que deberían interactuar los diferentes principios en juego y que han aportado ideas para consideraciones futuras. En su diálogo con los interlocutores sociales, el Gobierno se compromete a brindar protección a todos los trabajadores vulnerables, y no sólo a las pocas categorías mencionadas en la presente discusión, con la expectativa de que dichos interlocutores tengan en cuenta, las extensas responsabilidades del Gobierno para con la amplitud de intereses de la sociedad irlandesa y de la comunidad internacional. La legislación en materia de competencia y de empleo podría proteger conjuntamente todos los intereses en cuestión. Observó que un tema recurrente en la actual reunión de la Conferencia es la necesidad de conectarse con el mundo en su conjunto y tender puentes con miras a colmar las brechas existentes en el mundo del trabajo y afirmó que el Gobierno está haciendo su contribución a tan importantes discusiones. Debería hallarse un equilibrio entre los diferentes principios de que se trate para tener presente la naturaleza cambiante del trabajo. El orador concluyó asegurando que transmitirá a su Gobierno las opiniones expresadas durante el debate, y se comprometió a suministrar información exhaustiva y oportuna.

Los miembros empleadores acogieron con agrado la presentación detallada realizada por el Gobierno y su compromiso de someter una memoria detallada relativa a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en su observación, en la que se hace referencia a dos cuestiones específicas: la negociación colectiva y los trabajadores por cuenta propia. En lo que respecta a la cuestión de los contratistas por cuenta propia, el debate se refirió a una serie de cuestiones de gran interés para todos los interlocutores sociales tripartitos, incluidas cuestiones relativas a las leyes de competencia y del consumidor de la UE, y a la aplicación del Convenio en el contexto complejo del surgimiento de nuevas formas de trabajo. Una cuestión clara es la consideración acerca de si la legislación irlandesa podría prever que los trabajadores por cuenta propia no puedan negociar la fijación de precios o de tarifas por los servicios prestados, pero sí organizar y negociar otro tipo de cuestiones, como las condiciones de empleo. Los miembros empleadores concluyeron que, dada la complejidad del asunto, se requiere más información para poder examinar debidamente la naturaleza y los detalles de las disposiciones pertinentes. Así pues, alentaron al Gobierno a presentar una memoria completa.

Los miembros trabajadores dieron las gracias al representante gubernamental por sus explicaciones. Para concluir este caso, conviene insistir nuevamente en ciertos principios relacionados con el Convenio: sólo por su pertenencia a la Organización, los Miembros de la OIT tienen la obligación de respetar, fomentar y hacer realidad de buena fe el derecho de negociación colectiva; este derecho tiene un alcance general, y de él sólo pueden excluirse categorías

muy determinadas de trabajadores, y cuando las autoridades administrativas cuestionan con sus decisiones los resultados de las negociaciones colectivas, se cuestiona a su vez el principio de negociación libre y voluntaria. Como consecuencia de la ratificación del Convenio, el Gobierno debe adoptar medidas jurídicas y prácticas para darle efecto, sin que importe el nivel de complejidad jurídica y los agentes que intervengan. Mientras que el Convenio exige a los gobiernos que adopten medidas «para estimular y fomentar [...] el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria», *la troika*, de forma concertada con las autoridades nacionales, ha hecho que sea imposible concluir acuerdos colectivos. Es cierto que esta injerencia es inaceptable y corresponde al Gobierno favorecer la negociación colectiva y dar instrucciones en tal sentido a la autoridad nacional encargada de la competencia. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, es indudable que éstos tienen todo el derecho a realizar negociaciones colectivas. Por tanto, el Gobierno debe celebrar consultas con todas las partes interesadas con el fin de limitar las restricciones a la negociación colectiva; debe modificar la legislación en materia de competencia a fin de que los trabajadores por cuenta propia puedan ejercer su derecho a la negociación colectiva; y debe establecer mecanismos de negociación colectiva específicos para estos trabajadores. El Gobierno deberá presentar una memoria a este respecto en 2017. En conclusión, los miembros trabajadores subrayaron que más allá de las consideraciones jurídicas que implica, este caso también se debe examinar en el contexto económico. Si cada vez son más las categorías de trabajadores que no pueden negociar sus condiciones de trabajo, van a multiplicarse las prácticas de competencia desleal. Si la legislación en materia de competencia impide las negociaciones en sectores de la economía cada vez más numerosos, dejará de haber reglas de juego equitativas y será imposible construir un proyecto económico e industrial a largo plazo.

### Conclusiones

**La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.**

**La Comisión saludó que el Gobierno haya señalado que se ha dado un importante paso con la aprobación de la Ley de Relaciones Laborales (enmienda), de 2015 (núm. 27), que entró en vigor el 1.º de agosto de 2015.**

**La Comisión manifestó su decepción por el hecho de que el Gobierno no hubiese suministrado su memoria a tiempo para su examen por la Comisión de Expertos. Tomó nota de que el Gobierno informó que había presentado una memoria en abril de 2016 y garantizó que la misma respondía plenamente a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, de modo que los expertos puedan examinar detenidamente las respuestas del Gobierno a todas las cuestiones suscitadas por este caso.**

**La Comisión tomó nota de que el presente caso se refiere a cuestiones de derecho de la competencia de la UE y de Irlanda. Al respecto, la Comisión sugirió que el Gobierno y los interlocutores sociales identifiquen los tipos de modalidades contractuales que podrían tener incidencia en los mecanismos de negociación colectiva.**

**La Comisión invitó al Gobierno a que informe a la Comisión de Expertos detalladamente en su próxima reunión en noviembre de 2016.**

**El representante gubernamental agradeció a la Presidenta por transmitir las conclusiones.**

### MALASIA (ratificación: 1961)

**Un representante gubernamental quiso compartir los diversos esfuerzos y medidas que ha emprendido el Gobierno, a nivel tanto nacional como internacional, con el fin**

de asegurar que se reduzcan al mínimo los problemas relacionados con el derecho de sindicación y de negociación colectiva, aumentando así la credibilidad e integridad de Malasia. En lo que respecta a las observaciones de 2015 de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y del Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC), el Gobierno está enmendando actualmente la Ley de Relaciones Laborales (IRA) de 1967 y la Ley de Sindicatos de 1959, tomando en consideración los comentarios de la Comisión de Expertos. Malasia, como signatario del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPPA) está emprendiendo reformas de las leyes laborales. De un total de ocho quejas presentadas por el MTUC, tres se han resuelto y cinco están pendientes ante el Tribunal del Trabajo o la autoridad competente. Se transmitirán por escrito los comentarios detallados realizados por su Gobierno. Las observaciones de 2014 de la Federación Sindical Mundial (FMS) y de la Unión Nacional de Empleados Bancarios (NUBE) se refieren a dos casos, a saber, *NUBE contra Hong Leong Bank Bhd y Nur Hasmila Hafni Binti Hashim y 26 otros contra Hong Leong Bank Bhd*. En ambos casos, el Tribunal del Trabajo ha desestimado las quejas presentadas por los querellantes, basándose en cuestiones sustantivas. El Tribunal aún no ha recibido ningún aviso de revisión judicial de las partes agraviadas.

En lo que respecta al examen general de las leyes laborales, dijo que su Gobierno está redactando actualmente las enmiendas y ha solicitado la asistencia técnica de la OIT en este empeño, con miras a facilitar la redacción de las enmiendas y de asegurar que estén en consonancia con los requisitos del Convenio y con los principios del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). La duración del proceso del reconocimiento de un sindicato varía de un caso a otro y depende de la cooperación de las partes. Además, el proceso de reconocimiento puede estar sujeto a revisión judicial. Hasta que los tribunales no decidan sobre el caso, la situación del reconocimiento no podrá finalizarse. En cuanto a los criterios y al procedimiento de reconocimiento, el artículo 9, 4B, b) de la IRA prevé que durante el proceso de reconocimiento, el Director General de Relaciones Laborales (DGIR) podrá remitirse al Director General del Sindicato (DGTU) con objeto de establecer la competencia del sindicato de que se trate. Los principales criterios para el reconocimiento de un sindicato son la competencia y el apoyo mayoritario de los trabajadores (50 por ciento + 1 persona), que debe determinarse por votación secreta. La regla 11 del Reglamento de relaciones industriales de 2009 contiene detalles sobre la fórmula. La parte IXA de la IRA en su forma enmendada concede la facultad de investigación y enjuiciamiento al DGIR, con miras a determinar la competencia de un sindicato para representar a los trabajadores en un establecimiento, oficio, industria u ocupación particulares. El proceso de investigación sólo comenzará una vez que el DGIR reciba una solicitud de reconocimiento de un sindicato. El DGIR emprenderá una investigación con el fin de examinar las actividades comerciales llevadas a cabo por la empresa. Entre los criterios para determinar la elegibilidad figuran el producto final, los materiales brutos utilizados, la validación por la Comisión Empresarial de Malasia, la licencia expedida por el Ministerio de Comercio Internacional e Industria; el sector industrial pertinente; casos anteriores resueltos, y causas judiciales. La decisión adoptada por el DGIR a la luz de las conclusiones y de la información obtenida a través de la investigación se transmite al DGTU para que tome medidas ulteriores.

En lo que respecta a los trabajadores migrantes, el representante gubernamental reiteró el compromiso de su país como Estado Miembro de la OIT y Estado parte en el TPPA de adherirse a los principios del Convenio núm. 87.

Los no ciudadanos podrán presentarse a elecciones a cargos sindicales si han trabajado legalmente en el país durante al menos tres años. La enmienda permitirá a los sindicatos elegir libremente a sus representantes, concretamente en lo que respecta a los representantes de trabajadores migrantes. En cuanto al alcance de la negociación colectiva, el Gobierno ha acordado, con arreglo al Plan de Coherencia Laboral que forma parte del TPPA, revocar, durante el próximo ejercicio de enmienda, el artículo 13, 3) de la IRA, que contiene restricciones a la negociación colectiva con respecto a la transferencia, el despido y la reinserción laboral. El Gobierno también examinará y debatirá la cuestión del arbitraje obligatorio tal como se ha incluido en el Plan de coherencia laboral. Por lo referente a las restricciones a la negociación colectiva en el sector público, el proceso en el sector público es diferente al del sector privado. Se basa en reuniones o diálogos entre los representantes de los trabajadores y el equipo directivo, cuyos resultados se pueden utilizar a diversos niveles y señalarse a la atención del Primer Ministro. Los beneficios y el bienestar de los trabajadores del sector público son mucho mayores que en años anteriores. Como conclusión, el representante gubernamental reiteró que las reformas de la legislación laboral transformarán el panorama de las relaciones laborales y las prácticas laborales en el país, y que espera que mejoren las leyes laborales nacionales con el fin de cumplir las normas internacionales del trabajo, incluido el Convenio.

**Los miembros trabajadores** recordaron que la Comisión de Aplicación de Normas ha examinado anteriormente la aplicación del Convenio por Malasia y, por última vez, en 1999. Sin embargo, algunas cuestiones preocupantes que plantea la Comisión de Expertos se remontan a 1989 y no se han abordado desde entonces. Por consiguiente, el examen de este caso por la Comisión es oportuno y fundamental. El Gobierno no ha logrado colmar lagunas importantes en su legislación y su práctica, ni en su marco institucional, con miras a hacer efectivo el Convenio. Lamentablemente, las deficiencias se refieren a cuestiones fundamentales, como el reconocimiento de los sindicatos, el arbitraje obligatorio, el alcance de la negociación colectiva, la negociación colectiva en el sector público, la discriminación anti-sindical y el derecho de los trabajadores migrantes a la negociación colectiva. Tomaron nota, a raíz del informe de la Comisión de Expertos, de que el procedimiento para el reconocimiento sindical lleva al menos tres meses y de que, según el Gobierno, las revisiones judiciales se llevan a cabo en un lapso de tiempo de al menos nueve meses. Sin embargo, ciertos casos han estado pendientes en el Tribunal de Trabajo durante más de tres años sin resolución, como el caso de una multinacional productora de alambre de acero en el sector metalúrgico. Estos plazos son excesivos, lo que resulta particularmente problemático a la luz del procedimiento y de los criterios establecidos en el artículo 9 de la IRA. Como consecuencia, un sindicato puede presentar una reclamación al DGIR si un empleador rechaza su solicitud de reconocimiento voluntario. Los sindicatos que representan a más del 50 por ciento de la fuerza de trabajo tienen derecho de participar en la negociación colectiva. Sin embargo, el DGIR no utiliza el número total de participantes en la votación, sino que considera el número total de trabajadores a la fecha en la que el sindicato solicita el reconocimiento. Si en este período (de hasta tres años), el número de trabajadores en la fábrica se ha reducido considerablemente, el sindicato tal vez pierda el reconocimiento aunque consiga la gran mayoría de los votos. Por lo tanto, los criterios y el procedimiento se prestan a abusos por parte de ciertos empleadores que procuran posponer y prevenir la negociación colectiva de buena fe. Además, el Gobierno se ha negado en reiteradas ocasiones a dar curso a la solicitud de la Comisión de Expertos de enmendar el artículo 26, 2), de la IRA, que estipula que el



Ministerio del Trabajo podría remitir un conflicto al Tribunal del Trabajo para su arbitraje, aun sin el consentimiento de las partes en la negociación, lo que constituye una clara violación del artículo 4. También se han presentado reiteradas solicitudes para que se revoquen los textos legislativos que imponen restricciones al alcance de la negociación colectiva, concretamente el artículo 13, 3) de la IRA, que contiene restricciones a la negociación colectiva en lo tocante a la transferencia, el despido y la reinsertión, que son condiciones esenciales de empleo. Se excluye a los trabajadores del sector público del derecho de negociación colectiva, y las consultas sobre las condiciones de trabajo tienen lugar en el Consejo Nacional Paritario y el Consejo Institucional Paritario. La Comisión de Expertos ha instado en reiteradas ocasiones al Gobierno a que permita a los funcionarios negociar colectivamente los salarios, la remuneración y otras condiciones de trabajo.

A los miembros trabajadores también les preocupan seriamente diversas tácticas discriminatorias utilizadas por ciertos empleadores contra trabajadores que toman parte en actividades sindicales, así como la falta de vías de recurso y de sanciones disuasorias. Existen numerosos ejemplos. Se ha impuesto a los dirigentes sindicales de la industria ferroviaria sanciones disciplinarias por organizar un piquete; se ha despedido a diez trabajadores en la industria de producción de caucho por participar en un piquete; se ha despedido a un dirigente sindical empleado en una empresa de recogida de residuos por distribuir circulares a los miembros sindicales y el Tribunal del Trabajo no ha ordenado su reintegro a pesar de que el Tribunal reconoció que el mismo había actuado en su calidad de dirigente sindical de conformidad con la ley; y el presidente de un sindicato que solicitó reconocimiento ha sido transferido a otra sucursal y despedido a continuación por hacer presuntamente comentarios difamatorios sobre la dirección. También preocupa a la Comisión de Expertos que sólo se pueda elegir a los trabajadores migrantes como representantes sindicales con la autorización del Ministro de Recursos Humanos, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 28, 1, a) y en el artículo 29, 2), de la Ley de Sindicatos. Los miembros trabajadores han señalado que los obstáculos prácticos a los que se enfrentan los migrantes van mucho más allá. Es probable que los trabajadores migrantes sean objeto de despido y que no se les renueve su permiso de residencia si se afilian a un sindicato o si participan en actividades sindicales, como ya ha sucedido en el sector de la electrónica. En el caso de la industria del papel, el Tribunal del Trabajo ha dictaminado que los trabajadores migrantes que tienen un contrato de larga duración no pueden beneficiarse de las condiciones acordadas en los convenios colectivos. Señalaron a la atención de la Comisión que el MTUC no puede entablar negociaciones colectivas, lo que significa que no existe la negociación colectiva a escala nacional. Según el principio de la negociación colectiva libre y voluntaria establecido en el artículo 4, la determinación del nivel de negociación es esencialmente una cuestión que debe quedar a discreción de las partes. Acogieron con agrado la declaración del Gobierno de que está llevando a cabo un examen general de sus principales leyes laborales, y subrayaron la importancia del diálogo social en el contexto de este examen, con la esperanza de que el Gobierno tenga en cuenta las observaciones formuladas por el MTUC que contienen un examen detallado de la legislación, tomando en consideración los comentarios realizados por los mecanismos de control de la OIT.

Los miembros empleadores observaron que el presente caso ya había sido examinado por la Comisión de Aplicación de Normas en 1994 y 1999. Desde entonces, la Comisión de Expertos formuló nueve observaciones al respecto, en su mayoría con relación al artículo 4 del Convenio. Puesto que el Gobierno está realizando una reforma integral de su legislación laboral, los miembros empleadores

consideraron que la observación formulada por la Comisión de Expertos era una «lista interminable» de problemas referidos a la legislación actual elaborada con el anhelo de que las nuevas leyes se ajusten al parecer de la Comisión. En consecuencia consideraron que no era el momento adecuado para examinar el caso de Malasia y expresaron su preferencia por que se examine una vez culminadas las reformas por parte del Gobierno, que ha aceptado la asistencia de la OIT. En vista de las circunstancias, cabe mencionar cinco cuestiones principales.

Primero, en lo que respecta al reconocimiento, la legislación prevé una votación secreta para los casos en que los empleadores no reconocen a los sindicatos de manera voluntaria. En sus observaciones anteriores, la Comisión de Expertos había indicado que la duración media del proceso para el reconocimiento era de nueve meses, a lo que el Gobierno había contestado que el proceso tardaba entre tres meses y cuatro meses y medio. A diferencia de la Comisión de Expertos, que consideraba que seguía siendo demasiado tiempo, los miembros empleadores señalaron que se trataba de un período más corto e hicieron hincapié en que el artículo 4 no decía nada sobre la duración del proceso de reconocimiento. Además, la metodología para determinar la mayoría para el reconocimiento de un sindicato mediante votación secreta requiere la aprobación del 50 por ciento de los trabajadores en la fecha solicitada por el sindicato, en lugar del 50 por ciento de quienes de hecho participaron en la votación, que es lo que recomienda la Comisión de Expertos. Asimismo, los miembros empleadores señalaron que el artículo 4 del Convenio no establece detalles sobre el proceso de votación y que no corresponde incluir este tipo de cuestiones en una convención vinculante. Segundo, la legislación potencialmente restringe que los trabajadores migrantes sean elegidos como dirigentes sindicales; si bien no existe una prohibición general, los trabajadores migrantes necesitan una autorización del Ministerio de Recursos Humanos. Los miembros empleadores señalaron que el artículo 4 no trata de esta cuestión y que, además, parece tratarse de un derecho soberano en función del texto del artículo 4, que habla de «medidas adecuadas a las condiciones nacionales». El Gobierno manifestó que tenía la intención de modificar la legislación nacional en este sentido, y los miembros empleadores saludaron esa iniciativa. La tercera cuestión tiene que ver con los derechos de la administración, como los ascensos, los traslados, las contrataciones, la rescisión de un contrato, los despidos y los reintegros. En el pasado, se deliberó en la Comisión de Aplicación de Normas sobre las cuestiones que podían ser objeto de una negociación colectiva. Determinar estas cuestiones debería ser un derecho de los Estados Miembros. En el Convenio no figura una lista de cuestiones que no están sujetas a la negociación colectiva. Este tipo de información debería figurar en una recomendación no vinculante, no en un Convenio. Incluir información detallada de esta forma va en contra del carácter voluntario de la negociación colectiva y no corresponde a una observación. Los miembros empleadores aludieron a la intención del Gobierno de modificar la legislación y manifestaron que la disposición existente no vulneraba el artículo 4 del Convenio. La cuarta cuestión atañe las restricciones del derecho de negociación colectiva a los funcionarios que no están adscritos a la administración del Estado. El Gobierno señaló que había comisiones establecidas para deliberar sobre las condiciones laborales con el Estado. No obstante, resultaría útil recibir información precisa sobre la negociación que ha tenido lugar, la cantidad de comisiones y la naturaleza y el número de las negociaciones colectivas celebradas. Por último, en relación con el proceso de arbitraje obligatorio previsto para las negociaciones colectivas fallidas, la legislación permite que cualquiera de los interlocutores sociales solicite tal proceso, y que el Ministro de Trabajo remita las partes a un árbitro. Se preguntaron por las razones por las

cuales la Comisión de Expertos había cuestionado únicamente el segundo aspecto. Cerraron su alocución manifestando que no consideraban que el caso se tratase sobre el fracaso de la negociación colectiva, sino que parecía más bien una ocasión para que la Comisión de Expertos expresara sus opiniones de manera detallada sobre una disposición amplia.

**El miembro trabajador de Malasia** declaró que, aunque es encomiable la promulgación de la IRA tras la ratificación del Convenio, la negociación colectiva está sujeta a limitaciones normativas que son contrarias al Convenio. Cuando los trabajadores logran establecer y registrar un sindicato, aún tienen que pasar por el rígido, desesperante y costoso proceso legal de su reconocimiento en virtud del artículo 9. Relacionado con esto está la comprobación de la competencia de los sindicatos por un tercero, así como la votación secreta para determinar si un sindicato representa a la mayoría de los trabajadores. También se puede impugnar la legitimación de un sindicato para representar a los trabajadores en un proceso judicial, lo que consume tiempo y es sumamente costoso para los sindicatos. Incluso si los sindicatos superan el proceso de reconocimiento, no pueden determinar el alcance de lo negociable debido a las disposiciones restrictivas de la ley. Está prohibido que en los convenios colectivos se incluyan cláusulas de seguridad sindical, y el más alto tribunal de Malasia ha sostenido que las disposiciones sobre cotizaciones sindicales que contienen los convenios colectivos ya no pueden hacerse valer contra los empleadores porque no son un conflicto laboral según lo define la ley. Se felicitó de la afirmación del Gobierno por la que asegura que en la próxima sesión del Parlamento se modificará el artículo 13, 3) de la IRA. El movimiento sindical lleva más de cuarenta años planteando esta cuestión, que impide que las propuestas de convenios colectivos contengan disposiciones que son supuestamente prerrogativa de la dirección.

Los trabajadores malayos también hacen frente a otros impedimentos como: i) los presidentes y jueces del Tribunal del Trabajo se niegan a reconocer las normas internacionales del trabajo; ii) los fallos arbitrales llevan tiempo; iii) la equidad y buena conciencia del Tribunal del Trabajo sucumben ante los tecnicismos legales; iv) no hay orden de integración de trabajadores injustamente despedidos, incluso dirigentes sindicales, a pesar de que la ley prevé un recurso; v) la indemnización en lugar de la integración se limita a 24 meses y el tribunal la reduce; vi) se aduce ilegalidad de los piquetes cuando los conflictos se remiten al Tribunal del Trabajo, y vii) en la práctica no existe un derecho real de huelga, a pesar de que la ley lo prevé. Aunque la Ley sobre el Empleo y la IRA otorgan a los trabajadores migrantes el derecho a la negociación colectiva, no se les deja afiliarse a sindicatos y se enfrentan a amenazas de despido o deportación. A los empleadores que se desplazan no se les aplica sanciones, multas ni medida alguna, lo que da lugar a una amplia y extensa victimización de los trabajadores, incluido el despido de miembros y dirigentes sindicales por hacer valer sus derechos, así como ataques a los sindicatos, como solicitar a los tribunales dar de baja en el registro a los sindicatos o denunciarlos por difamación. En una reciente decisión, el Tribunal del Trabajo concluyó que la empresa había violado la protección reconocida a los dirigentes sindicales y a los sindicalistas, pero no impuso ninguna sanción. Otro ejemplo es el de la victimización y despido de 27 empleados de un banco que recurrieron contra su traslado, a lo que siguió el requerimiento del banco de impedir los piquetes del sindicato y su solicitud de darlo de baja en el registro y, tras un año, el rechazo por el tribunal de la solicitud, que está siendo impugnada ahora. Desde 2014, la relación entre los interlocutores sociales en el país ha mejorado bajo la dirección del Secretario General del Ministerio de Recursos Humanos, y cabe esperar que

pronto serán tratadas las cuestiones relativas a los trabajadores para bien de todas las partes interesadas. Reconoció la decisión del Gobierno de adoptar una visión integral de la legislación laboral tras el capítulo laboral de la TPPA, pero subrayó que la legislación del trabajo debería cumplir las normas internacionales del trabajo. Por último, instó al Gobierno a participar con la Misión de Alto Nivel de la OIT a fin de despejar todas las cuestiones pendientes y trabajar en el examen general de las leyes del trabajo y de otro tipo que contravienen los convenios de la OIT. Deben simplificarse las disposiciones relativas al reconocimiento de sindicatos y debe ser obligatorio que los empleadores les den el debido reconocimiento. Los órganos gubernamentales deberían dar efecto a los convenios de la OIT y debería sancionarse a los empleadores que actúen contraviniendo el convenio y la negociación colectiva. Expresó la esperanza de que el miembro empleador de Malasia sea un interlocutor social responsable para promover una negociación colectiva digna de ese nombre a fin de que el Gobierno pueda dar cumplimiento al Convenio.

**El miembro empleador de Malasia** declaró, respecto de los alegatos de discriminación antisindical e injerencia en varios sectores formulados por la CSI y el MTUC — incluidos los despidos y la falta de reconocimiento de los sindicatos —, que los empleadores han adoptado medidas disciplinarias después de una debida investigación resultante de los comportamientos incorrectos en el empleo de los trabajadores y que los hechos no pueden clasificarse como discriminación antisindical. Sobre la cuestión de las solicitudes de reconocimiento presentadas por los sindicatos, la realidad es que el sindicato debe pasar por el proceso correspondiente antes de obtener el reconocimiento del empleador. En caso de que el sindicato no cumpla los criterios necesarios para solicitar el reconocimiento, se atribuye al empleador la facultad discrecional de reconocerlo o no. Además, las cuestiones planteadas por la FSM y el NUBE sobre dos casos pendientes ante el Tribunal del Trabajo son prematuras y no deben aceptarse, pues en la fecha concreta en que se plantearon estaban pendientes en el Tribunal del Trabajo. Las solicitudes presentadas en los dos casos se han desestimado desde entonces y las partes agraviadas han decidido someterlas a la consideración del Tribunal Superior para su revisión judicial. Al referirse a la cuestión del examen general de las leyes laborales, confirmó que el Gobierno consultó activamente a las partes interesadas para revisar la legislación laboral vigente. Cabe señalar que el examen de las leyes laborales debe realizarse después de conocer las opiniones e información de las partes interesadas pertinentes, lo cual requiere tiempo. Consideró que la legislación laboral debe facilitar en vez de entorpecer el crecimiento de las empresas. En cuanto a las observaciones según las cuales la duración de los procedimientos de solicitud de reconocimiento sigue siendo sumamente larga, señaló que el tiempo transcurrido para tramitar el reconocimiento sindical depende de la complejidad de cada caso. Asimismo, la solicitud de reconocimiento puede ser objeto de una revisión judicial hasta la instancia más alta del sistema judicial, lo cual retrasaría más el proceso. El caso seguiría pendiente hasta el fallo final del tribunal superior, por lo que el Gobierno no podría imponer un plazo fijo para resolver las solicitudes de reconocimiento. En lo relativo a los criterios y el procedimiento para evaluar la competencia de un sindicato que debe reconocerse, el miembro empleador de Malasia opinó que es conveniente, para determinar qué empleados participan en una votación secreta, tener en cuenta a los que tienen empleo en la fecha en que se presenta a la empresa el formulario de solicitud de reconocimiento, y no un futuro porcentaje de la composición sindical, lo cual sería injusto. En lo que respecta al alcance de la negociación colectiva, las restricciones en virtud del artículo 13, 3) de la Ley de Relaciones Laborales (IRA) no

son absolutas ni constituyen un impedimento para la negociación colectiva eficaz, pues muchos acuerdos colectivos incluyen asuntos comprendidos en dicho artículo, como el traslado, la reducción de personal y la promoción. Le sorprendió la postura adoptada por la Comisión de Expertos sobre la cuestión del arbitraje obligatorio y señaló que el sistema actual en Malasia asegura las relaciones laborales armoniosas, considerando que es apropiado recurrir al arbitraje sólo cuando ambas partes no pueden resolver el conflicto. Al referirse al tema de la negociación colectiva en el sector público, el orador subrayó que, pese a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, los salarios y los términos y condiciones de servicio del sector público son mejores en términos generales que los del sector privado y, a su juicio, el contenido es más importante que la forma.

**El miembro gubernamental de Camboya**, hablando en nombre de los Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) así como de Bahrein, Bangladesh y China, reconoció las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos y acogió con agrado el compromiso y los esfuerzos realizados por el Gobierno de Malasia para garantizar que la legislación laboral se ajuste a los requisitos previstos en el Convenio. Además, tomó nota de que el país realiza actualmente un examen general de sus leyes del trabajo principales — la Ley de Empleo, de 1955, la Ley de Sindicatos, de 1959, y la Ley de Relaciones Laborales, de 1967 —, e instó al Comité a que conceda tiempo suficiente a Malasia para llevar a cabo esta sustancial labor.

**El miembro gubernamental de Qatar** alabó al Gobierno por los esfuerzos desplegados para llevar a cabo un examen general de sus principales leyes del trabajo e hizo hincapié en que la OIT debe aportar su asistencia técnica para respaldar dichos esfuerzos.

**La miembro trabajadora de Italia** consideró que en Malasia se da una situación inaceptable de discriminación y explotación de los trabajadores migrantes. Si bien es posible que un trabajador migrante se afilie a un sindicato existente, el artículo 28, a) de la Ley sobre los Sindicatos requiere que los cargos sindicales sean ciudadanos de Malasia, con lo cual se descalifica a los trabajadores migrantes a la hora de su desempeño como dirigentes sindicales. La Comisión de Expertos ya planteó en el pasado que ese requisito obstaculiza el derecho de los sindicatos de elegir libremente a sus representantes para la negociación colectiva y formuló la pregunta de qué medidas concretas adoptó el Gobierno en este sentido. Además, las condiciones establecidas por el Ministerio del Interior (MHA) para expedir permisos de trabajo a los trabajadores migrantes incluyen una prohibición absoluta de que estos trabajadores se afilien a cualquier tipo de asociación. Los empleadores interpretaron esto en el sentido de que se prohíbe a los trabajadores migrantes que se afilien a sindicatos, y el MHA rechazó los reiterados llamamientos del MTUC de adoptar una posición respecto de esta interpretación de los empleadores. Además, los empleadores incluyeron esas restricciones en los contratos de los trabajadores migrantes, en contradicción con las garantías legales de libertad sindical, especialmente con el artículo 8 de la Ley de Empleo de 1995, y el MHA no adoptó medidas para impedir esto. La violación de los términos de un contrato es una ofensa que puede castigarse con la terminación, lo que da lugar, a su vez, a la anulación del permiso de trabajo del migrante y al inicio de los procedimientos de deportación. Los empleadores también retuvieron los pasaportes de los trabajadores migrantes, haciéndolos vulnerables a las detenciones de la policía de manera inmediata hasta que pudieran verificarse sus identidades con sus empleadores. Esta situación representa un verdadero obstáculo a la aplicación del Convenio en Malasia, dado que el país cuenta con el cuarto número más elevado de migrantes del Este de Asia y el Pacífico.

En consecuencia, el miembro trabajador solicitó al Gobierno que actuara con urgencia para garantizar la eliminación de las normas y las prácticas antidiscriminatorias y la adecuación de la legislación con los convenios de la OIT.

**La miembro trabajadora del Canadá**, hablando también en nombre del miembro trabajador de los Estados Unidos, indicó que la legislación laboral nacional sigue incumpliendo casi todas las disposiciones del Convenio. La Comisión de Expertos tomó nota del incumplimiento en lo que se refiere al arbitraje obligatorio, el despido, el no reconocimiento de sindicatos y las prácticas laborales injustas. El derecho de sindicación y de negociación colectiva es violado con frecuencia y la negociación colectiva queda limitada tanto en el sector privado como público. El párrafo 3 del artículo 13 de la IRA prevé restricciones injustas al derecho de negociación colectiva y debe ser derogado con efecto inmediato, puesto que excluye de las cuestiones negociables que podrían debatirse en las negociaciones colectivas la promoción, el traslado, el despido y la reintegración de trabajadores, así como la asignación de funciones y terminación por causa de despido o reorganización. Aunque reconoció los esfuerzos realizados por el Gobierno para efectuar un examen integral de sus principales legislaciones laborales, la oradora tomó nota de que lo que ha motivado la reforma ha sido la adhesión al TPPA, el acuerdo de libre comercio entre 12 países entre los que se incluyen el Canadá y los Estados Unidos de América. A pesar de que los que promocionan TPPA lo califican como «regla de oro», la parte relativa al trabajo y el plan de coherencia para Malasia propuesto por el Gobierno de los Estados Unidos prevé medidas parciales y poco concretas que más bien parecen invocar el espíritu de los convenios de la OIT que su contenido completo. El TPPA podría ofrecer a Malasia el ímpetu y algunas ideas para emprender las reformas que tanto necesita, pero los objetivos previstos por el TPPA no requieren su cumplimiento. Concluyó expresando su preocupación por el hecho de que la existencia de acuerdos comerciales tales como el anteriormente mencionado, que hacen referencia a la Declaración de la OIT, de 1998, pero no requieren el cumplimiento de los convenios fundamentales, ha abierto la puerta a países que buscan que se les asocie con el espíritu de los convenios de la OIT pero no con su contenido completo.

**El miembro trabajador del Japón** recordó que el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos han examinado ininterrumpidamente violaciones del Convenio por parte del Gobierno desde principios de la década de 1970 y finales de la década de 1980, respectivamente. Malasia ha logrado un crecimiento rápido en las últimas décadas y ahora es preciso que el país siga el buen camino consistente en mejorar sus políticas laborales y de empleo. Al tiempo que recordó que el Japón es parte del TPPA, indicó que, en una audiencia parlamentaria celebrada en el Japón relacionada con el capítulo relativo al trabajo del TPPA, se consideró la falta de reconocimiento de los sindicatos y la discriminación antisindical que existen en Malasia como los casos más graves de incumplimiento de los principios de la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Señaló que, si el Gobierno de Malasia está tratando de seguir expandiendo el comercio y las inversiones por el país, debe examinar las principales leyes laborales que obstaculizan la protección adecuada de los derechos sindicales.

**La miembro trabajadora de Francia** se refirió a dos casos emblemáticos en materia de violación de derechos de negociación colectiva. El primero es entre Hong Leong Bank HLBB y el sindicato NUBE. En 2013, el banco decidió centralizar una parte de sus actividades y, por tanto, impuso una movilidad forzosa a 49 trabajadores, miembros del sindicato, lo cual complicó su vida familiar. Los trabajadores afectados por esa medida se opusieron inmediatamente y

expresaron su desacuerdo mediante piquetes. Posteriormente, recurrieron a la conciliación a nivel ministerial, pero la dirección del banco rechazó todo compromiso, y 27 trabajadores que se negaron a trasladarse fueron despedidos. El banco inició luego un procedimiento judicial ante el Tribunal Supremo para obtener una orden contra el sindicato de parar todo piquete frente a los locales del banco y cancelar el sindicato del registro, lo cual constituye una violación de los artículos 1 y 2 del Convenio. El segundo caso está en curso desde hace 26 años e involucra a la empresa Sabah Forest Industries (SFI) y el Sindicato de Empleados de la Industria de la Madera de Sabah (STIEU). Los intentos de inscripción de 2003 y 2010 fracasaron. Sin embargo, en 2010, los resultados de la votación secreta tras la solicitud de reconocimiento revelaron que el 85,9 por ciento del personal de SFI apoyaba al STIEU. La necesidad de presencia sindical se percibió lamentablemente después de la muerte de un empleado en la fábrica de virutas por falta de seguridad suficiente. A finales de 2015, el STIEU seguía sin obtener reconocimiento. Este tipo de conflictos se multiplica y afecta a todos los sectores. Todas las veces resurgen los mismos métodos: la falta de consulta a los sindicatos; la aplicación de las decisiones de forma unilateral; el acoso y la discriminación antisindical; el recurso a la instancia más alta de la justicia; el despido de los sindicalistas que sólo piden, pacíficamente, hacer valer sus derechos, y la prolongación de los plazos de inscripción, lo cual muestra lo difícil que es hacer que se apliquen los principios de negociación colectiva en Malasia.

**Un observador que representa a la Federación Sindical Mundial (FSM)** señaló que de los 20 casos seleccionados este año, cinco se refieren al Convenio núm. 98, es decir que el 20,8 por ciento de los casos examinados se refieren al Convenio, lo cual da una idea clara de la situación de la libertad sindical y la negociación colectiva en bastantes países. Lo que ocurre en Malasia o en Túnez o en otros países, refleja la actitud de los gobiernos que tiende a penalizar los movimientos sindicales, discriminarlos e impedirles gozar de su derecho de negociación colectiva. En Túnez, por ejemplo, el Gobierno se niega a reconocer a ciertas organizaciones sindicales que operan fuera del marco de la mayoría sindical tanto en el sector privado como público. Es importante que la OIT imponga el respeto de los convenios fundamentales para establecer el proceso de la justicia social.

**El miembro trabajador de Indonesia** lamentó que el Gobierno no tuviera todavía una propuesta concreta para garantizar el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos de modo que cumpla con el Convenio. El Gobierno ha invocado peculiaridades de la administración pública para justificar que la negociación colectiva no pueda extenderse a los funcionarios públicos. Sin embargo, ha sido precisamente la ausencia del derecho a la negociación colectiva en un país que ha ratificado el Convenio, lo que ha hecho «peculiar» la situación de los funcionarios públicos en Malasia. Solicitó al Gobierno que respete los compromisos asumidos al ratificar el Convenio, y que dé cumplimiento a las recomendaciones de los órganos de control de la OIT. Formar parte de una Organización como la OIT y comprometerse a acatar sus reglas ha sido un acto de responsabilidad, importancia y compromiso. Solicitó al Gobierno de Malasia que fuera consecuente con los valores y que cumpliera con los compromisos que ha elegido libremente.

**El miembro gubernamental de la India** dio las gracias al Gobierno de Malasia por una amplia respuesta que dio sobre todos los asuntos, incluidos los alegatos formulados por la CSI y el MTUC. Reconoció que tres de ocho quejas del MTUC ya se han solucionado y que se están esperando las actualizaciones detalladas sobre los casos restantes. La Ley de Relaciones Laborales de 1967 y la Ley de Sindicatos de 1959 se están modificando en el contexto de una revisión

integrada de las leyes del trabajo. En virtud del Plan de Coherencia Laboral, el Gobierno ha convenido en derogar el artículo 13, 3) de la Ley de Relaciones Laborales de 1967, que contiene restricciones a la negociación colectiva respecto del traslado, el despido y el reintegro para que eventualmente los trabajadores migrantes puedan finalmente ser candidatos en las elecciones sindicales y se aborden las cuestiones de arbitraje obligatorio y el alcance de la negociación colectiva. El Gobierno ha solicitado la asistencia de la OIT para asegurar que las modificaciones legislativas mencionadas estén en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98, demostrando así su compromiso con las normas internacionales del trabajo. Su Gobierno apoya a Malasia en sus esfuerzos por reformar la legislación laboral y pidió a la Comisión que tenga plenamente en cuenta la información detallada que facilitó el Gobierno de Malasia y su compromiso constante de reforzar la conformidad de sus leyes laborales con el Convenio.

**El miembro gubernamental de Bangladesh** consideró que la Comisión debe reconocer los importantes avances realizados por el Gobierno para dar respuesta a las cuestiones pendientes. Acogió con satisfacción las iniciativas legislativas del Gobierno, en particular aquellas destinadas a enmendar las leyes que se refieren a las relaciones laborales y las actividades sindicales y alentó a la OIT proporcionar la asistencia técnica prestada a Malasia en ese sentido.

**El representante gubernamental** hizo hincapié en que en los sectores en los que existen sindicatos y organizaciones de empleadores a escala nacional, como las plantaciones, la banca y los seguros, se llevan a cabo negociaciones colectivas. El alegato según el cual los trabajadores no tienen derecho de crear sindicatos carece de fundamento. Subrayó que el Presidente del Tribunal del Trabajo está a salvo de toda injerencia o presión externa al formular decisión. Por consiguiente, no se otorgan privilegios a los dirigentes sindicales cuando se juzgan los casos. En cuanto a los casos relacionados con el despido de empleados del *Hong Leong Bank*, explicó, que en 2013 ese banco decidió centralizar sus puntos de transferencia de crédito repartidos por todo el país en tres regiones principales de Malasia Peninsular y la dirección despidió a 27 empleados, que se negaron a cumplir la orden de traslado, tras las investigaciones precedentes. Indicó que la prerrogativa del banco de trasladar a empleados se encuentra tanto en la carta de nombramiento como en el acuerdo colectivo y por lo tanto, los empleados cometieron una falta y no hubo hostigamiento antisindical. Para finalizar se refirió a los beneficios siguientes de los que gozan los empleados de la función pública y que se han obtenido mediante negociaciones entre los sindicatos y la dirección: estabilidad en el empleo, un incremento anual garantizado, regímenes de pensión, una gratificación por jubilación en forma de prima global, atención sanitaria gratuita, viviendas para los funcionarios públicos, permiso de maternidad pagado en su totalidad, un tipo de interés bajo para algunos créditos, un salario mínimo más alto que el del sector privado, vacaciones anuales de 35 días y otros pagos en efectivo.

**Los miembros empleadores** recordaron que la Comisión examinó este caso por última vez en 1999. Puesto que nada ha cambiado desde entonces, no hay nada para examinar, con lo cual tampoco hay nada para debatir hasta que concluya la reforma legislativa integral anunciada por el Gobierno. De hecho, la Comisión de Expertos tomó debida nota de la información proporcionada por el Gobierno de que en los últimos dos años no se han registrado casos de empleadores que se hayan opuesto a las directrices de las autoridades que otorgan el reconocimiento a los sindicatos, con excepción de los empleadores que obtuvieron una suspensión del Tribunal debido a la revisión judicial y aquellos que se hubiesen negado a reintegrar a un trabajador despedido ilegalmente incumpliendo una resolución del

Tribunal del Trabajo. Los miembros empleadores solicitaron al Gobierno que proporcionara información detallada sobre el derecho de negociación colectiva de los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado y, una vez culminada, sobre los resultados de la reforma legislativa integral.

Los miembros trabajadores acogieron con agrado el compromiso del Gobierno de ofrecer detalles sobre la revisión legislativa en curso, pero consideraron que los problemas relativos al ejercicio de los derechos de negociación colectiva en Malasia son enormes y acuciantes. Los miembros trabajadores, en respuesta a los miembros empleadores, indicaron que, para poder evaluar el cumplimiento de las leyes y las prácticas en Malasia con los principios del artículo 4 y del Convenio, es inevitable analizar los detalles de tales leyes y prácticas, tal como lo hace la Comisión de Expertos, de conformidad con su mandato. A su juicio, son precisamente esos detalles de las leyes y de su implementación los que obstaculizan el respeto de los mencionados principios y la promoción de la negociación colectiva en Malasia. A su juicio, el Gobierno no ha adoptado medidas adecuadas que permitan estimular y promover negociaciones voluntarias entre los trabajadores y los empleadores para reglamentar los términos y condiciones de empleo mediante la negociación colectiva. El porcentaje de trabajadores cubierto por convenios colectivos es sumamente bajo. Pese a la tasa de sindicación de cerca del 10 por ciento, sólo del 1 al 2 por ciento de los trabajadores están comprendidos en los convenios colectivos. El derecho a la negociación colectiva es un elemento esencial de la libertad sindical, pues es clave para la representación de los intereses colectivos. La representación colectiva es significativa sólo si los trabajadores pueden negociar y mejorar sus condiciones. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a armonizar sus leyes y prácticas con el Convenio, en consulta con los interlocutores sociales. Un marco propicio para la negociación colectiva requiere un proceso eficaz para el reconocimiento de los sindicatos que les permita negociar. Es fundamental simplificar y acelerar el procedimiento con respecto a las reclamaciones presentadas por los sindicatos al Departamento de Relaciones Industriales para obtener su reconocimiento. Ello es necesario para asegurar eficazmente que sea obligatorio el reconocimiento de los sindicatos representativos por los empleadores. Los miembros trabajadores tienen la esperanza de que los criterios para determinar la representatividad de los sindicatos para la negociación colectiva sean objeto de reformas de manera que se asegure un proceso genuinamente democrático. Un sindicato que obtiene el apoyo de la mayoría de los trabajadores que emitieron un voto debe tener derecho a negociar en su nombre. La revisión legislativa integrada que se está realizando actualmente debe incluir también la derogación de los artículos 13, 3) y 25, 2) de la Ley de Relaciones Laborales (IRA), que, respectivamente, limitan el alcance de la negociación colectiva y permiten un arbitraje obligatorio sin el acuerdo de las partes en dicha negociación. Además, el artículo 27, a) de la Ley de Sindicatos debe modificarse para que los trabajadores del sector público puedan sindicarse y participar en la negociación colectiva. El número de trabajadores, incluidos los funcionarios sindicales de todos los niveles, que se han visto afectados por la discriminación antisindical y la falta de medidas correctivas de esos actos es impactante e inaceptable. El Gobierno debe tomar inmediatamente medidas jurídicas y prácticas para garantizar la aplicación efectiva de medidas correctivas y sanciones contra los actos de discriminación antisindical y para resolver todos los casos legales pendientes. Los miembros trabajadores destacaron que hay más de 2 millones de trabajadores migrantes en Malasia. Este número aumentará drásticamente, pues el Gobierno ha suscrito hace poco un Memorandum de Entendimiento con Bangladesh para traer 1,5 millones de trabajadores al país en los tres próximos

años. En la práctica, los trabajadores migrantes están excluidos actualmente de la negociación colectiva. Dado que los contratos de empleo de los trabajadores migrantes tienen normalmente una duración de dos años, los miembros trabajadores siguen preocupados de que, aún después de que las reformas se hayan llevado a cabo, la mayor parte de los migrantes quedarán excluidos del derecho a ser elegidos dirigentes sindicales. Por lo tanto, el Gobierno debe otorgar explícitamente a dichos trabajadores el pleno derecho a afiliarse a sindicatos y a participar en la negociación colectiva, además de garantizar que todas sus instituciones, en particular la jurisdicción laboral, respeten y apliquen dicho derecho. Los miembros trabajadores expresaron su deseo de que el Gobierno tomara como guía la discusión de la Comisión. Solicitaron que una misión de contactos directos visite el país y pidieron al Gobierno que recurra a la asistencia técnica de la OIT.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó nota con interés de la indicación del Gobierno de que está llevando a cabo una revisión general de sus leyes laborales principales, a saber, la Ley de Empleo de 1955, la Ley de Sindicatos de 1959 y la Ley de Relaciones Laborales (IRA) de 1967.

Teniendo en cuenta la discusión sobre el caso, la Comisión pidió al Gobierno que:

- proporcione más información pormenorizada sobre la derogación anunciada del artículo 13, 3) de la IRA relativo a las limitaciones con respecto al alcance de la negociación colectiva;
- informe detalladamente sobre la revisión general de la legislación laboral nacional descrita con anterioridad a la próxima reunión de la Comisión de Expertos en noviembre de 2016;
- asegure que los trabajadores del sector público que no trabajan en la administración del Estado puedan gozar de su derecho de negociación colectiva;
- suministre información detallada sobre el alcance de la negociación en el sector público;
- revise el artículo 9 de la IRA con el fin de garantizar que los criterios y el procedimiento para el reconocimiento de los sindicatos se pongan en conformidad con el Convenio;
- adopte medidas legales y prácticas para garantizar la aplicación efectiva de las vías de recurso y de las sanciones contra actos de discriminación antisindical, y
- asegure que los trabajadores migrantes puedan entablar negociaciones colectivas en la práctica.

La Comisión realiza un llamamiento al Gobierno de Malasia para que recurra a la asistencia técnica de la OIT con miras a aplicar estas recomendaciones, y para que se asegure de que su legislación y su práctica cumplen con el Convenio núm. 98.

### MAURICIO (ratificación: 1969)

Un representante gubernamental indicó, con respecto a la negociación colectiva en las zonas francas de exportación y en el sector textil, que la sección de información, educación y comunicación del Ministerio del Trabajo ha realizado de manera continua seminarios y debates dirigidos a los trabajadores de diferentes sectores profesionales, como, entre otros, las zonas francas de exportación y el sector textil. Desde julio de 2015 hasta abril de 2016, se han llevado a cabo 39 actividades de formación y sensibilización de las que se han beneficiado 312 hombres y 430 mujeres empleados en las zonas francas de exportación o en el sector

textil. Estas actividades se centran en las disposiciones legislativas y los derechos laborales como el derecho de negociación colectiva y de sindicación garantizados por la legislación del trabajo. Además, también se sensibiliza de manera continua a los trabajadores sobre sus derechos laborales, como el derecho de negociación colectiva y de sindicación, durante las visitas de inspección en los lugares de trabajo. Entre 2009 y 2015, se llevaron a cabo 757 visitas de inspección en el sector de las zonas francas de exportación, cubriendo así a unos 102 127 trabajadores locales (38 376 hombres y 63 751 mujeres). En ese mismo período, se efectuaron 2 059 vistas de inspección a empresas que emplean a trabajadores migrantes (30 468 trabajadores migrantes (20 455 hombres y 10 013 mujeres) trabajan en el sector manufacturero). Durante estas visitas, se sensibilizó a los trabajadores sobre su derecho de sindicación y de negociación colectiva. En lo referente a la cuestión de compilar estadísticas sobre los convenios colectivos, desde febrero de 2009, la legislación prevé que todos los convenios colectivos deben registrarse ante el Ministerio del Trabajo en un plazo de treinta días después de su firma. El Gobierno ha entregado a la Comisión una lista completa de los 62 convenios colectivos registrados en el Ministerio entre mayo de 2010 y mayo de 2016, cuatro de los cuales se aplican en el sector de las zonas francas de exportación. Señaló que el Gobierno también tomó debida nota de las recomendaciones de la Comisión en cuanto a la injerencia en la negociación colectiva y el arbitraje obligatorio y manifestó que no ha recurrido a este tipo de intervención. Además, se espera que la revisión de la legislación del trabajo que se está llevando a cabo actualmente en consulta con los interlocutores sociales esté acabada a finales de 2016. En esta labor, se están tomando en cuenta, en la medida de lo posible, las recomendaciones de la Comisión sobre la mejor manera de fomentar y promover el pleno desarrollo de la negociación colectiva. Finalmente, se solicitará la asistencia técnica de la OIT para las cuestiones señaladas por la Comisión en el marco de la segunda generación del Programa de Trabajo Decente por País cuya preparación está en curso.

**Los miembros empleadores** recordaron que la Comisión de Aplicación de Normas examinó el presente caso por última vez en 2015 y que, desde 1995, la Comisión de Expertos formuló 11 comentarios al respecto. En 2016, la observación de la Comisión de Expertos se centró en tres áreas, a saber: la discriminación antisindical; la negociación colectiva en las zonas francas industriales, y la injerencia del Gobierno en las negociaciones colectivas. Con respecto a la última cuestión, los miembros empleadores se mostraron sorprendidos de que el Gobierno hubiera negado tal injerencia en su declaración y consideraron preocupante que esta situación se perpetúe. El país cuenta con un vasto sistema para garantizar la negociación colectiva y las condiciones mínimas de empleo. El Consejo Nacional de Remuneración (NRB) promulgó una orden sobre el salario mínimo y las condiciones mínimas de empleo en 30 sectores y la somete a exámenes periódicos para garantizar la actualidad de sus disposiciones. La orden relativa a las remuneraciones establece un piso para las negociaciones entre los empleadores y los trabajadores. Si las partes negocian de buena fe pero no consiguen llegar a un acuerdo, pueden recurrir voluntariamente y de común acuerdo a un mecanismo de resolución de conflictos. Si bien estos mecanismos no constituyen una violación del Convenio, su aplicación en la práctica ha sido bastante problemática. En 2010, los interlocutores sociales de la industria azucarera negociaron un convenio colectivo; sin embargo, al tener diferencias sobre una serie de cuestiones, las partes resolvieron atenerse a las disposiciones establecidas en la orden relativa a las remuneraciones. Varias semanas después, el NRB revisó parcialmente la orden relativa a las remuneraciones que se aplica a la industria azucarera, centrándose

en las áreas que dificultaban el consenso en las negociaciones colectivas. En agosto de 2012, el Gobierno retiró las cuestiones que tenía que examinar el NRB. Sin embargo, en 2014, volvieron a surgir los mismos problemas. Una vez expirado el convenio colectivo de la industria azucarera y tras meses de negociaciones, el sindicato resolvió hacer huelga. Posteriormente, los empleadores y el sindicato celebraron un convenio colectivo. En esta ocasión, el Gobierno remitió las cuestiones no resueltas al NRB, al igual que lo había hecho en 2010. Asimismo, impuso a los interlocutores sociales un proceso de arbitraje, lo cual está prohibido por la legislación nacional. La injerencia del Gobierno en la negociación colectiva constituye una clara violación del Convenio. Los miembros empleadores consideraron que la declaración del Gobierno no abordó satisfactoriamente las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos y lo alentaron a que lo hiciera.

**Los miembros trabajadores** recordaron los principios fundamentales sobre los que se basa el Convenio y subrayaron que la vida económica de Mauricio depende principalmente de la zona franca de exportación y el cultivo de caña de azúcar. En efecto, la zona franca de *Port Louis* es un elemento esencial de la economía nacional con cerca de 300 compañías que emplean a unos 60 000 trabajadores. Las zonas francas son un desafío mayor para los movimientos sindicales tanto por el número de personas que trabajan en ellas — más de 65 millones según la OIT — como por las dificultades a que se enfrentan los trabajadores de esas zonas. El derecho de negociación colectiva de los trabajadores de las zonas francas no debe limitarse a causa del estatus especial de estas zonas como lo recuerda la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de 1977. Sin embargo, en la zona franca de *Port Louis* se viola la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva como en casi todas las zonas francas del mundo, incluso cuando los países que las han establecido son miembros de la OIT. En sus sucesivas observaciones desde 2002, la Comisión de Expertos ha tomado nota de que los sindicatos y la negociación colectiva no existen o existen en número muy reducido en las zonas francas de exportación debido a las repetidas violaciones de los principios y derechos fundamentales de los trabajadores por parte de los empleadores y a la ausencia de una protección legislativa adecuada; que la discriminación antisindical está muy extendida en el sector textil, sobre todo con respecto a los trabajadores migrantes; y que los sindicatos tienen dificultades para reunirse con los trabajadores en estos lugares. Demasiado a menudo, cuando se establecen sindicatos en las zonas francas, los representantes sindicales tienen que hacer frente a situaciones de acoso, intimidación, amenazas, discriminaciones y despidos injustificados. A veces, los empleadores establecen organizaciones de sustitución, violando las disposiciones de las normas de la OIT. Sin embargo, el reconocimiento del derecho de negociación colectiva tiene un alcance general y cuando este derecho no es efectivo, las autoridades nacionales deben tomar medidas concretas para promover la negociación colectiva como lo solicitan la Comisión de Aplicación de Normas y la Comisión de Expertos, y es deplorable que el Gobierno no haya comunicado ninguna información al respecto. Además, en lo referente al derecho de negociar colectivamente los salarios en el sector de la caña de azúcar, la Comisión de Expertos toma nota de algunas intervenciones del Gobierno en el proceso de negociación colectiva que han dado lugar a que se remitan a un arbitraje obligatorio, lo cual es contrario a las normas de la OIT, las 21 cuestiones que no pudieron resolverse por medio de la negociación colectiva. Las autoridades nacionales justificaron la injerencia en la negociación colectiva en un correo dirigido a la OIT en 2011 que ya fue objeto de debate durante la anterior discusión

del caso en 2015. En la práctica, la prevalencia de los compromisos económicos con el mercado europeo ha justificado una intromisión en la negociación colectiva contraria a los convenios de la OIT. Ahora bien, la imposición del arbitraje es inaceptable incluso cuando ocurre debido a la situación económica o en nombre de una política de ajuste estructural. Las restricciones a la negociación colectiva deben aplicarse como medidas excepcionales necesarias únicamente por razones imperiosas de interés económico nacional, pero no deben exceder un período razonable de tiempo y deben ir acompañadas de las garantías pertinentes para proteger efectivamente el nivel de vida de los trabajadores implicados, sobre todo aquellos que quedarán más afectados. En el presente caso, la agricultura, de la que forma parte el sector de la caña de azúcar, ya sólo representa el 6 por ciento de la actividad económica nacional y un conflicto colectivo en este sector no hubiera puesto en peligro el interés económico nacional. La intervención en la negociación colectiva no estaba por tanto justificada y el Gobierno debería haber respetado la autonomía de los interlocutores sociales.

**El miembro trabajador de Mauricio** señaló que se sigue practicando la discriminación antisindical por medio de falsos comités de disciplina, que no son imparciales, en organizaciones estatales y privadas. A este respecto, hizo referencia al caso del Sr. Alain Edouard, presidente de la Port Louis Maritime Employees Association (PLMEA), que fue despedido a raíz de los resultados de una investigación realizada por uno de estos comités de disciplina. En realidad, su despido fue la consecuencia de su lucha contra la futura privatización de algunas de las actividades de la empresa Cargo Handling Corporation (CHC). A pesar de la intervención del Ministro del Trabajo, no se volvió a admitir al Sr. Edouard. Asimismo, se refirió a los actos de discriminación antisindical en la empresa Mauritius Post Limited. Al tiempo que recordó el compromiso contraído por el Gobierno respecto del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio núm. 98, el orador instó al Gobierno a asegurar garantías fiables contra el despido injusto de trabajadores y dirigentes sindicales, así como la readmisión inmediata de las víctimas de esa práctica. En cuanto a la negociación colectiva en las zonas francas de exportación, alrededor de 60 000 mauricianos y 15 000 trabajadores extranjeros están empleados en este sector y, sin embargo, la negociación colectiva es prácticamente inexistente porque los empleadores no reconocen a los sindicatos. El grado de afiliación a sindicatos es extremadamente reducido en el sector privado (ronda el 15 por ciento de la fuerza laboral). Pese a que las leyes del trabajo otorgan a los trabajadores extranjeros el derecho a organizarse, ninguno de ellos se ha afiliado a un sindicato por razones evidentes: están empleados en virtud de un contrato laboral de duración determinada; temen ser deportados; o que no se les renueve el contrato. En servicios donde sí se reconoce a los sindicatos, los empleadores recurren a amenazas y a su poder económico para que los trabajadores abandonen los sindicatos. Además, para los sindicatos es difícil acceder a los lugares de trabajo. El Ministerio de Trabajo ya ha iniciado procedimientos relativos a la modificación de la legislación laboral. Se deduce de las enmiendas propuestas por las organizaciones de trabajadores que éstas esperan que la nueva legislación del trabajo permita una amplia protección de los trabajadores. Sin embargo, temen que los empleadores se opongan a la mayoría de esas enmiendas legislativas. Recordó que en el sector público no hay negociación colectiva. Mientras la Oficina de Investigación de los Salarios, órgano creado por el Gobierno, fija de forma unilateral los salarios de los funcionarios públicos, las condiciones de servicio se determinan en reuniones bipartitas entre el Ministerio de Administración Pública y la Oficina de Investigación de los Salarios, sin la participación de sindicatos.

No hay negociaciones tripartitas de buena fe y significativas sobre los salarios o las condiciones de servicio. Por lo tanto, instó al Gobierno a que fomente un mecanismo adecuado de negociación colectiva en el sector público y retire a la Oficina de Investigación de los Salarios la potestad arbitraria de tomar decisiones relativas a las condiciones de servicio, para ir así realizando la transición hacia una plataforma de consultas tripartitas. En lo referente a la injerencia del Gobierno en la negociación colectiva en 2010 y 2014, el orador indicó para concluir que, habida cuenta de la presente discusión y del incumplimiento total de las recomendaciones de la Comisión del año pasado por parte del Gobierno, ya no tiene sentido recurrir a la asistencia técnica para solucionar estos asuntos.

**El miembro trabajador de Alemania** indicó que el desarrollo económico, social e industrial positivo de Alemania no habría sido posible sin más de 71 000 convenios colectivos que han proporcionado soluciones y condiciones adaptadas a industrias y empresas concretas. Recordando que la negociación colectiva libre entre los empleadores y sus federaciones, por una parte, y los sindicatos, por otra, son los cimientos de los convenios colectivos, declaró que los convenios colectivos proporcionan una garantía de remuneración justa y de buenas condiciones de trabajo a los trabajadores, mientras que su respeto también asegura notablemente las relaciones laborales pacíficas a los empleadores. Al tiempo que alentó al Gobierno, los empleadores y los trabajadores a regular las condiciones de trabajo a través de convenios colectivos, lamentó que el Gobierno no haya podido adoptar una nueva legislación sobre la negociación colectiva. Señaló que existen dos condiciones esenciales para el derecho de negociación colectiva: la libertad de constituir sindicatos, que también incluye la protección contra la discriminación, y la negociación de convenios colectivos en pie de igualdad. A este respecto, hizo un llamamiento al Gobierno para que establezca un marco nacional con miras a la aplicación del Convenio. Al tiempo que tomó nota de que, en Alemania, la ley básica garantiza la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva sin injerencia por parte del Gobierno, acogió con agrado la influencia temporal del Gobierno para el establecimiento del salario mínimo en algunos casos, por ejemplo, cuando la estructura del mercado laboral necesita seguir desarrollándose. Al tiempo que celebró las indicaciones del Gobierno sobre las iniciativas y propuestas para la determinación del salario mínimo, subrayó la importancia del diálogo social a este respecto e instó a los empleadores en Mauricio a respetar la libertad sindical de los trabajadores.

**El miembro trabajador de Togo**, tras subrayar que hace uso de la palabra también en nombre de los trabajadores de Benin, Burkina Faso, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, Etiopía, Malí y Níger, deploró la ausencia total de negociación colectiva en las zonas francas de exportación en Mauricio. Los salarios y las condiciones laborales de los 60 000 mauricianos y los 15 000 extranjeros que trabajan en las zonas francas de exportación son menos favorables que los que se aplican en otras áreas del sector privado. La negociación colectiva prácticamente no existe debido a que los empleadores impugnan el reconocimiento de los sindicatos y, mientras se debate esta cuestión ante los tribunales de relaciones laborales, obligan a los trabajadores a renunciar a su afiliación sindical con intimidaciones y sanciones. Además, los sindicatos tienen muchas dificultades para acceder a los lugares de trabajo dentro de las zonas francas de exportación, lo cual vuelve prácticamente imposible el desarrollo de actividades sindicales en dichas zonas. Por otra parte, a pesar de la incorporación de las disposiciones de protección del Convenio núm. 87 en la legislación de Mauricio, la legislación del trabajo otorga un amplio margen de maniobra a los empleadores en materia de despido. Se disuade así a los trabajadores de afiliarse a los sindicatos y

por tanto estos últimos prácticamente no existen en las zonas francas de exportación. En este contexto, aunque la legislación del trabajo otorga a los trabajadores extranjeros el derecho de sindicación, ninguno de ellos ejerce este derecho porque les amenazan con no renovar su contrato de duración determinada o expulsarlos del país. Afirmó por otra parte que en las empresas del sector de las zonas francas de exportación donde existe la negociación colectiva, los empleadores retrasan deliberadamente sus procedimientos comprometiéndose así las posibilidades de una negociación constructiva. Los empleadores obstaculizan en particular la negociación de los salarios y amenazan con reducir la mano de obra si la Comisión de conciliación y mediación laboral resolviera el conflicto a favor de los trabajadores. Finalmente, declaró que los trabajadores de las zonas francas de exportación desean abordar una serie de cuestiones tales como las prestaciones de maternidad, la salud y la seguridad; las indemnizaciones por accidentes del trabajo; la gestión y la remuneración de las horas extraordinarias; etc. Sin embargo, la ausencia de un contexto propicio para la negociación colectiva mantiene a estos trabajadores en una situación de vulnerabilidad con respecto a sus empleadores y perpetúa la existencia de condiciones de trabajo inaceptables.

**La miembro trabajadora de Noruega**, hablando en nombre de los sindicatos de los países nórdicos, señaló que prácticamente no ha habido ninguna mejora en este caso desde la discusión de la Comisión del año pasado. El número de convenios colectivos es extremada e intencionalmente bajo, y no se celebran negociaciones colectivas en el sector público. Si bien los dirigentes sindicales pueden expresar sus opiniones, no hay negociaciones genuinas. En consecuencia, instó al Gobierno a que adopte medidas para permitir la celebración de negociaciones genuinas que puedan propiciar convenios colectivos en el sector público. Tampoco hay un marco jurídico para la negociación colectiva en las zonas francas de exportación. Celebró la determinación del Gobierno de promover negociaciones voluntarias entre organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores en las zonas francas de exportación, pero recordó que uno de los requisitos para la negociación colectiva es que los sindicatos puedan acceder a las zonas francas de exportación, lo que no sucedía en Mauricio. Otro obstáculo para las negociaciones es que se reconoce a los sindicatos como agentes negociadores en representación de un grupo de una empresa o un sector sólo si estos cuentan con el apoyo de no menos del 30 por ciento de los trabajadores de ese grupo. Resaltó que, en los países nórdicos, los trabajadores tienen derecho a constituir sindicatos y elegir a qué sindicato afiliarse, y a celebrar negociaciones colectivas. En esos países, se celebran negociaciones colectivas tanto a nivel nacional como a nivel local y en el sector público, y los empleados de la administración pública nacional tienen derecho a hacer huelga. Manifestó que los trabajadores de Mauricio deberían tener los mismos derechos, como lo requiere el Convenio. Recordó que un conjunto sólido de leyes y prácticas relativas a la negociación colectiva garantiza que los sindicatos puedan acordar con los empleadores condiciones de trabajo más precisas y favorables, e instó al Gobierno a que promueva el pleno desarrollo y la aplicación de leyes y mecanismos de negociación colectiva, tanto en el sector público como en el privado, con el fin de aumentar el número de trabajadores amparados por convenios colectivos vigentes en el país. Esto es particularmente importante para los trabajadores vulnerables empleados en las zonas francas de exportación, sobre todo para las trabajadoras del sector textil y los trabajadores migrantes.

**El miembro trabajador de Australia**, hablando también en nombre de los trabajadores de Nueva Zelanda, subrayó que el Gobierno interfiere en la negociación colectiva en el sector del azúcar, que es un sector en el que las partes en la

negociación tienen, sin embargo, experiencia y madurez. Ahora bien, el momento elegido para negociar es decisivo para el proceso negociador porque el período de cosecha y molida de la caña de azúcar sólo tiene lugar una vez por año y es muy corto. Subrayó que cualquier interferencia exterior en este proceso puede repercutir gravemente en el poder de negociación relativo de las partes y potencialmente en los resultados de la negociación. Reconociendo que la Ley de Relaciones del Trabajo de Mauricio de 2008 prevé que corresponde a las propias partes negociar los convenios colectivos, subrayó que el uso del proceso de arbitraje que contempla el artículo 63 de esa ley sólo puede admitirse si las partes lo acuerdan, y ese no ha sido el caso en los acontecimientos referidos en la observación de la Comisión de Expertos. Insistió en que la imposición de un acuerdo en la negociación colectiva no es conforme con el Convenio, por lo que instó al Gobierno a modificar la ley. A este respecto, alentó al Gobierno a valerse de la asistencia técnica de la OIT.

**El miembro gubernamental** recordó las medidas que ha adoptado el Gobierno para dar aplicación al Convenio. El Consejo Nacional de Remuneración (NRB) resolvió conflictos y determinó los salarios mínimos a nivel sectorial. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores participaron activamente en este proceso. Por otro lado, existe la negociación colectiva entre los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones. Al referirse a su declaración introductoria, recordó que se han suscrito 62 convenios colectivos desde el 1.º de mayo de 2010, incluidos cuatro en las zonas francas de exportación. Se proporcionó a la Comisión una lista de convenios colectivos celebrados y registrados durante el período comprendido entre el 1.º de mayo de 2010 y el 31 de mayo de 2016. De conformidad con la Ley de Relaciones Laborales, los trabajadores tienen libertad para afiliarse a sindicatos y negociar colectivamente con los empleadores. Se reconoció la injerencia del Gobierno en la negociación colectiva del sector del azúcar en 2010 y 2014, aunque el orador agregó que el Gobierno había intervenido de buena fe, a petición de una de las partes, para ayudarlas a alcanzar un acuerdo. Basándose en las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de junio de 2015 con respecto a este caso, el Gobierno, de conformidad con el artículo 4 del Convenio, ha comenzado a evitar cualquier injerencia en la negociación colectiva entre los empleadores y los trabajadores. Asimismo, mencionó que algunas organizaciones están llevando a cabo sus actividades sindicales durante el tiempo de trabajo de los empleados, lo cual genera algunas dificultades con los empleadores concernidos. El Gobierno no interfiere en esos asuntos. Al referirse a las órdenes relativas a las remuneraciones, no pueden establecerse salarios inferiores al salario mínimo. Con respecto a la negociación colectiva en las zonas francas de exportación, Mauricio y los trabajadores extranjeros tienen libertad para afiliarse a sindicatos y negociar colectivamente. Se están ofreciendo cursos a los trabajadores, incluidos aquellos sobre la negociación colectiva. Las condiciones laborales no son menos favorables en las zonas francas de exportación. No hay discriminación sectorial y un ejemplo de ello es la concesión de la licencia de maternidad, que dura 14 semanas en las zonas francas de exportación, un período comparable al de otros sectores.

**Los miembros trabajadores** subrayaron en primer lugar que en el curso de su intervención el Gobierno ha adoptado posiciones que son propias a las de los empleadores, cuando su papel de regulador social le atribuye una posición de equilibrio. Insistieron en la importancia de respetar el Convenio, cuyos principios son pertinentes tanto por la situación de las zonas francas de exportación como por la de la caña de azúcar. El reconocimiento del derecho de negociación colectiva tiene un alcance general en los sectores público y privado, y sólo se puede excluir de este derecho a las fuerzas armadas y a la policía, pudiéndose contemplar



modalidades específicas para los funcionarios públicos destinados en la administración del Estado. Por tanto, los trabajadores de las zonas francas de exportación deben poder negociar colectivamente. Los miembros trabajadores afirmaron a continuación que, más allá de las estadísticas facilitadas por el Gobierno y de su mención a determinados reglamentos vigentes, el Gobierno debe adoptar medidas concretas para hacer frente a las represalias contra los sindicatos en las zonas francas de exportación para poder fomentar allí el ejercicio del derecho de negociación colectiva. Estas iniciativas constituirán una señal importante para las zonas francas de exportación de todo el mundo, que no se deben asimilar a zonas donde no impera el derecho y en las cuales las organizaciones sindicales pueden desempeñar un importante papel de contención. Los miembros trabajadores subrayaron que en virtud del Convenio la intervención de las autoridades públicas en la negociación colectiva sólo es posible en determinadas condiciones, habiendo fijado la Comisión de Expertos a este respecto criterios muy importantes cuya utilidad todos han reconocido, incluidos los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas. La intervención de las autoridades públicas en la negociación colectiva no debería ser posible más que si la imponen razones imperiosas de interés económico nacional, y sólo debería aplicarse como medida excepcional, limitarse a lo estrictamente necesario y no exceder de un período razonable, acompañándose de las garantías encaminadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados. Los miembros trabajadores manifestaron que incluso si el Gobierno ha afirmado actuar de buena fe, no es bien acogida su intervención en la negociación colectiva del sector azucarero. Ahora conviene que el Gobierno respete plenamente la autonomía de los interlocutores sociales, como se desprende de los compromisos que ha suscrito al ratificar el Convenio. El Gobierno debe promover los mecanismos de negociación adaptados y dar respuesta a los temores de represalias antisindicales que sufren los trabajadores. Al tiempo que toman nota del compromiso del Gobierno de respetar el Convenio, los miembros trabajadores pidieron a éste que comunique, en una memoria dirigida a la reunión de 2016 de la Comisión de Expertos, las medidas tomadas y los progresos alcanzados concretamente a este respecto.

Los miembros empleadores señalaron que seguirá habiendo confusión acerca de los hechos y los alegatos de injerencia de parte del Gobierno en la negociación colectiva. Subrayó que en 2010 el Gobierno intervino en el proceso de negociación colectiva voluntaria de la industria del azúcar, al remitir 21 casos no resueltos a la Junta Nacional de Remuneración (NRB). Además, en noviembre y diciembre de 2014, después de haber prolongado las negociaciones colectivas voluntarias que condujeron a una huelga, después de la cual se firmó un convenio colectivo con la participación del Ministro del Trabajo, tres cuestiones no resueltas han sido enviadas a la NRB. Si bien se ha solicitado mayor información al Gobierno con respecto al papel desempeñado por la NRB en lo que se refiere a los salarios mínimos, los miembros empleadores hicieron hincapié en el principio básico según el cual el Gobierno no debería intervenir en la negociación colectiva mediante la imposición de condiciones. La renovación selectiva de las órdenes de remuneración como respuesta al resultado de la negociación colectiva debe cesar de inmediato, por cuanto constituye una injerencia indebida en la negociación colectiva voluntaria. Alentaron al Gobierno a iniciar un diálogo social con los interlocutores sociales sobre la negociación colectiva y el funcionamiento de la NRB. Los miembros empleadores esperan mayor información para que se incluya en la siguiente memoria del Gobierno a la Comisión de Expertos y alentaron al Gobierno a que adopte medidas con el fin de garantizar la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica.

## Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión tomó nota con interés de la información proporcionada por el Gobierno en relación con las medidas adoptadas para favorecer la negociación colectiva en las zonas francas industriales. No obstante, manifestó su preocupación por el hecho de que el Gobierno no haya respetado la negociación colectiva en la industria del azúcar.

Teniendo en cuenta la discusión sobre el caso, la Comisión solicitó al Gobierno que:

- cese su intervención en los procesos de negociación colectiva libre y voluntaria entre empleadores y trabajadores en el sector azucarero;
- adopte medidas concretas para promover e impulsar el desarrollo y una mayor aplicación de los métodos de negociación voluntaria entre, por una parte, los empleadores o las organizaciones de empleadores, y por otra, las organizaciones de trabajadores, con objeto de reglamentar las condiciones de empleo mediante convenios colectivos, incluyendo la negociación colectiva en las zonas francas industriales, en el sector textil y en la industria azucarera;
- proporcione información detallada sobre la situación actual en materia de negociación colectiva en las zonas francas industriales y sobre las medidas concretas para promover dicha negociación en estas zonas;
- se abstenga de infringir el artículo 4 del Convenio y de cometer infracciones de índole similar en el futuro;
- deje de injerir en la negociación colectiva en el sector privado en relación con los principios relativos al arbitraje obligatorio, y
- acepte la asistencia técnica de la Oficina para el cumplimiento de estas conclusiones.

## ZIMBABWE (ratificación: 1998)

El Gobierno ha facilitado la siguiente información por escrito:

En 2010, el Gobierno de Zimbabwe aceptó de manera inequívoca todas las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de la OIT y procedió a desplegar grandes esfuerzos para aplicarlas plenamente, sobre una base totalmente tripartita. En sus últimas deliberaciones sobre Zimbabwe, de 2013, en lo que respecta al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1948 (núm. 87), de la OIT, esta Comisión señaló los avances que se habían realizado en la aplicación de las recomendaciones, y alentó al Gobierno a seguir logrando progresos. Desde entonces, se han conseguido avances incluso mayores, tanto en la legislación como en la práctica, por lo referente a la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98. La base de una gran parte de los progresos ha sido la adopción de la enmienda constitucional núm. 20 de 2013, que adaptó plenamente a la legislación nacional los principios y disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98, garantizando expresamente los derechos de libertad sindical, de negociación colectiva y de sindicación, incluido el derecho a la acción laboral colectiva, en el artículo 65 de la Carta de Derechos. Los elementos restantes de las reformas en curso incluyen la armonización de los diversos estatutos laborales con la nueva Constitución para facilitar la interpretación jurídica, con el fin de garantizar efectivamente los derechos en los dos convenios ratificados. Hasta la fecha, se han realizado considerables progresos para finalizar el ejercicio de reforma de la legislación laboral con objeto de tener en cuenta las observaciones destacadas de los órganos de control de la OIT. Un Consejo Consultivo Tripartito sobre la Reforma de la Legislación Laboral, que actúa bajo la supervisión del foro de negociación colectiva concluyó la reformulación de los

Principios para la enmienda de la Ley del Trabajo durante el período comprendido entre febrero y abril de 2016. El 22 de mayo de 2016, los principales dirigentes del foro de negociación colectiva, a saber, el Ministro de la Función Pública, Trabajo y Previsión Social, y los Presidentes de las organizaciones tanto empresariales como laborales iniciaron un debate sobre las recomendaciones del Consejo y acordaron poner fin a las deliberaciones el 31 de agosto de 2016, con miras a allanar el camino para la redacción del proyecto de Ley del Trabajo. Más concretamente en relación con el Convenio núm. 98, en el último informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se indican los grandes progresos realizados hasta ahora, pero se expresan asimismo una serie de inquietudes en lo tocante a los artículos 1 y 4 únicamente, respecto a los cuales el Gobierno de Zimbabwe se complace en facilitar las siguientes aclaraciones e información. En lo que respecta a la protección contra la discriminación antisindical en la práctica, los artículos 4 y 7 de la Ley del Trabajo ya prevén una protección contra actos de discriminación antisindical al estipular la imposición de sanciones penales a los empleadores que vulneran «*el derecho de los trabajadores a afiliarse a sindicatos y a comités de trabajadores*» y «*el derecho de los trabajadores a la democracia en el lugar de trabajo*», incluidas penas privativas de libertad para períodos de hasta dos años. El artículo 89, 2), c) de la Ley del Trabajo prevé asimismo la reintegración o el empleo de cualquier persona que haya sido objeto de despido improcedente, incluida la concesión de daños punitivos, en cuyo caso la reintegración ya no se considera posible. Además, el artículo 65,2) de la Constitución de Zimbabwe dispone que «*con la salvedad de los miembros de los servicios de seguridad, toda persona tiene el derecho a constituir los sindicatos y organizaciones de empleadores o de trabajadores que estime convenientes y de afiliarse a ellos, y a participar en las actividades lícitas de dichos sindicatos y organizaciones*». Por lo tanto, el reto que se plantea en la práctica tal vez sea la capacidad generalmente inadecuada de los miembros sindicales para reivindicar suficientemente los derechos existentes en los tribunales de justicia. Con el fin de abordar las cuestiones objeto de discusión, del 31 de agosto al 3 de septiembre de 2015 el Gobierno tomó disposiciones para que todos los jueces de tribunales de trabajo participaran en sesiones de formación impartidas por especialistas de la OIT del Equipo de Trabajo Decente en Pretoria (Sudáfrica), con miras a sensibilizarles sobre cómo proteger mejor a los trabajadores en los casos de discriminación antisindical, entre otras cuestiones. En su empeño por seguir avanzando, el Gobierno también se compromete a debatir con los interlocutores sociales formas de emprender reformas jurídicas y prácticas para que la protección contra la discriminación sindical sea más accesible y responda mejor a las necesidades reales. El Gobierno confía en que estos esfuerzos conduzcan a la mejor aplicación del Convenio núm. 98. En relación con el alcance de la negociación colectiva, tal como indica, con interés, la Comisión de Expertos, la Constitución de Zimbabwe ha extendido la negociación colectiva a los funcionarios públicos. Con el fin de garantizar plenamente el derecho constitucional a la negociación colectiva, la Ley de Administración Pública ya está en una fase avanzada por lo que se refiere a su armonización con la Constitución, en consonancia con los Principios acordados por los representantes de los trabajadores en la administración pública. Al tiempo que se tramitan estas enmiendas, los trabajadores de la administración pública pueden entablar negociaciones en la actualidad con el Consejo Nacional de Negociación Paritaria. En lo que respecta a la aprobación previa de convenios colectivos, el Gobierno de Zimbabwe y los interlocutores sociales, a través del Consejo Consultivo Tripartito sobre la Reforma de la Legislación Laboral, han

acordado enmiendas a la Ley del Trabajo con el fin de incorporar las recomendaciones de la Comisión de Expertos, enmendando el artículo 79 con el fin de limitar los requisitos para el registro de convenios colectivos a «vicios procesales y reclamaciones formuladas por los propios partidos», tal como recomienda la Comisión de Expertos. Es pertinente señalar que, en el contexto del Convenio núm. 87, el Gobierno de Zimbabwe ha cumplido en tiempos recientes con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de marzo de 2016 de registrar dos organizaciones de trabajadores cuyo registro se había rechazado anteriormente. Como consecuencia, el Gobierno de Zimbabwe está comprometido a seguir concertando esfuerzos con los interlocutores sociales en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales con respecto a los convenios ratificados.

Además, ante la Comisión **una representante gubernamental** se refirió a la información comunicada por escrito a la Comisión de Aplicación de Normas. Asimismo, declaró que la Misión Técnica de Alto Nivel a Zimbabwe, solicitada por la Comisión de Aplicación de Normas en 2013 para evaluar los progresos en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de 2009, fue bien recibida, tanto por el Gobierno como por los interlocutores sociales, en febrero de 2014. El Gobierno y los interlocutores sociales emprendieron varias actividades que aún prosiguen para dar efecto a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, como la revisión de la legislación laboral, el desarrollo de las capacidades de los actores del Estado y de los funcionarios judiciales y la preparación de un manual personalizado y simple sobre las normas internacionales del trabajo para ser utilizado en la formación de las fuerzas del orden y de otros agentes estatales. Recordó que, desde las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas en 2013, la Comisión de Expertos tomó nota con interés de los progresos realizados en algunos asuntos, incluida la plena incorporación de los principios y las disposiciones del Convenio núm. 87 y del Convenio núm. 98. Especificó asimismo que la retirada de algunos casos que implicaban a los sindicalistas y que habían estado pendientes de resolución judicial mejoró enormemente el nivel de libre goce de los derechos fundamentales de los sindicalistas, especialmente del derecho de sindicación. Además, se organizaron, de 2011 a 2015, numerosos seminarios de intercambio de conocimientos sobre normas internacionales del trabajo para diversos agentes estatales, incluidos la policía, los fiscales, los magistrados y los jueces del Tribunal Supremo, del Tribunal Superior y del Tribunal de Trabajo que dieron lugar a un notable descenso del número de enfrentamientos entre sindicalistas y fuerzas del orden.

Recordando las más recientes observaciones de la Comisión de Expertos y sus motivos de preocupación, indicó que se realizaron progresos respecto de la armonización de las leyes laborales. La revisión de la Ley de la Administración Pública para garantizar que se diera efecto a los principios consagrados en el Convenio núm. 98, se basó en los principios acordados en una reunión del foro de negociación colectiva para considerar el proyecto de ley de enmienda, a más tardar en septiembre de 2016, a efectos de brindar a los trabajadores de la administración pública la oportunidad de contribuir al proceso de desarrollo legislativo. En lo que atañe a la Ley del Trabajo, el nuevo conjunto de principios para la enmienda de la Ley del Trabajo, acordado en el Consejo Consultivo Tripartito sobre la Reforma de la Legislación Laboral, de carácter tripartito, en 2016, abordó, entre otros aspectos, la revisión de todo el artículo 79 de la Ley del Trabajo, mencionada en el informe de 2016, a efectos de racionalizar las facultades del Ministro respecto del registro de los convenios colectivos. Algunos artículos de la Ley de Trabajo vinculados directa o indirectamente con la negociación colectiva, también han de ser enmendados: 1) los artículos 14, 25 y 81, con el fin de garantizar que los

convenios colectivos no estén sometidos a aprobación ministerial sobre la base de que el acuerdo es o se ha convertido en «... poco razonable o injusto» o «contrario al interés público»; 2) el artículo 63 A, 7), con miras a suprimir las facultades del Ministerio de Trabajo de nombrar un administrador provisional y de conferir la facultad al Tribunal del Trabajo de nombrar al administrador, habiendo otorgado a las partes interesadas el derecho a ser oídas, en cumplimiento del artículo 69, 2) de la Constitución; 3) el artículo 104, con el fin de racionalizar los procedimientos para declarar una huelga, y 4) los artículos 107, 109 y 112, a efectos de eliminar las sanciones excesivas, despenalizar las acciones laborales colectivas y garantizar la protección contra la discriminación antisindical. Deberían acordarse, para el 30 de junio de 2016, otros principios no necesariamente relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva, con el fin de que se dé inicio a la redacción del proyecto de ley. Expresó su confianza en que los delegados trabajadores y empleadores de Zimbabwe puedan corroborar la presentación del Gobierno a la Comisión de Aplicación de Normas y destacó que su Gobierno valora el diálogo social, que se sitúa en el centro de la gobernanza del mercado laboral. Además de abordar las preocupaciones de la Comisión de Expertos en virtud del Convenio núm. 98, el Gobierno y los interlocutores sociales también realizaron progresos en algunas áreas vinculadas con la gobernanza del mercado laboral, incluido el fortalecimiento del diálogo social, mediante la negociación de un acuerdo sobre una cámara para el diálogo social (*chamber for social dialogue*). A tal fin, la Fiscalía General está trabajando en el segundo proyecto de ley sobre el foro para la negociación tripartita, que apunta a incorporar los comentarios y las recomendaciones de los interlocutores sociales en una primera redacción del proyecto de ley, publicada en noviembre de 2015. Además, en agosto de 2015, el Gobierno actuó prontamente enmendando la Ley del Trabajo a efectos de detener los despidos masivos, siguiendo un fallo del Tribunal Supremo que declaró que, por ley, los empleadores de Zimbabwe tienen el derecho de rescindir los contratos de empleo con un aviso basado en el derecho consuetudinario. Para concluir, la representante gubernamental indicó que su delegación aguarda con interés un compromiso y un diálogo constructivos con otros gobiernos y los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la Comisión de Aplicación de Normas.

**Los miembros empleadores** recordaron que el examen de la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de los órganos de control de la OIT tiene una larga historia: ha sido objeto de once observaciones de la Comisión de Expertos desde 2002; se estableció una comisión de encuesta en 2009 de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT; esta Comisión ha discutido el caso cuatro veces, en 2002, 2003, 2004 y 2005; se presentó una queja ante el Comité de Libertad Sindical (caso núm. 3128), y en febrero de 2014 se realizó una Misión Técnica de Alto Nivel de la Oficina. Se ha llevado a la práctica la mayor parte de las recomendaciones, como explicó el representante gubernamental, pero en la última observación de la Comisión de Expertos se señalan algunas cuestiones pendientes, que suscitan preocupación. La primera se refiere a la protección frente a la discriminación antisindical. A raíz de los alegatos de actos antisindicales por parte del Gobierno, como el arresto y acoso de sindicalistas y dirigentes sindicales, que formularon el movimiento sindical de Zimbabwe y la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Comisión de Expertos ha solicitado al Gobierno que aporte información estadística en la que se indique el número de quejas relativas a actos de discriminación antisindical que se hayan presentado y examinado, ejemplos de decisiones judiciales emitidas, el promedio de duración de los procedimientos y las sanciones que se impusieron. El Gobierno ha respon-

dido que, debido a la falta de un verdadero sistema de información sobre el mercado de trabajo, no se puede aportar información estadística de ese tipo. Habida cuenta de que la CSI y el Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (ZCTU) formularon más alegatos sobre actividades antisindicales en 2015, la respuesta del Gobierno fue que los sindicatos debían presentar información más detallada para proceder a una investigación. En este contexto, la Comisión de Expertos tomó nota con inquietud de la ausencia de información específica en lo relativo a la protección que se ofrece en la práctica a las víctimas de discriminación antisindical, y pidió al Gobierno que haga todo lo posible para proporcionar datos pormenorizados a este respecto y conteste a las observaciones de la CSI y la ZCTU. La información complementaria que el Gobierno presentó por escrito ilustraba los progresos realizados para garantizar que la legislación laboral se ajuste al artículo 1 del Convenio: los artículos 4 y 7 de la Ley del Trabajo prevén sanciones penales por violación de los derechos de los trabajadores a unirse a sindicatos y comités de trabajadores y a la democracia en el lugar de trabajo. Se acogió favorablemente la iniciativa del Gobierno de impartir formación, con la asistencia de la OIT, a todos los jueces del Tribunal de Trabajo sobre la manera de proteger mejor a los trabajadores frente a la discriminación antisindical. Su compromiso de colaborar con los interlocutores sociales para examinar reformas de la ley y la práctica con el fin de que la protección frente a la discriminación antisindical se convierta en realidad, también tuvo buena acogida. En cuanto a la respuesta del Gobierno a la petición de información estadística sobre las quejas, los miembros empleadores indicaron que esa información ya existe, aunque en forma poco estructurada; se alentó al Gobierno que recopile toda esa información para presentarla a la Oficina, y estudie la posibilidad de crear un sistema de información sobre el mercado laboral o de tomar medidas alternativas que permitan el seguimiento, el control y la comunicación de los casos de incumplimiento, si fuese necesario, con el apoyo de la asistencia técnica, o de otro tipo, de la OIT.

La segunda cuestión suscitada por la Comisión de Expertos es el fomento de la negociación colectiva. Tomó nota de los esfuerzos del Gobierno por armonizar su legislación laboral y sobre la función pública con el Convenio, así como de la aprobación de una nueva Constitución en 2013, que garantiza el derecho de negociación colectiva a todos los trabajadores, las negociaciones con los interlocutores sociales en el foro de negociación colectiva, la promulgación de la Ley del Trabajo (enmienda) núm. 5, en agosto de 2015, y el proceso en curso de reforma de la legislación laboral. Los miembros empleadores celebraron los avances realizados hasta la fecha e instaron al Gobierno a que prosiga las consultas con los interlocutores sociales para concluir el proceso de armonización. En lo concerniente a la negociación colectiva por parte de funcionarios públicos, la Comisión de Expertos ha tomado nota con interés de que la nueva Constitución garantiza ese derecho a todos los trabajadores, pero sigue considerando preocupante el hecho de que no todos los funcionarios públicos estén gozando de él. Alentaron al Gobierno a pedir asistencia técnica a la Oficina para asegurar que los funcionarios públicos que no trabajan en la administración del Estado disfruten efectivamente del derecho de negociación colectiva. Según la información presentada por el Gobierno a esta Comisión, el proceso de modificación de la Ley de la Administración Pública para que se ajuste a la Constitución se encuentra en una fase avanzada. La información que ha presentado el Gobierno deja claro que en la Constitución se protege el derecho de negociación colectiva de todos los funcionarios públicos, con la salvedad de los «miembros de los servicios de seguridad». En opinión de los miembros empleadores, se trata de progresos encomiables. Instaron al Gobierno a

que finalice las últimas enmiendas legislativas que se requieren para garantizar una armonización plena de la Ley de la Administración Pública con el Convenio.

El último motivo de preocupación de la Comisión de Expertos es que, al conceder a las autoridades el derecho de aprobar o rechazar convenios colectivos sobre la base de consideraciones como que un convenio haya pasado a ser poco razonable o injusto, el artículo 79 de la Ley del Trabajo es contrario al principio de negociación voluntaria, que consagra el Convenio. Solicitó al Gobierno que suprima las disposiciones que plantean problema. La información proporcionada por el Gobierno pone de manifiesto que se ha avanzado a este respecto: se ha enmendado el artículo 79 de la Ley del Trabajo, previo acuerdo con los interlocutores sociales y con el asesoramiento del Consejo Consultivo Tripartito sobre la Reforma de la Legislación Laboral, con el fin de limitar los motivos para denegar el registro de convenios colectivos a «vicios procesales y reclamaciones formuladas por las propias partes». Los miembros empleadores expresaron su satisfacción por los progresos en este aspecto y añadieron que consideran que la modificación aumenta la conformidad con el Convenio. A modo de conclusión, los miembros empleadores indicaron que se ha avanzado considerablemente en el cumplimiento del Convenio y, habida cuenta de los antecedentes del caso, felicitó al Gobierno en consecuencia. Al tiempo que admitieron que el proceso de armonización de las leyes nacionales con el Convenio aún no ha llegado a su fin, reconocieron que se ha realizado una gran labor, e instaron al Gobierno a que coopere con sus interlocutores sociales y recurra a la asistencia técnica de la Oficina para llevar a término este proceso.

Los miembros trabajadores observaron que han pasado ocho años desde que esta Comisión debatió acerca de la flagrante falta de respeto de los más básicos derechos sindicales por parte de Zimbabwe y recomendó la constitución de una comisión de encuesta. En marzo de 2010, la Comisión de Encuesta concluyó que en el país se violaban sistemáticamente los Convenios núms. 87 y 98, con un cuadro claro de arrestos, detenciones, actos de violencia y torturas de líderes sindicales y otros sindicalistas por parte de las fuerzas de seguridad, cuya clara intención era intimidar y amenazar a los miembros de la ZCTU, y expresó su especial preocupación por el uso rutinario de la policía y el ejército para romper huelgas, la injerencia generalizada en los asuntos de los sindicatos y ausencia de garantías respecto de la independencia judicial y del Estado de derecho. El Gobierno ha reiterado su compromiso de dar efecto a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, incluso durante la Misión Técnica de Alto Nivel que visitó el país en febrero de 2014. Los miembros trabajadores no sólo se sienten muy decepcionados por la ausencia de avances a pesar de las promesas hechas, sino también alarmados por las medidas regresivas que recientemente se han adoptado. Aunque el artículo 65 de la Constitución de 2013 reconoce la negociación colectiva como derecho fundamental, la legislación laboral no le da efecto en la práctica. De hecho, ninguna de las carencias que la Comisión de Expertos viene revelando desde hace quince años ha sido atendida efectivamente. En virtud del artículo 17 de la Ley del Trabajo, el Ministro de Trabajo sigue conservando su prerrogativa de emitir reglamentos sobre una amplia lista de asuntos, por ejemplo las condiciones de empleo, mientras que los artículos 78 y 79 siguen permitiendo la denegación del registro de convenios colectivos considerados «no razonables o injustos». Estas disposiciones son claramente contrarias al principio de negociación voluntaria amparado por el artículo 4 del Convenio núm. 98. No obstante, el Gobierno ha reforzado sus poderes discrecionales con la adopción en 2015 de la Ley del Trabajo (enmienda), que prevé que ahora los convenios colectivos tienen que incluir medidas para «promover niveles elevados de productividad»

y «la competitividad económica». Además, el artículo 19, 1) de la Ley de la Administración Pública sigue negando a los funcionarios el derecho a la negociación colectiva.

El Gobierno sigue violando de manera flagrante el artículo 1 del Convenio, que prescribe que los trabajadores gocen de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en materia de empleo. La Comisión de Encuesta concluyó que en el país no hay tal protección adecuada. No sólo no ha habido avances a este respecto, sino que cada vez más se victimiza a los trabajadores por su actividad sindical sin que tengan acceso a recursos eficaces. Entre muchos ejemplos está el de la Sra. Mutsambirwa; a esta líder sindical del sector de la banca primero la trasladaron y posteriormente la despidieron en 2015 acusándola de incitar a la huelga, aunque había logrado impugnar su traslado ante el Tribunal del Trabajo. En junio de 2014 el Tribunal Constitucional trató el caso del Sr. Katsande, presidente del Sindicato de Trabajadores de Banca y Afines de Zimbabwe, quien fue suspendido de su cargo por su banco empleador; el Tribunal aún no ha emitido su veredicto. Otra novedad preocupante es la del proyecto de ley sobre zonas económicas especiales, con la que se trata de excluir del ámbito de aplicación de la Ley del Trabajo a los inversores que operen en estas zonas. En vez de la Ley del Trabajo, el Ministro impartirá las normas sobre condiciones de servicio, terminación del contrato de trabajo, despidos y procedimientos disciplinarios que se han de aplicar en las zonas. Ello significa que a los trabajadores de estas zonas se les excluirá del derecho de negociación colectiva y que sólo estarán sujetos a los reglamentos emitidos unilateralmente por la autoridad de las zonas económicas especiales, que puede celebrar consultas con el Ministro de Trabajo pero no con los representantes de los trabajadores. Puesto que dicho proyecto de ley confiere a la autoridad de las zonas económicas especiales la facultad de declarar cualquier zona o instalación una zona económica especial, la repercusión para los trabajadores podría ser devastadora. El derecho a la negociación colectiva está indisolublemente vinculado con el derecho de libertad sindical y el derecho de los trabajadores y los empleadores de crear las organizaciones que estimen convenientes. La Comisión de Encuesta y la Comisión de Expertos han concluido que las disposiciones de la Ley del Trabajo y la Ley sobre Orden Público y Seguridad son contrarias al derecho de libertad sindical con respecto a cuestiones tales como el registro de sindicatos, la supervisión de las elecciones de cargos sindicales o la reglamentación de las cotizaciones sindicales. La Ley del Trabajo (enmienda) de 2015 no hace más que empeorar la situación al conferir, en virtud de su artículo 120, al Gobierno la facultad de nombrar a un administrador para que lleve los asuntos de un sindicato que según este administrador está mal gestionado. Esta disposición contraviene el artículo 3 del Convenio núm. 87, que protege el derecho de los sindicatos a administrar sus actividades sin interferencia de las autoridades públicas.

Además, las manifestaciones públicas han sido objeto de medidas drásticas. Los trabajadores que salen a la calle para pedir cuentas al Gobierno por las promesas que hizo en las elecciones son objeto de arrestos y actos de intimidación por parte de la policía. El 11 de abril de 2015, la policía anunció públicamente que las manifestaciones convocadas por el ZCTU contra la congelación salarial anunciada por el Gobierno serían prohibidas, anuncio que fue desautorizado por el Tribunal Supremo mediante una orden por la que se permitían esos actos de protesta. Más de 100 policías antimotines se presentaron en la oficina del ZCTU y bloquearon su entrada del 8 al 15 de agosto de 2015, fechas en que debían tener lugar acciones de protesta en el país tras la decisión del Tribunal Supremo de permitir a los empleadores poner fin a los contratos de trabajo sin

motivo justificado. Fueron detenidos los líderes del ZCTU, Sres. George Nkiwane y Japhet Moyo junto con Runesu Dzimiri (secretario general de los trabajadores de la industria alimentaria), Ian Makoshori (secretario general de los jóvenes trabajadores) y la Sra. Sekai Manyau (miembro del Consejo asesor de la mujer). Por último, la no entrega por los empleadores de las cuotas sindicales se ha convertido en una práctica generalizada que ha puesto a los sindicatos en graves dificultades financieras. La Ley del Trabajo prescribe que los empleadores que violen los acuerdos con los sindicatos sobre la recaudación y la transferencia de cuotas sindicales se enfrentan a multa o a pena de prisión de hasta dos años. No obstante, varios empleadores del sector de la construcción aún deben al Sindicato de Trabajadores de la Construcción y Oficios Afines de Zimbabwe 485 000 dólares de los Estados Unidos, varios empleadores de la industria de la cerámica adeudan 15 700 dólares de los Estados Unidos al Sindicato de Trabajadores de la Cerámica y Productos Afines, y varios empleadores del sector minero deben 39 360 dólares de los Estados Unidos al Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, lo que tiene consecuencias devastadoras para los sindicatos afectados. Zimbabwe está atravesando una aguda crisis en materia de empleo, y los trabajadores del país están soportando las consecuencias de las políticas económicas reiteradamente fallidas del Gobierno. La mayoría de los trabajadores ganan salarios muy por debajo del nivel de pobreza, y muchos trabajadores se pasan meses sin recibir sus pagas. La represión nunca ha ayudado a ningún gobierno a atajar las crisis económicas, mientras que se ha demostrado que la negociación colectiva y el diálogo social constituyen una herramienta eficaz contra las pérdidas de empleos. Por tanto, se exhorta al Gobierno a que de manera urgente ponga su legislación y su práctica en armonía con el Convenio.

**El miembro empleador de Zimbabwe** declaró que, en el pasado, la situación sumamente adversa que prevaleció en el país afectó tanto a los trabajadores como a los empleadores. Ambos sufrieron a manos de las autoridades policiales. Los empleadores no se libraron, dado que fueron arrestados por haber infringido la reglamentación sobre control de precios, lo que dio lugar al nombramiento de una comisión de encuesta. Explicó que se realizaron progresos, lo cual es digno de elogio. Por ejemplo, se efectuaron mejoras en la manera en que interactúan los empleadores y el Gobierno. Apoya la declaración expresada por los miembros empleadores que plantea una cuestión muy pertinente sobre los casos de discriminación antisindical que fueron notificados al Gobierno. En particular, acordó que en ese estado de cosas una petición adicional de información al Gobierno parecería poco razonable, considerando que, de haber asumido la responsabilidad de investigar los alegatos, la información habría estado fácilmente disponible. Sin embargo, el Gobierno fue felicitado por el establecimiento del Consejo Consultivo Tripartito sobre la Reforma de la Legislación Laboral, que estuvo de acuerdo con los 13 principios que sustentarían la reforma de la legislación laboral en el país. Los mencionados principios fueron elaborados de manera tripartita; por ejemplo, se examinaron los casos en los que hubo un poder ministerial excesivo y se acordó que esos poderes fuesen reducidos. Aunque los empleadores fueron antes decepcionados, aún están preparados para dar otra oportunidad al Gobierno y a los trabajadores.

**El miembro trabajador de Zimbabwe** señaló que han pasado cinco años y medio desde que la Comisión de Encuesta formuló sus recomendaciones. A pesar de la promesa del Gobierno de poner todas las leyes laborales pertinentes en conformidad con los Convenios núms. 87 y 98, se han registrado escasos progresos en este aspecto, a excepción de la Constitución de 2013. En agosto de 2014, se acordaron, mediante diálogo tripartito, algunos principios para ajustar la legislación nacional a lo dispuesto en las

normas internacionales del trabajo. En 2015, el Gobierno promulgó la Ley del Trabajo (enmienda) núm. 5, sin tener en cuenta los principios acordados. Esta ley establece que una negociación colectiva libremente acordada no debe registrarse si va en contra del interés público. Además, esta misma ley prevé una compensación mínima por reducción de plantilla. Y permite asimismo que haya injerencia ministerial en la administración de los consejos nacionales de empleo. El orador considera que se han aceptado los principios que fueron objeto de discusión el 22 de mayo de 2016 sólo a efectos de poder informar a esta Comisión de los progresos realizados. Además, en mayo de 2016, el proyecto de ley sobre zonas económicas especiales fue objeto de debate y aprobado de forma inconsulta por la Cámara Baja del Parlamento. Este proyecto de ley trata de excluir a las zonas económicas especiales del ámbito de aplicación de la Ley del Trabajo. El orador declaró que los actos de discriminación antisindical son moneda corriente, que se despiden a afiliados sindicales, como ha ocurrido en el caso del Sr. Honest Mudzete, presidente de la Asociación de Maquinistas de Ferrocarril, del Sr. Muzvidziwa, presidente del Sindicato de Servicios de Hostelería y Restauración, así como de la Sra. Sophia Bwera, miembro de la ejecutiva nacional sindical. Se han registrado despidos selectivos de trabajadores durante acciones de huelga, en particular, de dirigentes sindicales y representantes de los trabajadores. Además, el Tribunal Constitucional aún tiene que pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 104 de la Ley del Trabajo, que restringe el derecho de huelga. El orador denunció la demora en el pago de los salarios a los trabajadores y la dificultad que estos tienen para disponer de sus salarios a causa de la escasez de liquidez de los bancos. Como no se abonan los salarios, las cuotas sindicales no pueden hacerse efectivas, lo que paraliza el funcionamiento de los sindicatos. Por último, el orador pidió al Comité que insistiera, mediante la adopción de medidas más firmes, en la aplicación efectiva de las disposiciones del Convenio.

**El miembro gubernamental de Botswana** hablando en nombre de los Estados miembros de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), tomó nota de los avances logrados por el Gobierno de Zimbabwe para resolver las cuestiones planteadas, sobre todo en relación con las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Señaló las modificaciones constitucionales aprobadas en 2013, que constituyen una buena base para dar respuesta a las inquietudes planteadas por dicha Comisión acerca del cumplimiento del Convenio, así como el acuerdo tripartito alcanzado sobre los principios que forman la base para la modificación de la Ley del Trabajo y la Ley del Servicio Civil, en el contexto de la reforma de la legislación laboral. Asimismo, tomó nota de los avances logrados con respecto a la creación de capacidades de las partes interesadas. El orador destacó la necesidad de proceder con celeridad a la armonización de varias leyes con la nueva Constitución. Si bien es necesario resolver con toda prontitud las cuestiones pendientes para cumplir plenamente el Convenio, confía en que la revisión y el seguimiento periódicos de la aplicación de instrumentos regionales vinculados con el empleo y los temas laborales, como el Programa de Trabajo Decente de la SADC de 2013-2019, servirán de ayuda al Gobierno en ese sentido. La continua asistencia técnica prestada por la Oficina al Gobierno y los interlocutores sociales facilitará también el cumplimiento del Convenio.

**El miembro empleador de Malawi** manifestó su solidaridad con el Gobierno en nombre del Foro del Sector Privado de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SPSF). En Zimbabwe hay un espacio propicio para la reforma de la legislación y los empleadores están contribuyendo a los cambios que se están produciendo. El SPSF, que es el organismo subregional que representa al sector privado, participó en las consultas tripartitas y en el diálogo social con objetividad. Las intervenciones realizadas por el

miembro empleador de Zimbabwe han reflejado ese compromiso. En el contexto de la plataforma nacional para el diálogo social, los empleadores acordaron derogar el artículo 79, 2), b) y c), de la Ley del Trabajo. Cuando se denuncia un caso de incumplimiento de un convenio fundamental, es menester que la situación sea abordada primero en el ámbito nacional y después en el ámbito subregional, si las instituciones nacionales han fallado, para garantizar que las autoridades competentes tengan la oportunidad de entender los motivos que causan el problema. En este sentido, es alentador que la Federación de Empleadores de Zimbabwe (EMCOZ) acuda a las plataformas nacionales para plantear sus inquietudes acerca de la Ley del Trabajo (enmienda) núm. 5, de 2015. La EMCOZ no ha señalado estas preocupaciones a la atención de las instituciones subregionales o internacionales pertinentes. Las instituciones nacionales deben ser aprovechadas, sobre todo si los gobiernos, con la asistencia técnica de la OIT, han demostrado que están dispuestos a atender las preocupaciones planteadas por la Comisión de Aplicación de Normas. La solicitud que los empleadores cursaron al Gobierno es legítima y demuestra que los empleadores han abordado el diálogo social con objetividad. Por último, el orador reconoció la buena voluntad del Gobierno para solucionar las cuestiones planteadas por esta Comisión y tiene el convencimiento de que el Gobierno y los interlocutores sociales continuarán impulsando cambios positivos.

**El miembro trabajador de Botswana** recordó que Zimbabwe ha sido un caso recurrente examinado por esta Comisión debido a las graves violaciones de las disposiciones de este Convenio y del Convenio núm. 87. La gravedad de estas violaciones, en particular los ataques físicos y psicológicos concatenados y destructivos contra los trabajadores y sus dirigentes sindicales, ha conducido al establecimiento de una comisión de encuesta para investigar y formular recomendaciones. Sin embargo, la Comisión de Aplicación de Normas está familiarizada con la deficiente aplicación de estas recomendaciones. La situación no ha experimentado grandes cambios, ya que el acoso y la intimidación siguen pesando sobre los trabajadores y los sindicatos, y han repercutido en el proceso de negociación colectiva. El 8 de agosto de 2015, la policía impidió que el ZCTU se manifestara contra el incremento de la pérdida de empleos. Antes de la manifestación prevista, la policía hizo una redada en las oficinas del ZCTU en Harare y detuvo a siete dirigentes sindicales, entre ellos el Presidente y el Secretario General del ZCTU, y a varios periodistas. Ulteriormente se puso en libertad a los arrestados, que fueron intimidados tanto física como psicológicamente por la policía que patrullaba en el distrito comercial central de Harare con un equipo antidisturbios. El 11 de abril de 2015, el ZCTU obtuvo permiso para manifestarse en seis ciudades con el fin de denunciar una serie de prácticas contrarias a los convenios colectivos existentes, entre ellas la congelación y el recorte de los salarios, la flexibilidad unilateral del mercado de trabajo, el impago y el pago tardío de los salarios y la no remisión a los sindicatos de las cuotas sindicales. Para concluir, el orador subrayó que el Gobierno no ha puesto su legislación y su práctica de conformidad con los requisitos del Convenio.

**El miembro gubernamental de Malawi** expresó su satisfacción con respecto a los avances logrados por el Gobierno para aplicar las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta en 2010. Los empleadores, los trabajadores y el Gobierno deben trabajar conjuntamente para que el país avance en los ámbitos económico y social. Se estableció un foro de negociación colectiva, encargado de planificar y supervisar la mejora y aplicación de las leyes del trabajo y otros instrumentos. Este foro creó un clima propicio para que los interlocutores sociales trabajen conjuntamente en la labor de conseguir que el país sea mejor para vivir y hacer negocios. El compromiso y los avances

del Gobierno para mejorar la aplicación del Convenio son encomiables y deben alentarse. Las medidas adoptadas por el Gobierno para modificar la Constitución también son un paso en la dirección correcta. Se debe alentar al Gobierno, los trabajadores y los empleadores a que trabajen juntos de manera que se garantice que las cuestiones planteadas por la Comisión de Encuesta se resuelvan a conciencia. Para concluir, el orador alentó a la OIT a que siga prestando asistencia técnica destinada a las reformas en curso para que el Gobierno pueda ayudar a que se produzca un crecimiento económico mediante el establecimiento de un diálogo social que sea sostenible y sólido.

**El miembro gubernamental de Swazilandia** apoyó la declaración formulada por la SADC y felicitó al Gobierno por los grandes avances realizados en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. El Gobierno ha realizado progresos considerables, en consulta con los interlocutores sociales, en lo que respecta a garantizar el cumplimiento del Convenio tanto en la legislación como en la práctica a través de la reforma de la Constitución y del marco legislativo así como a través de la formación de jueces de los tribunales del trabajo. El Gobierno ha demostrado su compromiso con la promoción y la protección de los derechos de los trabajadores. El orador recomendó que la OIT continúe proporcionando asistencia técnica a fin de apoyar las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

**El miembro empleador de Swazilandia** hablando en nombre de la Federación de Empleadores y Cámaras de Comercio de Swazilandia (FSECC), indicó con respecto a este caso que se trata de examinar los progresos alcanzados y que es importante reconocer los esfuerzos de los interlocutores sociales. Se deben celebrar las reformas en la legislación del trabajo adoptadas por los interlocutores sociales a través del foro de negociación colectiva. Algunas reformas ya han sido adoptadas y otras todavía están en curso. El Gobierno se ha comprometido a colaborar más con los interlocutores sociales para abordar las cuestiones señaladas por el ZCTU. La OIT promueve el espíritu de diálogo y alienta a los interlocutores sociales a que resuelvan sus dificultades. Es esencial que se debatan estas cuestiones a nivel nacional y regional, a través de las estructuras tripartitas existentes. La OIT se debe utilizar como foro de último recurso. Los trabajadores y los empleadores pueden hacer más para garantizar que Zimbabwe cumple las solicitudes de la Comisión de Expertos con respecto a la discriminación antisindical. Para concluir, el orador instó a la Comisión de Aplicación de Normas a que celebre los progresos realizados y pidió a los interlocutores sociales que trabajen juntos para resolver sus puntos de desacuerdo. La OIT debe seguir prestando asistencia técnica a este respecto.

**El miembro trabajador de Swazilandia** expresó su solidaridad con los trabajadores de Zimbabwe que deben hacer frente a desafíos similares a los que encaran los trabajadores de Swazilandia. Lamentó las recurrentes comparencias de Zimbabwe ante la Comisión. Cuando Zimbabwe firmó la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de la SADC de 2011, se pensó que lo había hecho con miras a lograr la uniformización con respecto a los derechos humanos y de los trabajadores en toda la región. Sin embargo, aún se dan casos en que los sindicatos no reciben las deducciones salariales que les corresponden. La intención de estas prácticas es frustrar, paralizar y socavar la capacidad de los sindicatos para defender y fomentar los derechos e intereses de sus afiliados. El orador exhortó al Gobierno a que respete su compromiso de cumplir el Convenio y la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de la SADC y proteja los derechos de los sindicatos. Los gobiernos deberían apoyar al Gobierno de Zimbabwe para que cumpla con las obligaciones acordadas, tanto en el contexto de la OIT, como en el contexto regional e internacional. Los trabajadores de Zimbabwe tienen derecho a gozar de sus derechos.

Queda claro que en Zimbabwe no se ha realizado ningún progreso con respecto a la aplicación del Convenio y que en las conclusiones se debería instar al Gobierno a actuar.

**La miembro gubernamental de la República Unida de Tanzania** hizo suya la declaración realizada en nombre de los Estados miembros de la SADC y acogió con agrado los esfuerzos realizados por el Gobierno de Zimbabwe y los interlocutores sociales para abordar las cuestiones pendientes. Estos esfuerzos condujeron a la aprobación, en 2013, de la enmienda constitucional; al establecimiento del foro de negociación colectiva; y al establecimiento de un Consejo consultivo tripartito sobre la reforma de la legislación laboral que allanará el camino para la redacción de un proyecto de ley de enmienda de la Ley del Trabajo. Debería alentarse al Gobierno y a todas las partes interesadas a intensificar sus esfuerzos para que las relaciones laborales sean sostenibles y armoniosas. El orador pidió a la OIT que continúe proporcionando al Gobierno y a los interlocutores sociales la asistencia necesaria a este respecto.

**La miembro trabajadora de la República de Corea** dijo que la Comisión de Expertos ha recordado al Gobierno la necesidad de reformar efectivamente sus leyes del trabajo para promover prácticas de negociación colectiva auténtica y aceptable en plena colaboración con los interlocutores sociales. El Gobierno ha seguido aplicando mal las peticiones de la Comisión de Expertos. Además, ha modificado unilateralmente los principios que habían sido acordados por los interlocutores sociales. En concreto, en agosto de 2014 los interlocutores tripartitos adoptaron, en el contexto del foro de negociación colectiva, 13 principios para orientar el proceso de reforma. En diciembre de 2014, el Consejo de Ministros aceptó estos principios sin cambios. El proyecto de enmienda a la Ley del Trabajo, que más tarde se convertiría en ley en agosto de 2015, introdujo cambios unilaterales significativos a los principios acordados. La ley contiene disposiciones sobre la creación de una nueva estructura bipartita de trabajadores y empleadores sobre la inspección y el examen y sobre la administración de los comités de empresa. Estas disposiciones nunca se han debatido ni han sido acordadas con los interlocutores sociales. Las disposiciones menoscaban el Convenio y revierten los progresos alcanzados con anteriores reformas nacionales, pues aumentan las competencias del Registrador de sindicatos y permiten al Ministro tomar el control de los comités de empresa. La negociación colectiva no puede tener lugar en el marco de la nueva ley, cuyo fin es intimidar a los interlocutores sociales. La paciencia de esta Comisión no debe tomarse como pretexto para demorar la aplicación del Convenio.

**El miembro gubernamental de China** subrayó que el Gobierno ha aplicado las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, en particular mediante la adopción de la enmienda constitucional y la revisión de la legislación del trabajo. Conviene celebrar estos logros que permiten proteger los derechos de los interlocutores sociales y favorecer la negociación colectiva. Los Estados Miembros deben asumir las responsabilidades que conlleva la ratificación de convenios y, para ello, necesitan asistencia técnica de la OIT y tiempo. Para concluir, el orador expresó su apoyo a los esfuerzos realizados por el Gobierno y declaró que espera que la OIT siga prestando asistencia técnica.

**La miembro trabajadora del Reino Unido** recordó que el Convenio se debe aplicar tanto en la legislación como en la práctica. El derecho a la negociación colectiva está amparado por el artículo 65 de la Constitución aprobada en 2013. Sin embargo, cuando se discutió la reforma de la legislación laboral, la situación no reflejó la prometedora disposición de la Constitución. Quienes han estado presentes en las discusiones tripartitas son incapaces de reconocer la legislación, que según ellos no es la que debería haber surgido del proceso tripartito. El artículo acordado por los interlocutores sociales ya ha sido muy criticado, incluso por

la Comisión de Encuesta y la Comisión de Expertos, por interferir en la negociación colectiva al prescribir que el Ministro apruebe los convenios colectivos para que puedan ser registrados. En lugar de poner la ley en sintonía con los derechos fundamentales, el Gobierno insertó un nuevo artículo que multiplica la infracción de esos derechos. Se ha concedido una facultad discrecional aún mayor al Ministro, que puede zanjar si un acuerdo redundante o no «en interés público» antes de decidir si lo registra. Por tanto, el artículo otorga al Ministerio plenas facultades discrecionales en la concesión de la autorización previa, lo que constituye una violación muy clara del principio de autonomía de las partes. En relación con la negociación en el sector público, los organismos gubernamentales pueden asumir el control de los comités de empresa. Estos ejemplos muestran cómo el Gobierno ha endurecido su control de lo que debía haber sido un proceso negociado entre los interlocutores sociales. Lo mismo sucede en lo que respecta a las indemnizaciones en caso de recortes de plantilla o de despido y la fijación de las condiciones en el sector público. A pesar de la inclusión del artículo 65 en la Constitución de 2013, la negociación colectiva sin control gubernamental no es una realidad en Zimbabwe.

**El miembro gubernamental de Namibia** suscribió la declaración pronunciada en nombre de los Estados miembros de la SADC y encomió al Gobierno por la adopción de la enmienda constitucional, mediante la cual entraron en vigor los Convenios núms. 87 y 98. Esto demuestra que el Gobierno está determinado a aplicar las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta. Asimismo, la inscripción de dos organizaciones de los trabajadores en 2016 demuestra que los principios del Convenio se aplican en la práctica. El orador instó a la OIT a que siga proporcionando asistencia técnica al Gobierno en lo relativo a la reforma de su legislación laboral.

**La miembro gubernamental de Cuba** acogió con agrado el reconocimiento que se hace en el informe de la Comisión de Expertos de los avances en la legislación, particularmente en lo que respecta a la Constitución, que reconoce ampliamente el derecho de negociación colectiva, y al hecho de que la legislación laboral se está armonizando con el Convenio objeto de examen. Considerando la voluntad expresada por el Gobierno de continuar avanzando en el cumplimiento de los compromisos contraídos, alentó a que se prime el espíritu de cooperación y se brinde al Gobierno la asistencia técnica necesaria.

**El miembro trabajador de Sudáfrica** expresó su solidaridad con los trabajadores de Zimbabwe y recordó que la Comisión discutió, en muchas ocasiones, sobre el abuso, la privación y la denegación de los derechos fundamentales de los trabajadores en las zonas francas de exportación (ZFE), lo cual, a su vez, socavó y erosionó los espacios y la libertad para la negociación colectiva. El proyecto de ley sobre las zonas económicas especiales se discutió en el Parlamento de Zimbabwe en mayo de 2016. El artículo 56 del proyecto de ley prevé la supresión de la aplicación de la Ley del Trabajo en las zonas económicas especiales. El efecto de esta disposición sería que la negociación colectiva, conforme a lo previsto en la Ley del Trabajo, sería imposible, confiriendo a los empleadores y a las autoridades la facultad de determinar las condiciones de trabajo en esas zonas. Los trabajadores estarían sujetos a reglamentos elaborados unilateralmente por la autoridad de las zonas económicas especiales, sin consulta o negociación con los representantes de los trabajadores. Además, recordando que el proyecto de ley sobre las zonas económicas especiales, una vez adoptado, sería administrado por el Ministro de Finanzas y el Ministro de Administración Pública, el orador dijo que teme que las aportaciones del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para la adopción de los reglamentos, sólo serían posibles cuando la autoridad decidiera consultarlo. Solicitó que la Comisión inste al Gobierno a

que acepte una misión de alto nivel para evaluar los progresos realizados y asistir con propuestas orientadas a efectuar cambios rápidos y duraderos en las leyes y las prácticas relativas a la negociación colectiva.

**La miembro gubernamental de Kenya** tomó nota con satisfacción de las diversas medidas adoptadas por el Gobierno para cumplir sus obligaciones en virtud del Convenio y resolver las cuestiones planteadas, por ejemplo con respecto al alcance de la negociación colectiva y la protección contra la discriminación antisindical. Asimismo, se han conseguido avances considerables y el Gobierno se ha comprometido a abordar y finalizar las cuestiones pendientes, incluidas las relativas a las enmiendas a la Ley del Trabajo, que se han sometido a debate en el foro de negociación colectiva y el Consejo consultivo sobre la reforma de la legislación laboral. En conclusión, celebró que la OIT haya apoyado a las partes tripartitas ofreciendo cooperación técnica y pidió a la Oficina que siga apoyando los esfuerzos del Gobierno.

**La miembro gubernamental de la India** expresó su reconocimiento por las diversas medidas adoptadas por el Gobierno para poner su legislación en conformidad con las disposiciones del Convenio. Tomó nota con satisfacción de que el foro de negociación colectiva acordó finalizar los debates sobre el proyecto de enmienda a la ley del trabajo en agosto de 2016. Además, el Gobierno ya ha adoptado medidas para aplicar la mayoría de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, incluidas las relacionadas con la protección contra la discriminación antisindical, la ampliación del alcance de la negociación colectiva y el registro de los convenios colectivos. El Gobierno también ha mostrado su voluntad de entablar debates con los interlocutores sociales y se ha beneficiado de la asistencia técnica de la OIT en el ámbito de la formación y la sensibilización. La Comisión debería tener en cuenta los progresos realizados y el compromiso expresado por el Gobierno de continuar poniendo su legislación laboral de conformidad con el Convenio.

**El miembro gubernamental de Ghana** reconoció las medidas adoptadas por el Gobierno para abordar a través de consultas tripartitas las cuestiones planteadas por la Comisión de Encuesta, en particular la reforma en curso de la Ley del Trabajo que es un importante paso hacia adelante para el cumplimiento del Convenio. El orador instó al Gobierno a acelerar esas medidas a fin de lograr un clima laboral armonioso y lograr que se respeten los derechos de los trabajadores.

**El representante gubernamental** indicó que algunas de las cuestiones debatidas no han sido planteadas por la Comisión de Expertos. Primero, las cuestiones legislativas deberían debatirse en el foro de negociación colectiva y otras estructuras nacionales de diálogo social y el Gobierno está empeñado en abordar estas cuestiones con los interlocutores sociales a nivel nacional. Segundo, se ha de tener en cuenta el rendimiento general de la economía del país. Tercero, se han reducido los casos de enfrentamientos entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los sindicatos, y el Gobierno ha seguido trabajando en pro de la mejora de las relaciones de trabajo entre los agentes estatales y los sindicalistas. El Gobierno siempre ha estado dispuesto a participar en el diálogo con el fin de encontrar soluciones mutuamente aceptables a las cuestiones debatidas por esta Comisión. En la reforma de la legislación laboral se han planteado problemas. El fallo del Tribunal Supremo de julio de 2015 produjo vacíos en las leyes existentes que daban a los empleadores el derecho a poner fin a los contratos de trabajo sin preaviso. Puesto que ese fallo provocó pérdidas de empleos masivas y sin precedentes, el Gobierno tomó medidas para acelerar la promulgación de legislación laboral a fin de detener esos despidos. La Ley del Trabajo (enmienda) núm. 5 de 2015 prohíbe la terminación

de la relación de trabajo sin preaviso y reconoce retroactivamente a los trabajadores despedidos el derecho a percibir una indemnización. Si bien desde junio de 2015 se ha conseguido un progreso considerable con el acuerdo de los socios tripartitos sobre la reforma de la legislación laboral basada en todos los comentarios de los órganos de control de la OIT, la necesidad de enmiendas urgentes de la legislación laboral se tradujo en que hubo que dejar de lado temporalmente las reformas que habían sido acordadas. No obstante, esta decisión se tomó de buena fe con la intención de beneficiar a los trabajadores. En cuanto las enmiendas fueron aprobadas, se reanudó la participación tripartita. Las discusiones, que se iniciaron en el foro de negociación colectiva, fueron finalizadas por un consejo consultivo tripartito sobre la reforma de la legislación laboral. El objetivo es que las consultas finalicen al acabar el mes de junio de 2016 a fin de dejar el camino listo para redactar un proyecto de enmienda de la Ley del Trabajo. La sequía provocada por El Niño ha exacerbado los problemas socioeconómicos a que se enfrenta el país. En tal contexto, algunos empleadores no han podido cumplir plenamente los acuerdos de negociación colectiva, especialmente los relativos al salario mínimo. A su vez, esto ha generado demoras en el pago de los salarios, en la remesa de las cuotas de los sindicatos y en las contribuciones de asistencia médica. El Gobierno ha intervenido reiteradamente para animar a las partes a llegar a acuerdos sobre la manera de poder cumplir los convenios negociados colectivamente a pesar de los problemas económicos imperantes. El proyecto de ley sobre zonas económicas especiales que se está debatiendo en el Parlamento no puede socavar los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente los relacionados con los Convenios núms. 87 y 98, habida cuenta de que la Constitución del país ya garantiza estos derechos (excepto para los servicios de seguridad). Además, el Gobierno tiene la intención de realizar un seminario tripartito a fin de lograr un mayor consenso sobre la manera en que tiene que configurarse el marco de relaciones laborales para las zonas económicas especiales. Hizo hincapié en que el Gobierno ha demostrado que respeta plenamente los comentarios de los órganos de control de la OIT, así como las diversas opiniones de los interlocutores sociales. Los desafíos socioeconómicos a los que tiene que hacer frente el país requieren un diálogo social sólido y una participación inclusiva. Se realizarán todos los esfuerzos posibles, tanto en la legislación como en la práctica, para garantizar que las normas internacionales del trabajo forman parte del modelo de desarrollo del país. Concluyó diciendo que el excelente resultado que se ha conseguido desde que se adoptaron las recomendaciones de la Comisión de Encuesta habla por sí mismo.

**Los miembros trabajadores** declararon que la negociación colectiva es esencial para proteger los empleos durante la crisis. Si bien el Gobierno se ha comprometido a garantizar el derecho de negociación colectiva mediante la ratificación del Convenio, no ha cumplido sus obligaciones al recurrir a la violencia y la represión contra quienes están más afectados por la crisis económica. Los miembros trabajadores confiaban en que el debate aclare la necesidad de que el Gobierno celebre sin dilación verdaderas consultas con los interlocutores sociales en relación con las recomendaciones de la Comisión de Encuesta con respecto a la enmienda a la Ley del Trabajo, la Ley de la Administración Pública y la Ley de la Seguridad y el Orden Público. El Gobierno está procurando debilitar el derecho de negociación colectiva con el proyecto de ley sobre zonas económicas especiales, si bien no existe un motivo que justifique la denegación del derecho de negociación colectiva a los trabajadores de las ZFE. Debería recordarse al Gobierno que la no aplicación de un convenio colectivo, incluso de forma temporal, vulnera el derecho de negociación colectiva y el principio de buena fe, por lo que se debería sancionar a los



empleadores que se niegan a remitir a los sindicatos las cuotas sindicales en violación de los convenios colectivos existentes. Además, el Gobierno debería cerciorarse de que se impongan sanciones disuasorias a los empleadores que entran en una dinámica de discriminación antisindical y de que los trabajadores que han sido objeto de discriminación tengan acceso a recursos efectivos. Recordando que el derecho de negociación colectiva no puede ejercerse de manera constructiva sin unas organizaciones de trabajadores representativas e independientes, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que se abstenga de interferir en las manifestaciones públicas arrestando e intimidando a los miembros y dirigentes de sindicatos. Deberían investigarse exhaustivamente incidentes pasados, y aquellos a quienes se considere responsables deberían rendir cuentas de sus actos. Los miembros trabajadores recordaron que la última vez que esta Comisión pidió que se creara una comisión de encuesta con el acuerdo de los tres grupos fue en 2008 en relación con Zimbabwe, también sobre la aplicación del Convenio. Al discutirse nuevamente el caso este año, la Comisión debe realizar por tanto un seguimiento de las recomendaciones ya formuladas e instar al Gobierno a que acepte una misión de alto nivel y a que tome todas las medidas necesarias para permitir que la misión indique mejoras antes de la próxima Conferencia.

Los miembros empleadores indicaron que la discusión puso de manifiesto que siguen existiendo desafíos que afectan a los trabajadores y a los empleadores. Sin embargo, esos retos no deberían restar valor al hecho de que se realizaron progresos hacia el cumplimiento del Convenio. Estos progresos fueron reconocidos por todos los interlocutores sociales de Zimbabwe, así como por la Comisión de Expertos. La Comisión de Aplicación de Normas debería alentar a los Estados Miembros a resolver sus problemas en materia laboral a través del diálogo social en el ámbito nacional. El Gobierno y los interlocutores sociales nacionales establecieron estructuras tripartitas para revisar las reformas de la legislación laboral. Ya se alcanzaron acuerdos a nivel tripartito, incluso respecto de la enmienda de las leyes del trabajo nacionales, que dieron lugar a la enmienda de la Ley del Trabajo, que prevé, entre otras cosas, sanciones penales en caso de violaciones de los derechos sindicales. Estos progresos deberían ser elogiados. Los miembros empleadores consideran que las estructuras tripartitas de diálogo social contribuirán a la finalización del proceso orientado a la armonización de la legislación nacional con el Convenio en un futuro próximo. Las partes deberían trabajar juntas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de las leyes que ya se promulgaron, especialmente aquellas que brindan una protección a los trabajadores. Para aprovechar el impulso de progreso, los miembros empleadores alentaron al Gobierno a que: i) continúe trabajando con los interlocutores sociales nacionales para finalizar las enmiendas legislativas pendientes, a efectos de garantizar el pleno cumplimiento del Convenio; ii) explore todas las medidas razonables para detectar, vigilar y notificar los incidentes de discriminación antisindical, y iii) se acoja a la asistencia técnica de la OIT para lograr el pleno cumplimiento del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión celebró la indicación del Gobierno de que están adoptándose medidas para poner la legislación laboral y sobre la administración pública en consonancia con los artículos 1 y 4 del Convenio núm. 98, incluidas las enmiendas efectuadas y propuestas a la Ley del Trabajo, la adopción de la Constitución de 2013 y la Ley de Administración Pública.

La Comisión tomó nota con decepción de que el Gobierno no ha proporcionado información estadística sobre los casos de discriminación antisindical, tal como ha solicitado la Comisión de Expertos en sus observaciones de 2016.

Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión instó al Gobierno a que:

- celebre consultas constructivas con los interlocutores sociales con el fin de aplicar plena y efectivamente las recomendaciones de la Comisión de Encuesta con respecto a la enmienda de la Ley del Trabajo, de la Ley de Administración Pública y de la Ley de Seguridad y Orden Público;
- asegure que se impongan sanciones disuasorias a quienes participan en la discriminación antisindical y que todos los trabajadores que han sido objeto de discriminación tengan acceso a recursos efectivos;
- recopile y presente a la Oficina toda la información estadística sobre los casos de discriminación antisindical, tal como ha solicitado la Comisión de Expertos;
- suministre información detallada sobre la situación actual de la negociación colectiva en las zonas francas industriales y sobre medidas concretas encaminadas a promoverla en dichas zonas;
- vele por que el derecho de negociación colectiva pueda ejercerse en un clima de diálogo y de entendimiento mutuo;
- aumente la capacidad de los interlocutores sociales para cumplir las obligaciones dimanantes de los convenios colectivos existentes, y
- recurra a la asistencia técnica de la OIT para asegurar el pleno cumplimiento del Convenio núm. 98.

El Gobierno debería aceptar una misión de alto nivel de la OIT antes de la próxima Conferencia con el fin de evaluar los progresos realizados en lo que respecta al cumplimiento de estas conclusiones.

El representante gubernamental agradeció a la Comisión por sus debates y por las conclusiones, y aseguró que el Gobierno continuará trabajando con los interlocutores sociales para implementar los programas indicados en las conclusiones.

---

### Convenio núm. 105: Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957

---

#### TURKMENISTÁN (ratificación: 1997)

Un representante gubernamental recordó las disposiciones legislativas pertinentes, entre ellas, el artículo 63 del Código de Delitos Administrativos y el artículo 223 del Código Penal, e indicó que no se impone el trabajo forzoso en los casos de violación del procedimiento establecido para la organización de asambleas, reuniones o manifestaciones. Explicó que el «trabajo correctivo», en tanto que sanción penal, corresponde a la excepción del artículo 2, c), del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). En realidad, en virtud del artículo 50 del Código Penal, el servicio del trabajo correctivo se presta tras el fallo de un tribunal, con el pago del correspondiente salario. Al mismo tiempo, la legislación limita el uso del trabajo correctivo a determinadas categorías de ciudadanos. Con respecto a los comentarios de la Comisión de Expertos en relación con las sanciones impuestas por difamar o insultar al Presidente de Turkmenistán, incluso mediante la publicación de materiales por Internet (artículos 176 y 192 del Código Penal y el artículo 30, 3) de la Ley sobre el Desarrollo y los Servicios de Internet, de 20 de diciembre de 2014), los ciudadanos de Turkmenistán disfrutaban de libertad de opinión y de expresión y del derecho de intercambiar información. La aplicación de las disposiciones de la legislación nacional no se debe interpretar como un castigo, y por tanto no deben caer en el ámbito de la prohibición del artículo 1, a),

del Convenio. Además, la Constitución de Turkmenistán garantiza la libertad de asamblea y el derecho de celebrar reuniones y manifestaciones. El 28 de febrero de 2015, el Parlamento de Turkmenistán aprobó una ley especial encaminada a la aplicación de los derechos constitucionales de los ciudadanos de Turkmenistán relativos a la organización de asambleas, reuniones y manifestaciones y otros acontecimientos públicos de gran escala. En este caso, la sanción administrativa se impone por infringir los procedimientos establecidos por la legislación y no por la expresión de opiniones políticas. No obstante, en circunstancias excepcionales pueden aplicarse arrestos administrativos sólo en el caso de determinados tipos de delitos administrativos, y no comprenden la obligación de realizar trabajos públicos ni ninguna otra forma de trabajo forzoso. Insistió en que, en el momento actual, el Parlamento de Turkmenistán está debatiendo una nueva constitución teniendo en cuenta las experiencias internacionales en materia de protección de derechos humanos y libertades. En el contexto de las reformas legislativas, también se está trabajando en un proyecto de ley que creará un puesto de defensor de los derechos humanos.

Con respecto a los comentarios de la Comisión de Expertos relativos al trabajo forzoso durante la cosecha del algodón, indicó que el sector agrícola representa menos del 4 por ciento del producto interno bruto (PIB). Al mismo tiempo, el país presta gran atención al desarrollo y mejora del sector agrícola, la introducción de modernas tecnologías innovadoras con el fin de crear puestos de trabajo, así como medidas para apoyar las explotaciones agrícolas y las pequeñas y medianas empresas. Entre las medidas de apoyo e incentivos que se otorgan a los agricultores figuran préstamos preferenciales por un período de hasta diez años con un tipo de interés del 1 por ciento anual. También se han aumentado los precios de las compras públicas del algodón. Según el artículo 8 del Código del Trabajo, en Turkmenistán está prohibido el trabajo forzoso. Además, en el curso de las reformas constitucionales, en la nueva Constitución se prohibirá el trabajo forzoso. De conformidad con la Ley de Educación y los Derechos del Niño, el Gobierno debe proteger al niño frente a todas las formas de explotación en el trabajo recurriendo a medios de naturaleza jurídica, económica, social, médica y educativa. A los estudiantes les está prohibido trabajar durante el curso escolar, tanto en la agricultura como en otros sectores no relacionados con el proceso de su educación. Agregó que, la legislación a que hacen referencia los comentarios de la Comisión de Expertos, la Ley sobre el Régimen Legal aplicable a las Emergencias de 1990, fue derogada. Con respecto a los comentarios sobre la imposición del trabajo forzoso, en tanto que método de movilización y utilización del empleo con fines de desarrollo económico, la Ley sobre el Estado de Emergencia no prevé este tipo de movilización con esos fines. De conformidad con el Código de Delitos Administrativos, se imponen sanciones, incluidas suspensiones administrativas, de hasta tres meses a los empleadores que no prohíban el uso de trabajo forzoso y el trabajo de personas menores de 18 años. Los ciudadanos pueden enviar quejas y peticiones oficiales relativas al uso del trabajo forzoso. A este respecto, no se ha recibido información ni queja alguna sobre tal uso. El Gobierno desea seguir cooperando con la OIT en las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. El Gobierno tiene un compromiso con el diálogo constructivo y la colaboración permanente, como lo evidencian las recientes reuniones y visitas oficiales de la OIT a Turkmenistán, así como las actividades que tienen lugar en el país sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

**Los miembros trabajadores** afirmaron que Turkmenistán es el noveno mayor productor y el séptimo mayor exportador del algodón del mundo y que conserva este rango gra-

cias a un sistema de trabajo forzoso controlado por el Estado. El Gobierno controla totalmente la producción del algodón y obliga a los agricultores a respetar unas cuotas anuales de producción del algodón. Durante la cosecha, las autoridades obligan a los trabajadores del sector público, bajo amenaza de perder sus empleos, a cosechar el algodón o a pagar sobornos o contratar a alguien que los sustituya. Las autoridades también obligan a las empresas del sector privado a contribuir a esta labor con dinero, mano de obra o en especie, amenazándolas con cerrar simple y llanamente sus establecimientos. El trabajo forzoso en la industria del algodón se desarrolla en un contexto de violación generalizada de los derechos humanos en todo el país. Se acusa al Gobierno de ser responsable de cientos de desapariciones forzosas y de ordenar la reclusión de personas como represalia política. El Gobierno niega también a los trabajadores el derecho a la libertad sindical, de reunión y de expresión, lo cual facilita el trabajo forzoso. Las personas que intentan reunir pruebas sobre el trabajo forzoso en la industria del algodón lo hacen bajo su propia responsabilidad y, por tanto, deben actuar de forma anónima para evitar acosos y represalias. Los miembros trabajadores destacaron que el Gobierno, aunque haya adoptado leyes que prohíben el trabajo forzoso, ha ignorado en repetidas ocasiones las profundas preocupaciones expresadas por la Comisión de Expertos en relación con la aplicación de los Convenios núms. 29 y 105. En 2016, de nuevo, la Comisión de Expertos ha instado expresamente al Gobierno a tomar medidas específicas y eficaces sin tardanza para garantizar la completa supresión del trabajo forzoso de trabajadores de los sectores público y privado en el cultivo del algodón. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de los Derechos del Niño también señalaron en sus observaciones que sigue habiendo niños trabajando en la cosecha del algodón. Varios informes de ONGs ofrecen datos fidedignos sobre la cosecha de 2015 que muestran claramente que el Gobierno ha seguido utilizando de manera generalizada el trabajo forzoso, con total desprecio de las solicitudes de la OIT y de otras agencias de las Naciones Unidas. Estos elementos demuestran que la Comisión de Expertos ha acertado al imponer una doble nota a pie de página en este caso para que sea debatido en la Comisión.

Los miembros trabajadores manifestaron que el Gobierno utiliza diversas formas de coacción para garantizar que el plan de producción del algodón se cumpla. El Presidente de Turkmenistán amenaza a los gobernadores regionales con destituirlos si no consiguen cumplir su objetivo regional de producción del algodón. A su vez, los responsables regionales y los responsables de distrito amenazan a los responsables de las asociaciones de agricultores con perder su empleo si no cumplen con las cuotas asignadas. Luego las asociaciones amenazan a los agricultores con quitarles sus tierras si no cumplen con sus objetivos. Y los trabajadores pueden perder su empleo si se niegan a participar en la cosecha o pagar un soborno o contratar a alguien que los sustituya. Durante la cosecha de 2015, marcada por su carácter tardío y su reducido rendimiento, el Presidente reprochó en varias ocasiones a los gobernadores regionales la lentitud de la producción, obligando a estos últimos a enviar más trabajadores a los campos para acelerar la cosecha. Los administradores de escuelas enviaron a los profesores a cosechar el algodón varios días por semana durante toda la temporada de cosecha en las regiones de Dashoguz, Lebap y Mary, y por todo el país los profesores cuentan que se les dio a elegir entre trabajar en la cosecha, pagar un soborno o renunciar a su carrera. Los miembros trabajadores se refirieron al testimonio de un empleado del servicio público obligado a participar en la cosecha y al de un trabajador contratado por un profesor para trabajar en la cosecha en su lugar, que muestran las malas condiciones de trabajo así como las prácticas de corrupción que provoca la

supervisión del cumplimiento de los objetivos de producción fijados por el Estado.

Los miembros trabajadores también subrayaron que la Universidad de Agricultura de Turkmenes y el Instituto Agrícola de Dashoguz han forzado a unos 2 000 estudiantes a cosechar el algodón bajo amenaza de ser expulsados de sus centros de estudio y que los administradores de escuelas de las regiones de Akhal y Dashoguz hicieron lo mismo con sus alumnos. Asimismo indicaron que el trabajo forzoso de los padres establecido por el Gobierno para cumplir las cuotas también ha provocado, por lo menos en el distrito de Boldumasaz (región de Dashoguz), que se recurra al trabajo infantil, dado que los padres temen perder su empleo si no alcanzan la cuota del algodón que les ha sido asignada. El Gobierno considera los casos en que alguien se niega a participar en la cosecha del algodón como casos de insubordinación, incitación al sabotaje y desprecio por la patria que conllevan la aplicación de sanciones administrativas e incluso el despido. La alta tasa de desempleo en Turkmenistán aumenta el impacto de las amenazas de despido por negarse a participar en la cosecha del algodón. Finalmente, los miembros trabajadores indicaron que el Gobierno debería tomar ejemplo de las conclusiones de la Comisión relativas a casos similares. Es necesario que, con la asistencia técnica de la OIT, el Gobierno adopte y aplique sin más dilación un plan de acción exhaustivo que permita erradicar totalmente el trabajo forzoso en el país.

Los miembros empleadores acogieron con agrado la indicación del Gobierno de que está preparado para cooperar con la OIT a fin de abordar las cuestiones de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. Señalaron que en este caso parecen ser pertinentes las disposiciones del Convenio sobre la prohibición del uso de trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o educación políticas o como castigo por tener o expresar opiniones políticas opuestas al orden político, social o económico establecido, así como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de desarrollo económico. Recordaron que en la primera parte de su observación, la Comisión de Expertos se ha centrado en el artículo 1, a), del Convenio señalando que, en virtud del artículo 178, 2) del Código de Delitos Administrativos de 1984 o del artículo 223 del Código Penal, cualquier violación del procedimiento establecido para la organización de asambleas, reuniones o manifestaciones constituye un delito tanto administrativo como penal, punible con una multa, arresto administrativo o trabajo correccional. El Gobierno no suministró información sobre la aplicación de estas disposiciones en la práctica y la Comisión de Expertos observó que los cambios se introdujeron en el artículo 178, 2) del Código de Delitos Administrativos, pero que el artículo 223 del Código Penal permaneció sin modificaciones y sus artículos 176 y 192 establecen sanciones para los delitos que eran punibles con una multa, trabajo correccional de hasta dos años o reclusión de hasta cinco años. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a suministrar información sobre la aplicación en la práctica del artículo 63 del Código de Delitos Administrativos de 1984 y de los artículos 176, 192 y 223 del Código Penal y a adoptar las medidas necesarias, tanto en la legislación como en la práctica, para garantizar que no se impongan sanciones que incluyan el trabajo forzoso en el caso de la expresión pacífica de las opiniones políticas opuestas al orden político, social o económico establecido.

En relación con el artículo 1, b), del Convenio, los miembros empleadores recordaron que la Comisión de Expertos ha observado que las «necesidades de desarrollo económico», conforme al artículo 7 de la Ley de 1990 sobre el Régimen Legal Aplicable a las Emergencias, no satisfacen la definición de emergencia en relación con el artículo 1, b), del Convenio. La Comisión de Expertos ha observado con suma preocupación el uso generalizado del trabajo for-

zoso en la producción del algodón. En particular, las personas son obligadas a recoger algodón en cumplimiento de las cuotas de producción del algodón establecidas por el Estado bajo la amenaza de sanciones. El Gobierno obliga a los agricultores a entregar cuotas anuales de producción del algodón y miles de trabajadores recogen algodón bajo la amenaza de pérdida de tierras, empleo y salarios. Las empresas son obligadas a enviar a los empleados a recoger algodón bajo la amenaza de una auditoría extraordinaria e inspecciones impositivas y contra incendios, mientras que las empresas de transporte son obligadas a contribuir transportando a los trabajadores a los campos del algodón, sin ninguna compensación y bajo la amenaza de confiscación de sus licencias por la policía. Recordando que el Convenio, que prevé la abolición de cualquier forma de trabajo forzoso en cinco casos específicos, está diseñado para complementar el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), los miembros empleadores indicaron que se han opuesto durante mucho tiempo al uso del trabajo forzoso para el desarrollo económico. Instaron enérgicamente al Gobierno a adoptar medidas eficaces sin demora para asegurar la eliminación completa de dicho uso en relación con la cosecha del algodón y le pidieron además suministrar información sobre las medidas concretas tomadas con respecto a la eliminación y los resultados concretos obtenidos. A ese respecto, alentaron al Gobierno a solicitar la asistencia técnica de la OIT. Los miembros empleadores expresaron su preocupación con respecto a la solicitud directa en que la Comisión de Expertos, al observar que el artículo 16 de la Ley de Servicio Civil prohíbe las huelgas de los funcionarios públicos, pidió al Gobierno que suministrara información sobre sanciones que pueden imponerse a los trabajadores que participan en huelgas del servicio civil. Teniendo en cuenta que la participación en huelgas pacíficas, en que se reconoce la acción sindical a nivel nacional, no debe derivar en la imposición de trabajo forzoso, declararon que esta disposición del Convenio no reconoce un derecho general de huelga y, por tanto, las sanciones a los trabajadores que van a la huelga, en que no se impone el trabajo forzoso, no están comprendidas en el marco del Convenio. Concluyeron resaltando la gravedad del caso y esperando que el Gobierno adopte las medidas necesarias, tanto en la legislación como en la práctica, para garantizar que no se imponga ninguna sanción que incluya el trabajo forzoso en el caso de la expresión pacífica de las opiniones políticas opuestas al orden establecido, además de tomar medidas eficaces sin demora para asegurar la eliminación del uso del trabajo forzoso de las personas en relación con la cosecha del algodón.

El miembro trabajador de Turkmenistán se refirió a un acuerdo tripartito suscrito entre el Gobierno y los interlocutores sociales para promover de manera activa el diálogo social y a alejarse de situaciones desafortunadas que aún existen en el país. Las leyes y reglamentaciones recientemente adoptadas se discutieron en un marco tripartito, y las organizaciones de trabajadores nacionales participan activamente en el proceso de enmienda de la legislación, incluida la Constitución. La nueva Constitución incluiría una disposición específica con la prohibición del trabajo forzoso que ellos apoyan. El orador también acogió con agrado el hecho de que se creara un puesto de defensor del pueblo en derechos humanos. La inspección del trabajo es efectiva en todas las regiones del país y las organizaciones de trabajadores también llevan a cabo el control con los inspectores del trabajo y discuten las prácticas vigentes. El algodón constituye una importante industria generadora de empleo. Los sindicatos y la inspección del trabajo dieron inicio a una campaña, que redundó en más de 100 inspecciones realizadas en 2015, y se examinaron unas 50 reclamaciones. Sin embargo, los sindicatos no recibieron reclamaciones respecto del trabajo forzoso. Los sindicatos están

pasando a ser más eficaces en su trabajo y ejercen una mayor influencia en la esfera laboral. Los sindicatos trabajan para garantizar los derechos de los trabajadores, en colaboración con los servicios de inspección del trabajo, con el objetivo de mejorar la calidad del trabajo y de garantizar que se pague a los trabajadores salarios decentes. En este sentido, también se suscriben convenios colectivos.

**La miembro empleadora de Turkmenistán** manifestó que los agricultores y los productores agrícolas están contratados voluntariamente en el cultivo del algodón en condiciones preferentes y con incentivos, como la reducción del costo de los fertilizantes, la disponibilidad de préstamos y la exención del pago de impuestos y de otras tasas. Si bien la Comisión de Expertos tomó nota de que las empresas privadas están obligadas a participar en la producción del algodón, declaró no tener conocimiento de esas reclamaciones, y la alentó a que considerara cada caso individualmente. Concluyó manifestando que espera que la Comisión tome en consideración sus opiniones.

**El miembro gubernamental de los Países Bajos**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de la ex República Yugoslava de Macedonia, Noruega y la República de Moldova, manifestó que la UE está determinada a promover la ratificación y la aplicación universales de la normativa laboral fundamental, incluido el Convenio, en el marco de su Plan de Acción para los Derechos Humanos, adoptado en julio de 2015. La UE considera preocupante la grave situación de derechos humanos en Turkmenistán, caracterizada por la falta de libertad de expresión, particularmente en Internet, la falta de libertad de reunión y circulación, así como por restricciones impuestas a las organizaciones de la sociedad civil y detenciones arbitrarias. En este contexto, la UE mantiene su política relativa a Turkmenistán, cuya finalidad es promover en el país el respeto por los derechos humanos, el estado de derecho y los principios democráticos. A este respecto, celebró la reciente adopción del Plan de Acción Nacional para los Derechos Humanos y alentó al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos en materia de aplicación. Preocupan a la UE los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la aplicación en la práctica del artículo 63 del Código de Delitos Administrativos, los artículos 176, 192 y 233 del Código Penal, y la Ley sobre el Desarrollo y los Servicios de Internet, de 20 de diciembre de 2014. Asimismo, señaló como motivo de gran preocupación el uso extendido del trabajo forzoso en la producción del algodón en Turkmenistán, que no afecta únicamente a los agricultores sino también a los trabajadores del sector público y privado en general. Los trabajadores viven bajo la amenaza de perder su empleo, sufrir recortes salariales, perder sus tierras y ser objeto de investigaciones extraordinarias. Asimismo, a pesar de ser ilegal, el trabajo infantil sigue existiendo en la producción del algodón. En este contexto, instó al Gobierno a que modifique la legislación para ponerla en conformidad con el Convenio y para garantizar que en la práctica no se impongan penas de trabajo obligatorio por la expresión pacífica de opiniones políticas o de otra índole contrarias al sistema establecido. Asimismo, alentó al Gobierno a que proporcione toda la información solicitada por la Comisión de Expertos para intensificar sus esfuerzos destinados a eliminar por completo el trabajo obligatorio en la producción del algodón y fortalecer el cumplimiento de las leyes relativas al trabajo infantil en el mismo ámbito. Por último, señaló que la UE está dispuesta a ayudar a Turkmenistán a cumplir con sus obligaciones en este sentido y que seguirá observando de cerca la situación del país.

**El miembro gubernamental de Belarús** felicitó al Gobierno por fortalecer su legislación con el fin de aplicar las disposiciones del Convenio. Las reformas emprendidas por el Gobierno están facilitando el cambio progresivo, particularmente en el sector agrícola. A este respecto, se ha hecho referencia a los préstamos preferenciales concedidos a

los agricultores, que estaban exentos de impuestos y tasas. También se ha hecho referencia a la adopción de una legislación que garantice el derecho constitucional a una manifestación pacífica. El Parlamento está examinando un nuevo proyecto de constitución, que refleja la experiencia internacional en el ámbito de la protección de las libertades y los derechos humanos, y se ha previsto nombrar a un Defensor de los Derechos Humanos. Por lo tanto, propuso que la Comisión ya no examinara la aplicación del Convenio por Turkmenistán, aunque la OIT debería continuar colaborando con el Gobierno.

**La miembro trabajadora de Francia** señaló que las observaciones de la Comisión de Expertos ponen de manifiesto las violaciones de las libertades fundamentales de expresión y asociación, que garantizan la democracia, la paz y el Estado de derecho, en Turkmenistán. El cultivo del algodón en Turkmenistán genera beneficios considerables para el Estado y para una élite limitada muy vinculada con el poder político. El recurso al trabajo forzoso suele ser lamentablemente habitual en este contexto. El cultivo del algodón contribuye a la represión política, y la ausencia de Estado de derecho hace imposible y peligrosa toda oposición. Afirmó que todos los medios de comunicación están controlados por el Estado con fines de propaganda. El acceso a las redes sociales y a los medios de comunicación extranjeros está prohibido, y toda forma de oposición que pueda manifestarse en Internet o en los medios de comunicación se reprime con la imposición de trabajos forzosos. En relación con esto, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha alertado sobre las restricciones excesivamente numerosas de la Ley de diciembre de 2014 sobre el Desarrollo de Internet y de sus Servicios, así como sobre las represiones que puedan derivarse de la aplicación de este texto. Además, en un documento de las Naciones Unidas sometido al Consejo de Derechos Humanos durante el Examen Periódico Universal de Turkmenistán se indica que toda tentativa de organizar sindicatos independientes ha topado con la resistencia de las autoridades. La ausencia de sindicatos independientes, denunciada por la Confederación Sindical Internacional, conduce por ello a numerosas violaciones de los derechos de los trabajadores, y el trabajo forzoso es una de las formas más extremas de dichas vulneraciones.

Manifestó que el país no se cierra a toda presencia extranjera, ya que las multinacionales extranjeras, europeas y francesas, concretamente en los sectores de la construcción y de la comunicación, multiplican los contratos en el país. En el momento en que la Conferencia Internacional del Trabajo aborde el trabajo decente en las cadenas de suministro, debe recordarse que si los Estados son los responsables de la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo, las empresas no pueden obviar las normas internacionales existentes en materia de derechos humanos y de derecho del trabajo. Deben tener en cuenta en particular los principios de Ruggie de las Naciones Unidas, así como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales revisadas en 2011, que abarcan los conceptos de ámbito de influencia y de relaciones comerciales. En este marco, es esencial para los representantes de las autoridades públicas presentes en el territorio velar por el respeto de este marco internacional, como lo es para las empresas asegurar que sus actividades no apoyan, directa o indirectamente, las negociaciones de los derechos humanos en el trabajo forzoso. Francia, al disponerse a someter al Director General de la OIT su ratificación del Protocolo 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, debe actuar con particular cautela a este respecto. En el mismo sentido, convendría adoptar sin dilación la propuesta de ley sobre la responsabilidad extraterritorial de las empresas matriz y contratistas que está examinándose actualmente en el Parlamento francés, de conformidad con las recomendaciones de la Comisión Nacional Consultiva

de Derechos Humanos en Francia. Para concluir, la oradora expresó su apoyo a las solicitudes de la Comisión de Expertos para que el Gobierno adopte las medidas necesarias, tanto en la legislación como en la práctica, para asegurar que no pueda imponerse ninguna pena que conlleve trabajo obligatorio por la expresión pacífica de opiniones políticas o por la manifestación de una oposición al sistema establecido.

**La miembro gubernamental de Suiza** señaló que su Gobierno apoya la declaración de la UE. Manifestó que la utilización del trabajo forzoso para la cosecha del algodón no puede justificarse con fines de desarrollo económico y que, como lo subraya la Comisión de Expertos, no existe una situación de urgencia ni de fuerza mayor en el sentido de los convenios de la OIT que pueda, en ese contexto, justificar un recurso al trabajo forzoso. Alentó al Gobierno a promover el consentimiento libre e informado de los trabajadores para comprometerse en cualquier momento en una relación de trabajo, así como para garantizar su libertad de abandonar el empleo en todo momento, sin temor a represalias o a la pérdida de algún beneficio. Finalmente expresó la esperanza de que el Gobierno pueda establecer medidas concretas para eliminar el trabajo forzoso en la legislación y en la práctica.

**El miembro empleador de los Estados Unidos** condenó la extendida utilización del trabajo forzoso en la producción del algodón en el país. Esta situación afecta a amplias franjas de la sociedad, incluidos los trabajadores de las empresas y de los sectores público y privado, agricultores, maestros, médicos y enfermeras, que son obligados a trabajar en la producción del algodón bajo la amenaza de pérdida de sus trabajos, con recortes salariales, pérdida de tierras y soportando investigaciones extraordinarias, en violación del Convenio. Manifestó que, en consonancia con los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, muchas empresas multinacionales están asociándose en sus cadenas de suministro con grupos dedicados a erradicar el trabajo forzoso en la industria del algodón. Dado que estos esfuerzos se revelaron insuficientes, hizo un llamamiento a la Comisión para que añadiera su voz única en el plan institucional al esfuerzo colectivo de responsabilizar al país respecto de sus obligaciones internacionales y pidió que se diera inicio a un programa de control tripartito para garantizar el cumplimiento por el Gobierno de sus obligaciones internacionales. Declaró que, sin una prensa libre y una sociedad civil sólida, se vería obstaculizada la capacidad de las empresas de identificar y controlar las violaciones potenciales de los derechos humanos en las cadenas de suministro. A pesar del hecho de que los artículos 28 y 29 de la Constitución de Turkmenistán garantizan el derecho de sostener y expresar opiniones, así como el derecho de celebrar reuniones y manifestaciones de la manera establecida por la ley, la Comisión de Expertos tomó nota de que se imponían habitualmente sanciones penales, incluso a través del trabajo obligatorio, como castigo por mantener o expresar opiniones o puntos de vista ideológicamente opuestos al orden político, social o económico establecido. En este sentido, también mencionó la observación de la OSCE sobre la Ley relativa al Desarrollo y a los Servicios de Internet, de diciembre de 2014, y las preocupaciones ante las severas restricciones a la libertad de expresión en el país, manifestadas en el marco del Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas. Haciéndose eco del llamamiento a la acción de la Comisión de Expertos, instó vivamente al Gobierno a que adopte, sin retrasos, medidas orientadas a garantizar la completa eliminación de la utilización de trabajo obligatorio de los trabajadores de los sectores público y privado en el cultivo del algodón, y solicitó al Gobierno que comunique información sobre las medidas específicas adoptadas a tal fin, tanto en la ley como en la práctica, así como sobre los resultados concretos obtenidos.

**La miembro trabajadora de Suecia**, hablando en nombre de los trabajadores nórdicos, declaró que, según Human Rights Watch, Turkmenistán es uno de los países más cerrados y represivos del mundo. El Gobierno arresta y encarcela a personas por motivos políticos y recurre a «trabajos correctivos» como castigo por infracciones a los procedimientos legales, restringiendo la organización de asambleas, reuniones y manifestaciones, negando con ello la libertad de asociación y expresión. Hay, si acaso, pocos signos de sindicatos libres, democráticos e independientes en Turkmenistán. Recalcó que el diálogo social fluido constituye no sólo una herramienta importante para eliminar abusos de los derechos laborales como el trabajo forzoso, sino también el mejor mecanismo para promover mejores condiciones de vida y de trabajo y la paz y la justicia social. Además, la democracia figura entre las condiciones que hacen posible un diálogo social fluido. También hace falta un marco institucional apropiado que permita las deliberaciones tripartitas sobre cuestiones importantes como la abolición del trabajo forzoso. Opinó que prácticamente no hay nada de eso en Turkmenistán. Afirmó que se necesita más información y cooperación por parte del Gobierno, al que instó a que cambie sus leyes y su práctica legal. Recalcó que debe abolirse con urgencia el trabajo forzoso y que se debe empezar a entablar un diálogo social con interlocutores sociales libres e independientes.

**El miembro gubernamental de la Federación de Rusia** acogió con agrado la detallada información proporcionada por el Gobierno. Se han llevado a cabo importantes reformas sociopolíticas que permiten aplicar el Convenio de forma más eficaz. Tomó nota con satisfacción de que el Gobierno y la OIT han cooperado de manera constructiva y han celebrado seminarios conjuntos y otras actividades que han contribuido a la aplicación de las normas internacionales del trabajo a escala nacional. Expresó la opinión de que ese nivel de colaboración con la OIT confirma que el país está preparado para cumplir con sus obligaciones en virtud del derecho internacional. En este sentido, instó a la Oficina a que continúe brindando asistencia técnica al Gobierno para aplicar el Convenio.

**La miembro trabajadora de los Estados Unidos** afirmó que durante años el Gobierno ha venido usando el control social como uno de sus métodos para someter a los trabajadores del país, en particular, mediante la producción y cosecha del algodón. El Gobierno obliga a los agricultores a cumplir con cuotas de producción del algodón y a otras personas a cumplir con cuotas establecidas de la cosecha del algodón. Se fuerza a varias decenas de miles de trabajadores de sectores como la educación, la atención sanitaria y la cultura y el deporte, así como el sector manufacturero, la construcción y el transporte, a interrumpir su jornada laboral para ir a recoger algodón, a menos que sobornen a un funcionario o contraten a otro trabajador para que coseche algodón en su lugar. A los agricultores que no alcanzan la cuota de producción se les deja de arrendar la tierra que cosechan. Los recolectores del algodón trabajan en el campo bajo la amenaza de perder su salario o de que termine su relación de trabajo. Como resultado de la movilización masiva de los trabajadores del sector público para cosechar algodón, se interrumpen muchos servicios, como los educativos y sanitarios. Por este motivo, muchos docentes o trabajadores de escuelas técnicas renuncian a sus empleos. Es especialmente deplorable que se haga salir a trabajadores de sectores clave como la educación y la atención sanitaria de las escuelas y los hospitales para recoger algodón en los campos con el único propósito de enriquecer a las élites del Gobierno. Declaró que es aún más intolerable la práctica de que los funcionarios trasladen a estudiantes por la fuerza hasta los campos del algodón con el engaño de que van a hacer una pasantía. Además, a consecuencia de la presión para cumplir con las cuotas de la cosecha del algodón, los niños, en lugar de ir a la escuela,

recogen algodón con sus padres, que temen perder su empleo si no alcanzan la cuota. Por último, hizo hincapié en que estas escandalosas violaciones de los derechos humanos no pueden proseguir por más tiempo e instó a que el Gobierno lleve a cabo una reforma drástica para asegurar la abolición del trabajo forzoso, como lo exige el Convenio.

**El miembro gubernamental de Kazajstán** destacó las medidas positivas adoptadas por el Gobierno. En este sentido, celebró la labor en curso destinada a la elaboración de una nueva Constitución tomando en consideración experiencias internacionales en materia de derechos humanos y libertades, que además incluirá una disposición mediante la cual se prohibirá el trabajo forzoso. También saludó los esfuerzos que se están realizando para establecer el cargo de Defensor de los Derechos Humanos. Asimismo, se refirió al estímulo y el apoyo proporcionado al sector agrícola, en particular a los préstamos preferenciales, y a la promoción de tecnologías nuevas e innovadoras en el sector. Celebró también la participación activa del Gobierno en las organizaciones internacionales y regionales.

**El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán** elogió al Gobierno de Turkmenistán por su compromiso para dar pleno cumplimiento a sus obligaciones internacionales, incluida la eliminación del trabajo forzoso, a través de medidas legislativas y prácticas apropiadas. Debería alentarse al Gobierno a continuar con sus esfuerzos y a la Oficina a prestarle asistencia, si necesario.

**La miembro gubernamental de Azerbaiyán** recordó las dificultades que encontraron todos los países de la ex Unión Soviética en su proceso de transición, así como sus logros en la adopción de una nueva legislación que prohíba expresamente el trabajo forzoso, garantice el desarrollo socioeconómico, el pleno desarrollo del potencial humano de sus pueblos y el crecimiento sostenido de los salarios. El crecimiento de la industria textil en Turkmenistán que ha permitido el aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral evidencia los logros del país. El desarrollo económico constituirá un apoyo mayor para la plena aplicación de las normas internacionales del trabajo en el país.

**El representante gubernamental** expresó su agradecimiento a los oradores que participaron en la discusión y reafirmó su confianza en este diálogo constructivo para garantizar la plena aplicación de los derechos consagrados en este Convenio.

**Los miembros empleadores** acogieron con agrado la información comunicada por el Gobierno respecto de las reformas legales, como la revocación del artículo 7 de la Ley de 1990 sobre el Régimen Legal Aplicable a las Emergencias, con el objetivo establecido de prohibir en la ley el trabajo forzoso. Sin embargo, se requiere más información acerca de: la mencionada revocación; los cambios en el artículo 178, 2), del Código de Delitos Administrativos, de 1984; y la situación del artículo 223 del Código Penal; así como, respecto de cómo se administraron en la práctica estos cambios señalados dirigidos a prohibir el trabajo forzoso en la ley. Se tomó debida nota de la intención señalada del Gobierno de seguir cooperando con la OIT a efectos de aplicar el Convenio núm. 105. Además, los miembros empleadores valoraron que, en vista de las circunstancias económicas, podría ser de gran utilidad que el Gobierno continúe su trabajo con la OIT, con el fin de entender plenamente las obligaciones en virtud del Convenio. Se le pidió al gobierno que adopte medidas eficaces, tanto en la ley como en la práctica, para garantizar que no se puedan imponer sanciones que supongan un trabajo forzoso por la expresión pacífica de opiniones políticas opuestas al orden establecido, a efectos de dar cumplimiento al artículo 1, a), del Convenio. Los miembros empleadores también solicitaron al Gobierno que adopte sin retrasos medidas, con el objetivo de garantizar que no se exija a ningún individuo,

incluidos los agricultores y/o los trabajadores de los sectores público y privado, que trabaje para la cosecha de algodón promovida por el Estado y que no se permita ninguna amenaza de castigo o sanción por la falta de cumplimiento de las cuotas de producción del Estado, con el pretexto de desarrollo económico. También solicitaron al Gobierno que confirme la revocación del artículo 7 de la Ley de 1990 sobre el Régimen Legal Aplicable a las Emergencias y que se acoja a la asistencia técnica de la OIT para desarrollar un plan de acción nacional con miras a eliminar toda forma de trabajo forzoso en relación con la cosecha de algodón, y proseguir con sus esfuerzos de cooperación con la OIT.

**Los miembros trabajadores** estuvieron de acuerdo con los miembros empleadores. El trabajo forzoso ocurre en Turkmenistán en un clima de violaciones generalizadas de derechos humanos, incluido a la libertad de asociación y expresión. Las personas que luchan contra el trabajo forzoso se ven obligadas a actuar en la clandestinidad y corren el riesgo de ser víctimas de intimidación, arresto y detención. La movilización forzosa de los agricultores y trabajadores para producir y cosechar algodón constituye una violación de la legislación nacional que prohíbe el trabajo forzoso, incluido el artículo 8 del Código del Trabajo, así como del Convenio núm. 105. Este año, la Comisión de Expertos señaló con «profunda preocupación el uso extendido del trabajo forzoso en la producción de algodón, que afecta a los agricultores, a las empresas y a los trabajadores de los sectores público y privado, incluidos docentes, médicos y enfermeras, bajo la amenaza de perder sus trabajos, recortes salariales, pérdida de tierras e investigaciones extraordinarias». Por otra parte, la Comisión de Expertos «instó firmemente al Gobierno a que adoptara, sin demora, medidas efectivas para garantizar la completa eliminación del uso de trabajo obligatorio de los trabajadores de los sectores público y privado en el cultivo de algodón». Los miembros trabajadores exhortaron al Gobierno a cooperar con la OIT y los interlocutores sociales para elaborar un plan destinado a eliminar el trabajo forzoso, incluido el de los niños. Por consiguiente, solicitaron al Gobierno que ponga fin a la práctica consistente en obligar a los agricultores a cultivar algodón y movilizar trabajadores de los sectores público y privado para su cosecha. Además, pidieron cesar inmediatamente las amenazas a los que no alcanzan las cuotas de producción y cosecha, aplicar la legislación nacional que prohíbe el trabajo forzoso, instruir a los funcionarios para que no hagan uso de la fuerza con el fin de obligar a los ciudadanos a trabajar en los campos de algodón y sancionar a los funcionarios que lo hagan. Por otro lado, pidieron al Gobierno que solicite la asistencia técnica de la OIT para eliminar el trabajo forzoso en la industria del algodón sin temor a ser objeto de represalias. Asimismo, reclamaron que se elabore y ejecute un plan nacional de acción para garantizar el respeto de los derechos laborales reconocidos a nivel internacional en la industria del algodón, incluso poniendo fin a las cuotas obligatorias de producción y cosecha de algodón, además de la liberalización de los precios de compra del algodón y la transparencia financiera de los gastos e ingresos conexos. Por otra parte, declararon que si bien los miembros empleadores cuestionaron la solicitud directa de la Comisión al gobierno en virtud del artículo 1, d), del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), los miembros trabajadores, así como juristas eminentes y tribunales superiores a nivel regional y nacional, opinaron que el derecho de huelga está protegido por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). El Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores han reconocido en una declaración conjunta lo siguiente: «los mandantes de la OIT reconocen el derecho de emprender acciones colectivas en defensa de intereses laborales legítimos.» El reconocimiento internacional de dicho derecho exige que los representantes de los trabajadores y los

empleadores aborden el mandato de la Comisión definido en su informe de 2015. El Consejo de Administración de la OIT ha aprobado el mandato de la Comisión de «determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios», por lo que la Comisión de Expertos puede pedir cualquier información que estime pertinente mediante una solicitud directa sobre la aplicación por un Estado de sus obligaciones en virtud de un convenio ratificado.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión celebró el compromiso declarado del Gobierno de continuar cooperando con la OIT en su empeño por aplicar el Convenio núm. 105. La Comisión tomó nota con preocupación de los alegatos de utilización generalizada de trabajo forzoso en relación con la cosecha anual del algodón patrocinada por el Estado en Turkmenistán.

Tomando en consideración el debate sobre el caso, la Comisión instó al Gobierno a que:

- de conformidad con el artículo 1, a), del Convenio núm. 105 adopte medidas en la legislación y en la práctica para asegurar que no pueda imponerse ninguna sanción que suponga trabajo forzoso por la expresión pacífica de opiniones políticas contrarias al sistema establecido;
- con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, b), del Convenio núm. 105, adopte medidas eficaces en la legislación y en la práctica para asegurar que no se obligue a nadie a trabajar, incluidos los agricultores y los trabajadores de los sectores público y privado, para la cosecha de algodón patrocinada por el Estado, y que no se amenace a nadie con la imposición de un castigo por no haber cumplido las cuotas de producción con el pretexto de «las necesidades de desarrollo económico». A este respecto, debe derogarse el artículo 7 de la Ley sobre el Régimen Legal aplicable a las Emergencias de 1990;
- procese y sancione de manera apropiada a todo funcionario público que participe en la movilización forzosa de trabajadores para el cultivo o la cosecha de algodón en violación del Convenio núm. 105;
- solicite la asistencia técnica de la OIT con el fin de cumplir el Convenio en la legislación y en la práctica, y elabore un plan nacional de acción para eliminar el trabajo forzoso en relación con la cosecha de algodón patrocinada por el Estado;
- permita a los interlocutores sociales, y a las organizaciones de la sociedad civil, que vigilen y documenten toda incidencia de trabajo forzoso en la cosecha de algodón, sin temor a represalias.

El representante gubernamental expresó su gratitud en nombre de su delegación y reiteró el compromiso de Turkmenistán de cumplir coherentemente sus obligaciones internacionales en relación con el Convenio. Indicó que las observaciones finales y las recomendaciones se examinarán cuidadosamente. Sin embargo, mencionó que la ley de 1990 que se menciona en las conclusiones de la Comisión ha sido revocada en 2013. El representante gubernamental reiteró su predisposición a dialogar de forma constructiva y seguir cooperando con la OIT.

---

### Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

---

#### REPÚBLICA CHECA (ratificación: 1993)

El Gobierno de la República Checa ha comunicado algunos datos estadísticos sobre la posición de la mujer en el mercado de trabajo en el documento D.13 disponible en:

<http://ilo.org/ilc/ILCSessions/105/committees/standards/lang-es/index.htm>.

En relación con las actividades del Gobierno con respecto a los miembros desfavorecidos de la comunidad romaní, debido a las limitaciones respecto del volumen de información adicional que se puede suministrar, se facilitan anotaciones correspondientes sólo a una selección de proyectos ejecutados o apoyados por el Gobierno a modo de ejemplos de las medidas emprendidas por la Administración en cooperación con las municipalidades. *Apoyo a la integración laboral de la minoría romaní en el distrito de Vsetín*: Está orientado a un grupo beneficiario de 40 romaníes que habitan en el distrito de Vsetín, desempleados de larga duración (más de seis meses) cuyas calificaciones son escasas o nulas y por ello representan uno de los grupos menos susceptibles de ser empleados en el mercado de trabajo. El objetivo se conseguirá gracias a un amplio conjunto de medidas de servicios educativos y de asesoramiento (programa de motivación y activación, programa de alfabetización financiera, asesoramiento personalizado, readiestramiento). Como objetivo accesorio, también se intenta sensibilizar al grupo beneficiario para que haya repercusión en otros miembros de la familia. *Segunda oportunidad para la minoría romaní de Karviná*: El proyecto tiene como objetivo principal apoyar la integración laboral y social de 48 romaníes que habitan en localidades socialmente excluidas de Karviná mediante uno de los dos posibles cursos de readiestramiento que se ofrecen: oficios de guardia de seguridad o pintor. También se proporciona educación suplementaria y asesoramiento personalizado con el fin de que el grupo beneficiario pueda adquirir una calificación profesional así como conocimientos y aptitudes en campos que son importantes para optar con éxito al empleo y que tienen un efecto positivo para su vida en general. Finalmente, sin que sea lo menos, el objetivo consiste en motivar al grupo para que modifique de forma apropiada su actual estilo de vida y participe en el mercado de trabajo, aumentando su autoestima. Un importante objetivo es el de dar un nuevo empleo por lo menos a 15 participantes. *Oportunidad para los desempleados en Supikovice*: El principal objetivo es aumentar el empleo de grupos desfavorecidos de trabajadores (minorías étnicas, mayores de 50 años) de las municipalidades de Supikovice, Velké Kuněčice, Písečná y Stará Červená Voda mediante cursos, conferencias y otras herramientas. Objetivos particulares: aumentar las competencias, aptitudes y capacidades de trabajo de los participantes para que encuentren empleo en el mercado abierto de trabajo, reforzar los hábitos y las aptitudes de trabajo en materia de adecuación a los procedimientos técnicos y establecer condiciones para la creación de nuevos puestos de trabajo en las municipalidades. *Apoyo a la población romaní socialmente excluida en Opava y a su integración laboral*: El principal objetivo de este proyecto es el de motivar y activar a 60 personas desempleadas de largo plazo de la comunidad romaní que habitan en localidades socialmente excluidas de Opava y ayudarles a integrarse en el mercado de trabajo mediante módulos interrelacionados de servicios de formación y asesoramiento (módulo de motivación y activación + asesoramiento personalizado, alfabetización y asesoramiento financieros, módulo de calificación), poniendo un énfasis especial en el enfoque individual a los participantes del grupo beneficiario con respecto a sus necesidades individuales. El principal objetivo consiste en colocar como mínimo a 22 personas que pasen las prácticas, esto es, el 37 por ciento de las personas que reciben el apoyo en empleos nuevos (16 puestos al menos) y en plazas vacantes (seis puestos al menos) y también promover las perspectivas de empleo y su sostenibilidad para otros miembros de los hogares de los participantes. *Vivo y trabajo en Odry*: Este proyecto tiene como beneficiarios a desempleados de la ciudad de Odry procedentes de la comunidad romaní que

se encuentran en condiciones especialmente desfavorables que impiden su acceso al mercado de trabajo. Su principal objetivo consiste en prestar asistencia en el curso de la integración de personas socialmente excluidas en el mercado de trabajo. Ello se ha de conseguir atendiendo a determinadas cuestiones con las que tratan los grupos beneficiarios, por ejemplo: programa de motivación, asesoramiento financiero, readiestramiento y programa de trabajo.

**REALITA:** El objetivo del proyecto es crear las condiciones e intentar motivar a los participantes para que cambie su posición y su condición en el mercado de trabajo, prestarles servicios de asesoramiento, formación y asistencia encaminados a obtener aptitudes para encontrar y conservar un empleo. El proyecto también intenta apoyar la integración en la sociedad de personas jóvenes, incluidas las que proceden de la comunidad romaní, mediante medidas preventivas que impidan la exclusión social, las deudas, la pobreza y la drogodependencia. Otro aspecto es el de mejorar la estructura educacional de la población de las municipalidades mediante la participación de los interesados en actividades de readiestramiento y mejora de hábitos de trabajo a través de la experiencia de trabajo y la «degustación del trabajo». El objetivo consiste en colocar en empleos nuevos a por lo menos el 31 por ciento de los participantes. Específicamente, se trata de establecer puntos de contacto que apoyen estos esfuerzos mediante asesoramiento activo, servicios de información y cooperación con las municipalidades, los puntos de contacto de la Oficina del Trabajo y los empleadores de la región. El proyecto se ha centrado en la microrregión de Doupovské Hory (Bochov, Chyše, Valeč, Žlutice). *¡Viva el trabajo!*: Este proyecto tiene como objetivo permitir que personas del grupo socialmente excluido se familiaricen con hábitos de trabajo. Se trata de llevar a cabo actividades de readiestramiento en una profesión que permita a los participantes conseguir un empleo tras la terminación del proyecto de manera que dejen de depender de las prestaciones sociales. Además, con el proyecto se intenta conseguir cierto nivel de educación de los participantes para que puedan comunicarse con las autoridades locales y con posibles empleadores y que les permita gestionar con sensatez su economía y reflexionar sobre ella. Se trabaja por convencer a los participantes en el proyecto de que es mejor trabajar día a día y crear valores que depender de las prestaciones sociales. *Una profesión para ti:* Con este proyecto se pretende promover la integración laboral de 60 personas menores de 25 años (incluso menores de 18 años) con escasas o nulas calificaciones, incluso personas de minorías étnicas o de diferentes medios sociales y culturales que se encuentran en riesgo de exclusión social o que ya están socialmente excluidos. El proyecto debería suprimir los obstáculos que impiden su acceso equitativo al mercado de trabajo y su capacidad de permanecer en él. El proyecto establecería un amplio programa consistente en componentes recomendados de políticas de empleo activas que se centrarían en aumentar el empleo y facilitar el acceso al mercado de trabajo. Entre estos componentes principales figuran actividades psicológicas, de motivación y de estimulación, diagnóstico en materia de equilibrio y trabajo, cursos de readiestramiento, habilidades para hacer la propia presentación, retóricas y de comunicación, alfabetismo informático, asesoramiento y empleos en centros de trabajo y subvencionados. *Programa «Instead of a couch I choose a COACH»:* El grupo beneficiario de este proyecto lo forman personas menores de 25 años y personas de diferentes entornos sociales y culturales. El objetivo general del proyecto es la comprobación de nuevos métodos de integración para trabajar con un grupo beneficiario (50 participantes). El proyecto impartirá educación a 50 participantes (esto es, el 100 por ciento), y asume que 26 de ellos (el 52 por ciento) superará el readiestramiento. El objetivo es proporcionar perspectivas de tra-

bajo a 39 participantes (el 78 por ciento del grupo beneficiario). El proyecto también está enfocado a afrontar condiciones de vida adversas para lograr la inclusión social de 40 participantes del programa de tutoría (el 80 por ciento) y pretende crear una plataforma (una página en la red social Facebook) para el asesoramiento jurídico y laboral. Se trata de elaborar la metodología de un amplio programa de apoyo para el empleo destinado a los grupos beneficiarios.

**Oportunidad para los desempleados:** El principal objetivo del proyecto es que 40 personas de grupos beneficiarios que viven en Moravský Beroun y Šternberk y en los alrededores consigan acogida y estabilidad en el mercado local de trabajo y en la sociedad. Los grupos beneficiarios consisten en personas de entornos socialmente desfavorecidos, poniendo el enfoque en romaníes desempleados. El segundo grupo beneficiario importante son los mayores de 50 años. Entre las actividades del proyecto figura el asesoramiento personalizado en la esfera del mercado de trabajo, la impartición de cursos de readiestramiento, el asesoramiento en la carrera y el apoyo para encontrar empleo y la colocación de personas del grupo beneficiario en empleos creados.

**Perspectivas de empleo de personas de grupos étnicos:** Este proyecto está enfocado en la integración laboral de miembros de la comunidad romaní que corren riesgo de exclusión social o ya están socialmente excluidos. Con su aplicación se intenta superar los obstáculos para que esta comunidad acceda al mercado de trabajo y permanezca en él. El objetivo consiste en proporcionar servicios de asesoramiento que conduzcan a la activación y la motivación del grupo beneficiario para buscar activamente un empleo y para conservarlo, el descubrimiento por sí mismo de los requisitos previos personales y profesionales — la creación de un expediente profesional con la ayuda de expertos, la formación en aptitudes para el trabajo, los fundamentos del espíritu emprendedor, la obtención y la mejora de calificaciones, la creación y la conservación de empleos, la contratación por empresas locales y la difusión de prácticas óptimas.

**Integración laboral de personas socialmente excluidas en la microrregión de Javorník:** Este proyecto se centra en el apoyo a la integración laboral y en el aumento del empleo y la empleabilidad de un grupo beneficiario de 40 personas procedentes de minorías étnicas en la microrregión de Javorník. Su objetivo se ha de alcanzar mediante actividades tales como un módulo de motivación, la aplicación de un diagnóstico laboral a una parte del grupo beneficiario, la creación de planes y asesoramiento personalizados, la impartición de cursos de readiestramiento y actividades de formación certificadas basadas en las necesidades detectadas y en los planes formulados. La entidad ejecutora generará nueve empleos nuevos y tomará medidas para mediar en conseguir empleo también para otros participantes en el proyecto.

**Vuelta al trabajo y a la sociedad:** Este proyecto aplicará las prácticas óptimas ya ensayadas o ajustadas conseguidas mediante el primer proyecto a nuevas localidades romaníes socialmente excluidas de las microrregiones de Teplá y Toužim. La población que habita en localidades excluidas como Služetín, Poutnov, Horní Poutnov, Bezvěrov, Mrázov, Pěkovice y otras personas de Dobrá Voda o Nová Farma interesadas en participar se beneficiarán de los servicios prestados en el proyecto tales como asesoramiento laboral, cursos de motivación y activación, cursos de readiestramiento, experiencia en el trabajo o empleos subvencionados en los oficios de costurera, carpintero, personal de limpieza o auxiliar técnico. En segundo lugar, el proyecto sigue directamente a otro proyecto en ejecución y proporciona a los participantes que lo superen una de las actividades clave del proyecto (terminación de la educación primaria) para asistir a cursos de motivación o activación y actividades de readiestramiento. Uno de los participantes podrá conseguir un empleo subvencionado. Hasta la fecha, todavía no se cuenta con nin-



gundo de los cursos de readiestramiento debido al escaso nivel educativo de los participantes. El proyecto dará apoyo a 40 personas al menos, y su objetivo es conseguir 10 nuevos empleos. *Oportunidad para conseguir una mejor empleabilidad de personas en riesgo*: Este proyecto se centra en un grupo de personas socialmente excluidas que habitan en Kadaň y en los alrededores (en la actualidad hay dos localidades socialmente excluidas: Pruněřov y calle Chomutovská). El objetivo es integrar a algunas de las personas de grupo beneficiario antes citado en el mercado de trabajo, en especial las que tienen entre 16 y 26 años de edad, los mayores de 50 años y también personas de diversos entornos sociales y culturales. Los expertos laborales que prestan asistencia a los proyectos, en cooperación con trabajadores sociales (que no participarán en el proyecto y únicamente cooperarán con miembros del equipo de ejecución) se pondrán en contacto con unas 150 personas y 60 de ellas participarán en un bloque de formación de tres fases (club de motivación para el empleo, diagnósticos en materia profesional y de equilibrio y readiestramiento). El readiestramiento se impartirá sobre la base de los resultados de los diagnósticos y también en cooperación con la Oficina de Trabajo de la República Checa. De ser posible, se impartirá experiencia profesional durante el readiestramiento (se asume un mínimo de 40 alumnos). Un asesor laboral tratará de encontrar un empleo adecuado para los participantes en el proyecto y en su caso mediará en pro de un empleo subvencionado (22 personas en total mientras dure el proyecto). Mientras participan en el bloque de formación, se facilitará a los participantes asesoramiento personalizado para el empleo o, si la situación social de los participantes lo hace necesario, se mediará para que otras organizaciones cooperen.

Además, ante la Comisión, un representante gubernamental, al referirse a la cuestión relativa a la protección contra la discriminación antisindical, declaró que el artículo 10 de la Constitución establece la primacía de los tratados internacionales, ratificados por la República Checa, sobre la legislación nacional. Por consiguiente, aún sin mencionar explícitamente en la legislación laboral nacional, los tribunales podrían utilizar las disposiciones del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), que contienen una prohibición contra la discriminación de los trabajadores o de sus representantes sobre la base de su afiliación a los sindicatos o de sus actividades sindicales. El derecho de sindicación está protegido por el artículo 179 del Código Penal, mientras que el artículo 49 de la Ley de Faltas impone sanciones a cualquier persona que cause perjuicio a otra por su afiliación a un sindicato. A pedido de la Comisión de Expertos, el Gobierno, tras consultar a las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, adoptó la resolución núm. 867, de 26 de octubre de 2015, por la que se encarga al Ministerio de Derechos Humanos, Igualdad de Oportunidades y Legislación que aborde la cuestión de la prohibición explícita de la discriminación antisindical. Con el fin de abordar la situación de la población romaní en el mercado del trabajo, el Gobierno puso en marcha una amplia serie de medidas, en particular, actividades apoyadas por la Unión Europea destinadas a promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y la discriminación. En consecuencia, en 2014 se financiaron y llevaron a cabo 76 proyectos con un presupuesto de 17 millones de euros con el fin de prestar servicios sociales a las comunidades romaníes; 24 proyectos, por un valor de 4,3 millones de euros, centrados en la formación, la mediación en el empleo, la promoción de actividades o la creación de empleos subvencionados; y en 2015, se respaldaron 26 proyectos con 4,5 millones de euros para la integración de las minorías étnicas en el mercado de trabajo. Durante los últimos años, se ha implementado un proyecto con un

presupuesto de 3,5 millones de euros en la región de Ústí nad Labem, la región con el porcentaje más elevado de desempleo en la República Checa y cuyos habitantes son de la etnia romaní. Este proyecto, que va destinado a ayudar a las personas de estos municipios a obtener calificaciones y experiencia laboral, ha prestado ayuda a alrededor de 1 200 personas. El Gobierno implementó también los siguientes proyectos: i) proyectos centrados en el aumento de la empleabilidad de los trabajadores mediante la formación en competencias interpersonales, que ha apoyado a más de 26 000 personas de grupos vulnerables, en particular, de las comunidades romaníes; ii) programas dirigidos a ayudar a los alumnos y estudiantes de estos grupos mediante ayuda a la enseñanza y apoyo financiero para la escolarización, con el fin de mejorar sus perspectivas en su transición de la escuela al mercado laboral, y iii) medidas destinadas a facilitar la reincorporación de las mujeres al mercado de trabajo tras el permiso de maternidad. Manifestó que no existen datos que indiquen la existencia de grandes diferencias entre la situación de las mujeres y de los hombres romaníes en el mercado de trabajo. El Gobierno, mediante la adopción de la Ley de la Función Pública, de 2014, ha reducido el ámbito de aplicación de la Ley sobre la Selección Política a los puestos de la administración pública que supongan poder de decisión y que participen directamente en la formulación y aplicación de las políticas nacionales o en materia de seguridad nacional y orden público. La aplicación de la Ley sobre la Selección Política excluye, desde el 1.º de enero de 2015, a los funcionarios de la administración pública que se encuentren fuera de la función pública.

Los miembros trabajadores recordaron que el problema de la violación por parte de la República Checa del principio de no discriminación en materia de empleo y de ocupación ha sido examinado en numerosas ocasiones por la Comisión, sobre todo desde 2008. Como este año, en 2010 el Gobierno no presentó ninguna memoria en respuesta a las observaciones de la Comisión de Expertos. Profundamente preocupados por esta actitud, los miembros trabajadores solicitaron que se inste firmemente al Gobierno para que cumpla con sus obligaciones. Los comentarios escritos, que este año se han recibido el día anterior al examen del caso ante la Comisión, ofrecen cierta información relativa a los proyectos de integración social de los romaníes y a la solicitud directa con respecto a la discriminación por motivos de sexo, pero no contiene información alguna sobre la legislación en materia de lucha contra la discriminación y la Ley sobre la Selección Política, es decir sobre la discriminación basada en la opinión política. No obstante, los miembros trabajadores agradecieron al Gobierno la información que ha podido ofrecer de forma oral.

Hay que analizar tres cuestiones: la legislación en materia de lucha contra la discriminación, la discriminación basada en la opinión política y la situación de los romaníes. En primer lugar, la reforma del Código del Trabajo mantiene la prohibición de cualquier forma de discriminación en las relaciones laborales pero ha suprimido la mención de todos los motivos de discriminación prohibidos, ya que ahora éstos se aplican remitiéndose a la legislación en materia de lucha contra la discriminación. Como resultado, esto restringe sensiblemente los motivos prohibidos con respecto a los que estaban en vigor antes de la reforma, puesto que los trabajadores ya no están protegidos contra algunos motivos de discriminación, tales como el estado civil o el estatus familiar, las responsabilidades familiares, las ideas políticas y la filiación o las actividades en partidos políticos y organizaciones sindicales o de empleadores. Además, una reforma de 2011 de la Ley sobre el Empleo redujo aún más la protección contra la discriminación en el empleo al remitirse a la ley contra la discriminación. El Convenio requiere que los países que lo han ratificado apliquen de manera efectiva el principio de prohibición de la

discriminación y refuercen la protección de las víctimas. También invita a designar organismos dedicados a promover, analizar y controlar la aplicación del principio de no discriminación en colaboración con los interlocutores sociales. Como recomienda la Comisión de Expertos, el Gobierno debe *supervisar estrechamente la aplicación de la Ley contra la Discriminación y de la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales en lo que respecta específicamente al ámbito del empleo y la ocupación, así como a la aplicación del Código del Trabajo y la Ley sobre el Empleo en la práctica, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de los trabajadores de reivindicar su derecho a la no discriminación y obtener indemnización. Es esencial que el Gobierno prosiga las consultas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, tal y como requiere el Convenio, para que se mantenga el nivel de protección que existía antes de la reforma del Código del Trabajo. En segundo lugar, hace ya más de veinte años que se examinan regularmente los problemas que plantea la Ley sobre la Selección Política — que establece una serie de requisitos de orden político previo al desempeño de una serie de empleos y ocupaciones, principalmente en la administración pública —, y el Consejo de Administración de la OIT ha instado al Gobierno a derogar o revisar sus disposiciones. La Comisión de Expertos, que ha recordado en varias ocasiones que «la opinión política puede tenerse en cuenta tan sólo como un requisito inherente al desempeño de determinados puestos que requieren responsabilidades especiales directamente relacionadas con la formulación de políticas gubernamentales», no ha recibido ninguna información escrita sobre las funciones a las que se aplica la Ley sobre la Selección Política. En tercer lugar, con respecto a la exclusión social que padece la comunidad romani, en particular en materia de educación, formación, empleo y ocupación, el Gobierno se ha mostrado más proactivo. Los miembros trabajadores subrayaron que la Estrategia integral para combatir la exclusión social para el período 2011-2015 ha concluido y expresaron la esperanza de recibir información sobre los resultados concretos obtenidos de ella, ya que esta experiencia podría servir para otros países europeos que se enfrentan al mismo desafío con vistas a establecer una estrategia a mayor escala. Al respecto, instaron a que se cree un grupo de trabajo sobre la mejora de la situación de los romanes, bajo los auspicios de la OIT y de la Comisión Europea.*

Los miembros empleadores agradecieron a los representantes del Gobierno por sus explicaciones así como por la contribución escrita recibida el día anterior a la discusión. Recordando que el Convenio núm. 111 es un convenio fundamental de la OIT y que en virtud de ello, debe ser objeto de atención particular y de un control prioritario, subrayaron que es la tercera vez que la Comisión de Aplicación de Normas examina este caso y que la Comisión de Expertos de 2013, ha formulado observaciones sobre la aplicación del Convenio en el país en 14 ocasiones. El documento transmitido por el Gobierno no contiene aún ningún elemento sobre la evolución legislativa ni sobre la aplicación de los principios del Convenio en los tribunales. Lamentaron la ausencia de memoria sobre los últimos desarrollos, en respuesta a las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de 2010 y a las observaciones de la Comisión de Expertos, ya que ello impide que la Comisión pueda tener una discusión tripartita en profundidad. En cuanto a la legislación contra la discriminación en las relaciones de empleo, subrayaron que entre los motivos que constituyen discriminación está «la opinión». Este motivo es muy amplio y cubre, según el Gobierno, la «visión del mundo». El nuevo Código del Trabajo y la Ley sobre el Empleo de 2004 se refieren expresamente a la Ley contra la Discriminación General y a la lista incluida en la misma de diez motivos prohibidos de discriminación, pero ya no contienen la lista específica para el ámbito de las relaciones

de trabajo. Además, el Parlamento checo no ha aprovechado la enmienda de las leyes sobre el trabajo en 2011 para agregar explícitamente el motivo de opinión política. Refiriéndose a la práctica, los miembros empleadores desearon saber si los tribunales nacionales aplican de manera constante el conjunto de principios de no discriminación previstos en el Convenio, lo cual es fundamental para un examen en profundidad de la situación por parte de la Comisión. Se deben alentar las iniciativas adoptadas por el Gobierno tales como la publicación de folletos de sensibilización para el público en general, ya que los prejuicios son un mecanismo individual y colectivo complejos, profundos y tenaces que deben ser combatidos por todas las fuerzas vivas de la sociedad. Es importante, sin embargo, que dichos folletos contengan información completa sobre todos los motivos de discriminación prohibida en el Convenio.

En cuanto a la Ley sobre la Selección Política, la Comisión de Expertos la ha criticado desde su entrada en vigor y ha expresado en varias ocasiones su profunda preocupación sobre la discriminación por motivos de opinión política. Si bien el objetivo inicial era prohibir el acceso a ciertas funciones directivas en la policía y el ejército a los antiguos funcionarios comunistas que ejercieron el poder entre 1948 y 1989, con miras a proteger la democracia, los miembros empleadores se interrogaron en cuanto a si dicha exclusión estaba justificada veinticinco años después de la llegada de la democracia al país. Manifestaron su preocupación por el envío tardío de las informaciones recibidas y apoyaron la solicitud de la Comisión de Expertos de que se envíen informaciones precisas sobre el tema, incluyendo el número de certificados emitidos y de recursos presentados. Finalmente, saludaron la voluntad manifestada por el Gobierno de luchar contra la exclusión social en todos los niveles incluyendo la exclusión escolar de las poblaciones fragilizadas y en particular de los romanes. Se debe continuar con dichos esfuerzos, en particular durante el período de recesión económica o de dificultad presupuestaria. Se debe brindar una atención particular a las niñas y jóvenes de dicha comunidad con fin de evaluar el impacto concreto de las medidas adoptadas para la integración de este grupo y para obtener datos objetivos de manera regular, sobre todo estadísticas. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a brindar informaciones completas y actualizadas y lo invitaron a solicitar la asistencia técnica de la OIT para poner en conformidad la Ley sobre la Selección Política con los principios fundamentales de la OIT en materia de no discriminación.

El miembro trabajador de la República Checa, deploró que no obstante las promesas del Gobierno durante la misión de abril de 2011 con miras a incluir en el Código del Trabajo la lista de los motivos prohibidos de discriminación que figuran en la Ley sobre el Empleo, no se hayan tomado medidas en este sentido. La enmienda introducida a la Ley sobre el Empleo en 2011, ha suprimido de sus disposiciones la lista de motivos prohibidos de discriminación. En consecuencia, la legislación antidiscriminación ha empeorado: ni el Código del Trabajo ni la Ley sobre el Empleo incluyen las disposiciones contra la discriminación. La única legislación antidiscriminatoria, la Ley contra la Discriminación, omite motivos de discriminación muy importantes como las convicciones políticas y la afiliación a partidos políticos, sindicatos u organizaciones de empleadores y la realización de las actividades que de ello se derivan y otros motivos que estaban expresamente cubiertas en el anterior Código del Trabajo y la Ley sobre el Empleo. Lamentó la falta de voluntad política para eliminar estas brechas y compartió el llamado de la Comisión de Expertos al Gobierno a tomar las medidas necesarias para asegurar la protección de los trabajadores contra la discriminación en el ámbito del empleo y la ocupación sobre la base de

todos los motivos cubiertos precedentemente por la legislación laboral. Alentó al Gobierno a dar efecto a esta recomendación modificando el Código del Trabajo y a este respecto sugirió que solicite la asistencia técnica de la OIT. Sobre el problema de la discriminación de los romaníes en el empleo y la ocupación, se han ejecutado muchos planes para promover su igualdad de oportunidades en la educación, la formación, el empleo y la ocupación, pero es difícil evaluar los progresos reales en la práctica. Finalmente, en cuanto a la discriminación basada en la opinión política, dado que se aplica la nueva Ley de la Función Pública, es necesario derogar la Ley sobre la Selección Política.

**La miembro trabajadora de Francia**, hablando también en nombre de los trabajadores de Eslovaquia, Hungría, Polonia y Suiza, indicó que la discriminación constituye una violación de los derechos enunciada por la Declaración Universal de Derechos Humanos y por esta razón, el Convenio núm. 111 es uno de los convenios fundamentales y una de las normas del trabajo más importantes de la OIT. Debería estar prohibida, en las relaciones laborales, toda discriminación basada en motivos de raza, piel, color, sexo, orientación sexual, idioma, creencia y religión, opinión política o de otro tipo, afiliación o actividades en partidos políticos o en movimientos políticos, sindicatos u otras asociaciones, nacionalidad, etnia u origen social, propiedad, género, estado de salud, edad, estado civil o familiar. Ahora bien, esto no es suficiente: las disposiciones del Convenio deberían estar reflejadas en la legislación nacional y esta última debería aplicarse en la práctica adecuadamente y debería ser respetada por todas las partes. El hecho de que los empleadores respeten la legislación en la práctica permitiría que todo trabajador tuviese las mismas oportunidades respecto del empleo, haciendo, así, que el lugar de trabajo sea más digno y justo, y mejorando las relaciones laborales y personales. Esperó que las promesas realizadas por el Gobierno durante la misión técnica de la OIT que tuvo lugar hace varios años, se cumplan en un período de tiempo razonable y que el alcance de los motivos de discriminación en la legislación se amplíe de tal manera que garantice esta protección de los derechos de los trabajadores. Expresó su total apoyo a la Confederación Checo-Morava de Sindicatos y a sus peticiones.

**El representante gubernamental** aseguró que las opiniones expresadas en la Comisión serían señaladas a la atención de las autoridades competentes. Expresó el deseo de formular observaciones en respuesta a ciertos temas planteados. Con respecto a la discriminación contra los sindicatos, el Gobierno ha señalado en dos ocasiones distintas, a saber en 2011 y 2013 las opiniones de los órganos de control de la OIT a la atención de la autoridad nacional tripartita suprema. Sin embargo, en esas ocasiones no se decidió darles ningún seguimiento específico. Después de la formación del nuevo Gobierno en 2014 tras las elecciones generales, se reanudó el debate en el seno del Gobierno con la decisión resultante que se mencionó en la declaración inaugural. El representante del Gobierno reconoció que el resultado no fue la adopción ni de una ley ni de un proyecto de ley en el Parlamento, pero recalcó que se trata de un primer paso final en el proceso legislativo dado en relación directa con los comentarios de la Comisión de Expertos. En lo que respecta a las sugerencias en torno a la pertinencia de la Ley sobre la Selección Política, que trata de aquellas personas que estuvieron activamente comprometidas con el régimen comunista antes de 1989 en tanto que miembros del escalafón superior del Partido Comunista o de su aparato represor, informó a la Comisión de que la última moción para abolir la Ley sobre la Selección Política fue razonablemente rechazada por la Cámara de Diputados en febrero de 2014. Por tanto es evidente que el Parlamento, que es el único órgano que tiene la competencia constitucional de abolir las leyes en la República Checa, considera que la Ley sobre Selección Política aún conserva

relevancia, incluso veinticinco años después de su adopción. Por último, como se ha señalado, la situación de los romaníes tiene múltiples facetas y el Gobierno se empeña y seguirá empeñado en seguir luchando contra la discriminación y la exclusión social que sufren.

**Los miembros empleadores** agradecieron al Gobierno la información escrita y oral suministrada. En lo que respecta a la legislación nacional contra la discriminación y a la lista legal de motivos protegidos, insistieron en que el Gobierno informe a la Comisión de Expertos sobre la aplicación de los principios del Convenio en la práctica, en particular por los tribunales nacionales. Al tiempo que tomaron nota de la información relativa a la nueva ley de 2014 por la que se organiza la administración pública, recomendaron al Gobierno que contemple la derogación de la Ley sobre la Selección Política, siguiendo el ejemplo del Gobierno de Eslovaquia, que la ha derogado recientemente. Entre tanto, se invita al Gobierno a facilitar más información práctica por escrito, concretamente sobre los puestos para los cuales se exige y expide un certificado de selección, y sobre las funciones vinculadas con la formulación de la política gubernamental. Como consecuencia, los miembros empleadores se adhieren a las conclusiones de la Comisión de Expertos a este respecto, alentando al mismo tiempo al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la OIT para adaptar su legislación. En lo que respecta a la integración socioeconómica de las poblaciones romaníes, que es un problema complejo y persistente, tomaron nota con satisfacción de la exposición del Gobierno relativa a los múltiples proyectos elaborados para poner fin a la discriminación contra estas poblaciones. Sin embargo, sigue siendo difícil medir el impacto concreto. Por este motivo, es importante que el Gobierno proporcione más información sobre las repercusiones específicas de estas medidas. Por último, conviene subrayar el interés de suministrar a tiempo la información solicitada, así como datos específicos y pertinentes, con miras a evaluar los progresos efectivos tanto en la legislación como en la práctica.

**Los miembros trabajadores** comprobaron, tras las discusiones, que el Gobierno se compromete seriamente en las reformas de su legislación nacional, con el fin de armonizarla con el Convenio. Sin embargo, no se han seguido muchas recomendaciones formuladas durante los últimos años por la Comisión de Expertos. El Gobierno deberá reformar, en concertación con los interlocutores sociales, su legislación contra la discriminación de modo de volver al nivel de protección previsto antes de la reforma de 2006. A este respecto, se remitieron al Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales (párrafo 808), en el que la Comisión de Expertos recuerda que «en algunos países en virtud de la adopción de una nueva legislación del trabajo se haya retirado la protección que existía anteriormente contra la discriminación basada en motivos adicionales. En tales casos, la Comisión ha pedido a los gobiernos la celebración de consultas con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores y con otros órganos apropiados en relación con esos motivos adicionales a fin de mantener el nivel anterior de protección». Es conveniente, así, prever nuevamente, de manera explícita, la protección contra la discriminación basada en los motivos siguientes: el estado civil, las responsabilidades familiares, la opinión política y la pertenencia a un partido político, a una organización sindical o a una organización de empleadores. Con el fin de favorecer la legibilidad de los textos y la seguridad jurídica de estos, todos los motivos deberían ser explícitamente retomados en el Código del Trabajo y no ser objeto únicamente de un reenvío a otra legislación. Una vez reforzada la protección contra la discriminación, el Gobierno deberá asegurarse de que el principio de prohibición de la discriminación sea efectivamente aplicado. Ello podrá hacerse mediante el establecimiento de organismos de promoción, de análisis y de control de la buena aplicación del principio

de no discriminación, en colaboración con los interlocutores sociales. Las personas víctimas de discriminación deberán asimismo poder gozar de la posibilidad de hacer valer su derecho a la no discriminación y de obtener una reparación. Además, la Ley sobre la Selección Política deberá derogarse o armonizarse con el Convenio. Si no se deroga esta ley, el Gobierno deberá comunicar a la Comisión de Expertos todas las informaciones necesarias para que pueda examinar su conformidad con el Convenio, especialmente las informaciones relativas a las funciones precisas a las que se aplica la Ley sobre la Selección Política. Los miembros trabajadores concluyeron alentando al Gobierno a proseguir sus esfuerzos de integración de las poblaciones romaníes y a informar de manera regular a la Comisión de Expertos de los resultados obtenidos en la materia. Con el fin de lograr todos estos objetivos, el Gobierno debería aceptar la asistencia técnica de la OIT.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.**

**La Comisión saludó la información del Gobierno sobre los programas llevados a cabo para los miembros más vulnerables de la comunidad romaní y la información estadística sobre la situación de las mujeres en el mercado laboral.**

**La Comisión expresó su decepción por el hecho de que el Gobierno no haya enviado a tiempo una memoria para su examen por parte de la Comisión de Expertos. La Comisión pidió al Gobierno que envíe información detallada sobre la aplicación en la ley y en la práctica del Convenio núm. 111 de manera que la Comisión de Expertos pueda examinar en profundidad las respuestas del Gobierno a todas las cuestiones planteadas en el presente caso.**

**Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión pidió al Gobierno que:**

- **en lo que concierne a la legislación contra la discriminación, informe en detalle a la Comisión de Expertos sobre la aplicación en la práctica de los principios y de los motivos prohibidos de discriminación previstos en el Convenio núm. 111, incluso por medio de la jurisprudencia;**
- **informe a la Comisión de Expertos sobre la aplicación de la ley que modificó recientemente al sector público (2014) y el modo en que dicha ley aclara a qué puestos de trabajo se aplica todavía la Ley sobre la Selección Política; brinde información estadística sobre el número de certificados emitidos en virtud de dicha ley y los recursos judiciales incoados en caso de certificado favorable; derogue o enmiende la Ley sobre la Selección Política en consulta con los interlocutores sociales, y considere la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica de la OIT sobre esta cuestión;**
- **garantice la aplicación efectiva de la Ley contra la Discriminación por medio del establecimiento de organismos encargados de la promoción, el análisis y cumplimiento de la ley y que prevea vías de recurso eficaces para las víctimas de discriminación, y**
- **informe a la Comisión de Expertos sobre el impacto real de los programas de asistencia para la integración en el empleo de la población romaní, incluyendo a las mujeres de dicha comunidad.**

### **QATAR (ratificación: 1976)**

Un representante gubernamental indicó que el presente caso ha sido examinado en el marco de una reclamación presentada en junio de 2014 y que Qatar ya ha expresado su voluntad de poner en práctica las recomendaciones formuladas por el comité tripartito, y adoptadas por el Consejo de Administración en junio de 2015. Por otra parte, la Co-

misión de Expertos estimó que «el tiempo transcurrido entre la adopción de las recomendaciones por parte del Consejo de Administración (junio de 2015) y la fecha límite para el envío de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT (1.º de septiembre) puede haber sido muy escaso para que el Gobierno pudiera transmitir información sobre progresos sustanciales en la aplicación de las recomendaciones...» y recordó que el Gobierno deberá someter su memoria en 2017. Asimismo, planteó la cuestión del objetivo y la utilidad de discutir el caso tras un período corto inmediatamente posterior a la publicación de las recomendaciones del comité tripartito del Consejo de Administración. En lo que respecta a las cuestiones abordadas por la Comisión de Expertos y en referencia a los párrafos 32, 35, 36, 40, 42, 46 y 48 del informe del comité tripartito, el orador expuso una serie de puntos, a saber: i) todo el personal de vuelo de la empresa de aviación de bandera obtuvo contratos laborales nuevos que garantizan a las trabajadoras embarazadas un trabajo en tierra; ii) en cuanto al párrafo 36, la prohibición de que las mujeres empleadas ingresen a las instalaciones de la empresa se limita únicamente al edificio administrativo, no afecta a las instalaciones destinadas al alojamiento de los empleados y es obligatoria tanto para hombres como para mujeres; iii) en virtud de los nuevos contratos, el personal de vuelo tiene libertad para casarse y cambiar de estado civil en general, sin autorización previa, lo cual guarda conformidad con el artículo 98 del Código Laboral, que prohíbe a los empleadores que rescindan el contrato de un empleado o una empleada por motivo de su casamiento; iv) las reglas relativas a los períodos de descanso no son discriminatorias contra las mujeres, y v) el Gobierno prestó suma atención a las tareas de la inspección del trabajo con el fin de velar por la eficacia de la aplicación de las leyes y ha aumentado el número de inspectores laborales.

En cuanto a la solicitud de la Comisión de Expertos de modificar los artículos 93 y 94 de la Ley del Trabajo, los artículos 28 y 35 de la Constitución prevén que el Estado garantiza la libre creación de empresas y prohíbe la discriminación por motivos de sexo, raza, lengua o religión. Además, la Ley del Trabajo núm. 14 de 2004 y la Ley sobre los recursos humanos núm. 9 de 2009 no establecen diferencias entre los hombres y las mujeres ni a nivel de los salarios, ni a nivel de las carreras. Todo lo contrario, las mujeres se benefician de varios privilegios tales como: i) el derecho a bonificaciones y primas que normalmente se otorgan a empleados casados; ii) licencia pagada en el caso de tener un hijo discapacitado, y iii) licencia pagada de maternidad. Con respecto a la adopción de una legislación para mejorar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, «la Visión Nacional de Qatar 2030» adoptada en 2008 subraya el papel eficaz de las mujeres en la sociedad tanto a nivel económico como político. En relación con la cuestión de los trabajadores domésticos migrantes, se está preparando un proyecto de ley para reglamentar sus actividades. Si bien esta categoría de trabajadores no está cubierta por la legislación del trabajo, sí queda cubierta por el derecho civil. Además, su relación contractual con los empleadores se rige por unos modelos de contrato que se anexan a los acuerdos bilaterales firmados por el Gobierno de Qatar con los países de envío de mano de obra. Por otra parte, el artículo núm. 322 del Código Penal garantiza su protección penal. La Comisión de Expertos también solicitó al Gobierno que tome las medidas necesarias para adoptar disposiciones legales que prohíban el acoso sexual en el trabajo. El artículo 291 del Código Penal es preciso a este respecto. Y la ley núm. 21 de 2015 que reglamenta la admisión y la salida de los expatriados y su residencia, sin duda alguna suprime el sistema de patrocinio. Ya no es posible obligar a un trabajador a continuar una relación de empleo con un solo y único empleador. Con respecto a las

actividades desarrolladas por el Departamento de Inspección del Trabajo, en 2016, han sido formados 110 inspectores mujeres y hombres en colaboración con la Organización Árabe del Trabajo, el Instituto de Gestión y el Departamento Nacional de los Derechos. En este contexto, el número actual de inspectores del trabajo es de 397 por cada 4 000 trabajadores, lo cual supera la proporción sugerida por la OIT que es de un inspector por cada 10 000 trabajadores. En conclusión, el orador indicó que en el informe que debe presentar en 2017, el Gobierno no olvidará comunicar: i) una copia de los acuerdos bilaterales y los contratos de trabajo, ii) una copia de los nuevos contratos de trabajo entre las agencias de empleo privadas y los trabajadores, así como iii) nuevas estadísticas sobre la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

**Los miembros trabajadores** señalaron que continúan recibiendo informes alarmantes de trabajadores migrantes sobre la vulneración de sus derechos fundamentales, incluida la discriminación en el empleo. La Comisión de Expertos ha formulado observaciones sobre diversos aspectos de la discriminación en la ocupación y el empleo en Qatar, y una reclamación presentada por la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF) y por la Confederación Sindical Internacional (CSI) ha conducido a la adopción de un informe de un comité tripartito del Consejo de Administración, en junio de 2015. El Gobierno afirma que se han realizado avances en algunos ámbitos; sin embargo, los miembros de la tripulación de una compañía aérea nacional siguen siendo objeto de discriminación en la práctica, en violación del Convenio. La reclamación alega que los contratos de trabajo existentes prevén que los trabajadores deben obtener una autorización previa de la compañía aérea si desean cambiar de estado civil. Remitiéndose a la reclamación y a sus conclusiones, los miembros trabajadores celebraron la introducción de nuevos contratos, pero señalaron que los cambios parecen cosméticos. En la práctica, parece haber un requisito continuo de «aprobación gubernamental» de las solicitudes de matrimonio. Además, la empresa está utilizando una nueva táctica — redactar cartas de advertencia a los trabajadores ostensiblemente relacionadas con su rendimiento — y los obliga a renunciar a su empleo y la única causa posible es una solicitud para cambiar de estado civil. Asimismo, con arreglo al nuevo contrato, a las mujeres que se quedan embarazadas se les ofrece contratos temporales en tierra. Sin embargo, la mayoría de las mujeres solteras que son miembros de la tripulación renuncian a su empleo nada más saber que están embarazadas, ya que temen ser despedidas si informan al personal directivo de la compañía, dado que tener un hijo fuera del matrimonio es ilegal en Qatar (ésta es en sí misma una medida discriminatoria). Informar al personal directivo del cambio de estado civil ha conducido al despido por represalia. El Gobierno debe proporcionar estadísticas para mostrar el número de mujeres a las que se ofrece efectivamente trabajos en tierra, cuántas aceptan los trabajos alternativos y cuántas renuncian a su empleo al quedarse embarazadas. Además, sigue prohibiéndose a las mujeres empleadas por la compañía que un hombre distinto de su padre, su hermano o su esposo las deje en las instalaciones de la compañía o las vaya a buscar a las mismas. Esto es discriminación por motivo de género. El Gobierno sigue subrayando que la prohibición mencionada hace referencia específicamente al cumplimiento de una norma cultural particular en Qatar. En su informe a la Comisión de Expertos, el Gobierno ha realizado la absurda declaración de que no ha detectado ninguna violación relacionada con la discriminación en el empleo y la ocupación. Sin embargo, no existen pruebas de que los inspectores del trabajo hayan visitado alguna vez las instalaciones de las compañías aéreas nacionales. Tal como se ha planteado con respecto al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el

Gobierno debe llevar a cabo proactivamente una inspección del trabajo, y proporcionar información estadística a la Comisión de Expertos sobre las actividades realizadas por la inspección del trabajo. Manifestaron su particular interés por la información relativa a las 75 mujeres inspectoras del trabajo contratadas por el Gobierno.

Remitiéndose a la Ley del Trabajo núm. 14 de 2004 y a la Ley de la Administración Pública de 2009 que no prohíben específicamente la discriminación por los motivos especificados en el Convenio, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que enmiende estas leyes, concretamente los artículos 93 y 98 de la Ley del Trabajo, con el fin de asegurar que la legislación contemple todos los motivos reconocidos de discriminación, en formas directas e indirectas, y que se aplique a todos los aspectos del empleo y la ocupación. Se continúa excluyendo a los trabajadores domésticos del ámbito de la legislación laboral, a pesar de las reiteradas promesas de enmendar la legislación para que sea conforme con el Convenio, y con el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). Como consecuencia, los trabajadores domésticos no gozan de derechos legales como trabajadores en la legislación de Qatar. Algunos de esos derechos tal vez se especifiquen en los contratos de trabajo durante el proceso de contratación, pero, sin la fuerza de un requisito legal, no está claro el modo en que los trabajadores podrían hacerlos valer. Asimismo, expresaron su preocupación por la falta de información por parte del Gobierno sobre medidas para luchar contra la discriminación en el lugar de trabajo, incluyendo aquéllas para promover el empleo de las mujeres. En 2011, la Autoridad de Estadística de Qatar publicó un informe en el que indica que el salario de un hombre es entre 25 y 50 veces superior al percibido por una mujer. En la fuerza de trabajo, se ha documentado que las mujeres que ostentan cargos de liderazgo apenas representan el 14 por ciento. Algunas empresas también exigen cartas de familiares varones en las que se indique que permiten trabajar a las mujeres. Las pruebas de que se dispone indican que Qatar debe hacer mucho todavía para promover la igualdad en el lugar de trabajo. Apoyaron los comentarios de la Comisión de Expertos a este respecto, e instaron al Gobierno a adoptar medidas inmediatas para asegurar que las mujeres no sean objeto de discriminación por motivo de género en el lugar de trabajo. Asimismo, la legislación no prohíbe de manera adecuada el acoso sexual, ni existen medios de reparación, recursos o sanciones apropiadas. Por consiguiente, llamaron al Gobierno a seguir las recomendaciones de la Comisión de Expertos a este respecto. Por último, los miembros trabajadores tomaron nota de los comentarios de la Comisión de Expertos con respecto a la discriminación contra los trabajadores migrantes, en particular en el contexto del sistema *kafala*. El Consejo de Administración también ha examinado esta cuestión, planteada inicialmente en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Es necesario que el Gobierno actúe con prontitud para acabar con el sistema *kafala*, y que emprenda las reformas recomendadas por la Comisión de Expertos y por esta Comisión en lo que respecta a los Convenios núms. 29 y 81. Además, determinar los salarios con arreglo al país de origen es evidentemente discriminatorio, y deben desplegarse esfuerzos con carácter urgente para asegurar que se pague a los trabajadores en función de su trabajo, y no de su nacionalidad.

**Los miembros empleadores** dieron las gracias al Gobierno por la información proporcionada a la Comisión de Aplicación de Normas. Al tiempo que recordaron que el Convenio exige a cada Estado Miembro ratificante que elabore y promueva una política nacional destinada a fomentar, mediante métodos apropiados a las condiciones y la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y trato en el empleo y la ocupación con vistas a eliminar toda discrimi-

nación a este respecto, indicaron que este caso ha sido objeto de ocho observaciones de la Comisión de Expertos desde 2001 y que la Comisión de Aplicación de Normas ya lo examinó en 2002. Expresaron su preocupación por el hecho de que se haya nombrado directamente a una empresa en la observación de la Comisión de Expertos. Dado que la observación relativa al Convenio se refería a la acción del Gobierno, recordaron que según la práctica protocolar que se sigue en la Comisión de Aplicación de Normas se traduce en los hechos en la no utilización de nombres de empresas en la discusión de un caso. En cuanto a la observación de la Comisión de Expertos relativa al seguimiento de la recomendación del comité tripartito establecido para examinar una reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la CSI y la ITF y cuyo instrumento fue adoptado por el Consejo de Administración en junio de 2015, los miembros empleadores instaron al Gobierno a que dé seguimiento a la petición de la Comisión de Expertos y presente información detallada sobre las medidas adoptadas en el sector aéreo en su próxima memoria en virtud del artículo 22 sobre la aplicación del Convenio.

Al tiempo que recordó que la Comisión de Expertos ha indicado que el Gobierno no ha proporcionado información sobre las medidas prácticas para dar tratamiento a la discriminación en el empleo por motivo de sexo, opinión política, ascendencia nacional y origen social, y que no existe un marco legislativo para abordar esta cuestión, instaron al Gobierno a que: i) adopte un marco legislativo claro que prohíba la discriminación sobre la base del artículo 1, 1), a), del Convenio; ii) presente a la Comisión de Expertos un informe completo sobre las medidas adoptadas en la práctica para garantizar que los individuos no sean víctimas de discriminación; iii) presente información sobre las medidas prácticas tomadas para reforzar la participación de las mujeres en el mercado laboral de conformidad con el Plan nacional de desarrollo (2011-2015) de Qatar, y iv) adopte medidas para asegurar una verdadera igualdad en el empleo. Respecto de la modificación de los artículos 93 y 98 de la Ley del Trabajo núm. 14 de 2004, recordaron que la Comisión de Expertos ha formulado observaciones sobre la inclusión de la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social entre los motivos de discriminación prohibidos. En lo relativo al principio de la prohibición de la discriminación por motivo de sexo, indicaron que desde 2006 la Comisión de Expertos ha expresado su preocupación por la falta de un marco legislativo que garantice la prohibición del acoso sexual en el lugar de trabajo. A este respecto, instaron al Gobierno a que adopte un marco legislativo claro que aborde la discriminación, incluida la discriminación por motivo de sexo, incluyendo la prohibición del acoso sexual en el lugar de trabajo. Resaltaron que el marco legislativo debe comprender un sistema de audiciones y resoluciones de quejas, así como medidas de reparación y sanciones. En lo que concierne a las cuestiones de discriminación de trabajadores migrantes, la Comisión de Expertos ha observado con preocupación que la gran mayoría de los trabajadores económicamente activos del país no son nacionales y que el sistema *kafala* limita la capacidad de los trabajadores migrantes de cambiar de empleador, incluso cuando son víctimas de discriminación. En este sentido, celebró que el Gobierno haya proporcionado información sobre la abolición de este sistema y le instó a que proporcione información sobre el marco legislativo y las medidas puestas en práctica para proteger a los trabajadores de la discriminación, con inclusión de los trabajadores migrantes.

El miembro empleador de Qatar subrayó que el caso ya ha sido examinado por un comité tripartito cuyas recomendaciones fueron adoptadas por el Consejo de Administración en junio de 2015. Además, el Gobierno ha respondido

a estas recomendaciones y la Comisión de Expertos ha tomado nota de dicha respuesta en su informe. Expresó su preocupación por los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, en los que se menciona claramente el nombre de una empresa multinacional. Esto constituye difamación y menoscaba los intereses económicos de la empresa multinacional en cuestión. Por consiguiente, es importante suprimir dicha referencia del informe de la Comisión de Expertos. El Gobierno ha demostrado su buena voluntad al adoptar un marco legislativo que brinda una protección adecuada a todos los trabajadores. Las transferencias bancarias para el pago de los salarios están operativas, y se ha adoptado la ley núm. 21, de 27 de octubre de 2015. En su informe, la Comisión de Expertos ha solicitado que se adopte una legislación con el fin de aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. La Constitución garantiza la igualdad de trato entre hombres y mujeres, y las mujeres han obtenido varios cargos de alto nivel, también como ministras, jefas de empresa, fiscales, embajadoras, etc. Según los últimos datos, existen más de 6 500 mujeres empresarias. Pidió que se conceda más tiempo a su Gobierno para aplicar la ley núm. 21, de 27 de octubre de 2015, ya que sólo se podrán evaluar las posibles brechas una vez se haya aplicado. Entonces podrán mantenerse consultas tripartitas con el fin de colmar dichas lagunas.

El miembro gubernamental de Omán, hablando también en nombre de los Gobiernos de Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Yemen, celebró los esfuerzos del Gobierno por cumplir las normas internacionales del trabajo, especialmente en lo relativo al desarrollo de las leyes y reglamentos con la finalidad de velar por los derechos de todos los trabajadores. Es lamentable observar que algunos casos se seleccionan con regularidad, en particular cuando tales casos han sido discutidos en anteriores reuniones o se encuentran aún bajo discusión por otros órganos de control de la OIT, sin que se haya dado tiempo suficiente al Gobierno para aplicar las anteriores recomendaciones de los órganos de control de la OIT. El caso de Qatar, que se está discutiendo, es un ejemplo de un caso en el que no se otorgó suficiente tiempo para que las recomendaciones anteriores fueran implementadas. El Gobierno ha adoptado leyes para promover la igualdad de género. Indicó que las estadísticas de mujeres en el mercado de trabajo no tienen por qué ser un indicador de discriminación, pues algunas mujeres de las sociedades árabes desean ser amas de casa a tiempo completo para criar a sus hijos. Sin embargo, las estadísticas brindadas son un buen indicador del enorme esfuerzo realizado por Qatar para promover la participación de las mujeres en el mercado laboral. Además, el proyecto de ley sobre trabajadores domésticos supone un indicador claro de que el Gobierno está dispuesto a proporcionar protección a todos los trabajadores en su territorio. Subrayó el apoyo del Consejo de Cooperación del Golfo a las medidas emprendidas por el Gobierno, en particular el desarrollo de leyes y reglamentos en conformidad con las normas internacionales del trabajo incluyendo el Convenio. Expresó su deseo de que Qatar brinde la información que se le solicita en su próxima memoria dirigida a la Comisión de Expertos.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos declaró que desde la entrada en vigor de la Constitución de Qatar de 2003 y la Ley del Trabajo núm. 14 de 2004, la Comisión de Expertos viene reiterando en sus observaciones que las leyes de Qatar no llegan a prohibir de manera efectiva la discriminación con respecto a empleo y la ocupación por los motivos establecidos en el Convenio, y en particular por razones de opinión política, ascendencia nacional y origen social. La Comisión de Expertos también ha observado que a determinadas categorías de trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos, se los excluye de la cobertura de la legislación del trabajo. El Gobierno ha adoptado algunas medidas para promover la igualdad de oportunidades en el

empleo desde los cambios legales de 2003 y 2004. Entre ellas figuran los esfuerzos encaminados a la participación de la mano de obra femenina y al reforzamiento de la capacidad del Gobierno para recibir quejas y hacer respetar las leyes del trabajo. Sin embargo, exhortó al Gobierno a renovar su compromiso y a redoblar sus esfuerzos para proteger contra la discriminación a todos los trabajadores del país y para promover la igualdad en el empleo y la ocupación. En concreto, instó al Gobierno a: aplicar las recomendaciones del comité tripartito (artículo 24 de la Constitución de la OIT) adoptadas por el Consejo de Administración en junio de 2015 y a facilitar a la Comisión de Expertos, para su reunión de 2016, la información solicitada sobre medidas de aplicación; modificar la Ley del Trabajo núm. 14 de 2004 para incorporar disposiciones que prohíben explícitamente la discriminación en el empleo basada en la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social; adoptar una legislación sobre el trabajo doméstico conforme con el Convenio núm. 189 y, como se le ha solicitado en diversas ocasiones, eliminar las restricciones que pudieran impedir a los trabajadores migrantes poner fin a su relación de trabajo. Finalmente, animó al Gobierno a fortalecer su política nacional en materia de no discriminación en el empleo modificando en consonancia con ello la ley núm. 21, de 27 de octubre de 2015, antes de su entrada en vigor en 2016.

**El miembro empleador de los Emiratos Árabes Unidos** celebró los esfuerzos del Gobierno y las medidas positivas adoptadas con el fin de proseguir el diálogo y la cooperación constructivos con la OIT y todas las partes interesadas, lo que pone de relieve la voluntad política de intensificar la promoción y la protección de los derechos de los trabajadores. En particular, la legislación nacional prohíbe la discriminación basada en la opinión política, el origen social o étnico, las creencias religiosas, así como la discriminación contra las mujeres en el empleo. El Gobierno vela por el respeto de los derechos de los trabajadores domésticos y extranjeros, en particular, mediante leyes estrictas en materia de acoso sexual. Destacó que la legislación nacional suprime el sistema de patrocinio (*kafala*) e instó a la Comisión de Aplicación de Normas a tomar debida nota de los progresos realizados en este sentido y a que se conceda más tiempo al Gobierno para aplicar estos cambios. Además de alentar al Gobierno a que siga haciendo progresos, señaló que los empleadores debían también tomar ciertas medidas, por ejemplo, en lo relativo a la reducción del horario de trabajo durante el Ramadán. Concluyó recordando que no deberían identificarse empresas por su nombre en las observaciones de la Comisión de Expertos.

**Un observador en representación de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)** señaló que al haber presentado una reclamación contra Qatar por inobservancia del Convenio junto con la CSI, la ITF está familiarizada con el incumplimiento del Gobierno respecto de la elaboración de un marco jurídico que proteja los derechos de las mujeres trabajadoras y respecto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas existentes. La Comisión de Expertos ha observado que la Constitución y la Ley del Trabajo núm. 14 de 2004 no contienen disposiciones específicas para proteger a los trabajadores contra la discriminación directa e indirecta de conformidad con el artículo 1, 1), a), del Convenio. La Constitución prevé únicamente que todas las personas son iguales ante la ley y que no habrá discriminación por motivos de sexo, raza, lengua o religión. Los artículos 96 y 98 de la Ley del Trabajo también prevén la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, y la protección contra los despidos por motivo de matrimonio y de maternidad. Sin embargo, esto no logra eliminar efectivamente la discriminación por todos los motivos recogidos en el Convenio. Alentó al Gobierno a dar curso a la propuesta de la Comisión de Expertos y a enmendar la Ley del Trabajo núm. 14 de 2004 con el fin de

incorporar la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social como motivos de discriminación prohibidos. También confió en que la Inspección del Trabajo del país lleve a cabo inspecciones que tengan en cuenta las cuestiones de género en la compañía aérea nacional y en todos los lugares de trabajo, con el fin de erradicar la práctica discriminatoria de la aprobación del matrimonio por las autoridades, lo que redundaría en menoscabo directo de los derechos reproductivos de los trabajadores, teniendo en cuenta que tener un hijo fuera del matrimonio es ilegal. Al tiempo que recordó que la ratificación del Convenio núm. 189 constituirá un avance real en la consecución de los objetivos contemplados en el mismo, celebró la indicación del Gobierno de que adoptará en breve una legislación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos en consonancia con el Convenio.

**La representante gubernamental de Suiza** solicitó al Gobierno de Qatar que adopte un marco legislativo claro que brinde protección contra la discriminación en el empleo y en la ocupación, ya sea por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Acogió con agrado la intención del Gobierno de promulgar una ley sobre los trabajadores y las trabajadoras domésticos que cumpla las disposiciones del Convenio núm. 189 y alentó al Gobierno y a las instancias competentes para que tomen medidas con el fin de adoptar y aplicar dicha ley con celeridad. Sin embargo, tomó nota con preocupación de las insuficiencias en el marco legislativo de Qatar para proteger a los trabajadores y a las trabajadoras contra el acoso sexual y apoyó la solicitud de la Comisión de Expertos de que el Gobierno adopte disposiciones legislativas suficientes a este respecto. Recordó que en la reunión de 2015 de la Comisión de Aplicación de Normas, el Gobierno de Suiza saludó la decisión del Gobierno de suprimir progresivamente el sistema de patrocinio. Sobre esta cuestión, expresó su esperanza de que la nueva legislación respete plenamente los derechos de todos los trabajadores migrantes. Lamentó que, al parecer, la ley núm. 21, de 27 de octubre de 2015, que entrará en vigor en octubre de 2016, no sea adecuada para abolir el sistema de patrocinio en la legislación y en la práctica. Su Gobierno apoya por lo tanto plenamente a la Comisión de Expertos cuando insta al Gobierno a que tome medidas para que dicha ley sea modificada antes de su entrada en vigor, con el objetivo de eliminar los obstáculos contra la libertad de movimiento y la libertad de poner fin a la relación de empleo, libertades esenciales pero que se tornan aún más importantes cuando los trabajadores o las trabajadoras son víctimas de discriminaciones tales como las mencionadas en el Convenio.

**El miembro empleador de Jordania** indicó que, al examinar la situación actual de las relaciones laborales en Qatar y al compararla con la situación que prevalecía hace pocos años, la Comisión debería celebrar los progresos realizados. El Gobierno ha estado adoptando medidas positivas para mejorar la situación en el mercado laboral, en particular con respecto al empleo de las mujeres y su protección contra la discriminación. Es importante no ser selectivo al analizar la información suministrada por el Gobierno, y la Comisión de Aplicación de Normas debe tomar en cuenta la situación en su conjunto. Habida cuenta de que el Gobierno ha proporcionado una respuesta completa a las cuestiones planteadas, pidió a la Comisión de Aplicación de Normas que no continúe con el examen de este caso.

**El miembro trabajador de Indonesia** señaló que Indonesia es uno de los principales países de origen de los trabajadores domésticos de Qatar, donde debido a que se ven constantemente excluidos de la legislación laboral, estos trabajadores son víctimas de explotación en el lugar de trabajo, y en ocasiones de acoso, maltrato físico grave y violaciones. En 2014 el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresó su profunda preocupación por la elevada prevalencia de la

violencia doméstica y sexual contra las mujeres y las niñas, incluyendo a las trabajadoras domésticas migrantes. Cuando los trabajadores domésticos denuncian un caso de acoso ante las autoridades, en ocasiones son deportados y no se presentan cargos contra los presuntos culpables. Si bien los trabajadores domésticos tienen derecho por ley a llevar un caso ante los tribunales, en la práctica, es prácticamente imposible. Instó al Gobierno a que tome medidas inmediatas para incluir a los trabajadores domésticos en la legislación del trabajo, adoptar la legislación sobre el acoso sexual y garantizar la observación efectiva de esta legislación, incluyendo el enjuiciamiento de los responsables y la imposición de sanciones disuasorias.

**El miembro gubernamental del Líbano** recordó que la Comisión examinó la situación de Qatar en 2014 con respecto al Convenio, así como en 2015 en relación con el Convenio núm. 29. La Comisión discute ahora el Convenio núm. 111. En 2015, el Gobierno aprobó una nueva legislación laboral, que permitió ajustar la legislación nacional a las normas internacionales del trabajo. Qatar ofrece oportunidades de empleo para trabajadores extranjeros. En opinión del orador, no existe discriminación en Qatar, pero si en efecto la hubiese, nada impediría a los trabajadores irse del país. Manifestó su esperanza de que se discutiese la cuestión de la protección de los trabajadores palestinos frente a la discriminación en lugar de este caso. Deberían examinarse las medidas positivas adoptadas, así como la situación del empleo en el país, después de la Copa Mundial de 2022.

**El miembro empleador de Arabia Saudita** celebró las medidas adoptadas por el Gobierno en relación con la aplicación del Convenio e indicó que la legislación de Qatar no contiene ninguna disposición discriminatoria sobre la mujer. Consideró que la legislación de Qatar está en plena conformidad con las normas internacionales del trabajo y se refirió, en este sentido, al Plan Nacional de Desarrollo de 2011-2015. También indicó que tiene lugar en el país una feroz campaña sobre el acoso sexual en el trabajo y que el Gobierno da cumplimiento a sus obligaciones internacionales.

**La miembro trabajadora de Noruega**, hablando también en nombre de los sindicatos de los países nórdicos, declaró que la fuerza del trabajo en Qatar está compuesta de 1,7 millones de trabajadores migrantes, muchos de los cuales son explotados y privados de sus derechos económicos y sociales. Además, esta fuerza de trabajo está principalmente dominada por los hombres, constituyendo las mujeres apenas del 12 al 13 por ciento de la población económicamente activa. A pesar de que la Constitución de Qatar dispone que no debería existir la discriminación basada en motivos de sexo y que todos los ciudadanos deben ser iguales en derechos y deberes públicos, la discriminación está generalizada en el país. Expresó su preocupación por la persistencia de la discriminación contra las mujeres en el mercado laboral, el estigma social vinculado con las mujeres que trabajan y las normas sociales, la persistente brecha salarial de género (del 25 al 50 por ciento) y la subrepresentación de las mujeres en puestos directivos. También señaló con preocupación la prevalencia de prejuicios y actitudes negativas hacia los trabajadores domésticos migrantes, incluidas las mujeres, de los que se informó que son víctimas de varias formas de explotación y abusos, incluido el trabajo forzoso, la violencia física y sexual, el trato inhumano o degradante, el impago de los salarios, horas excesivas de trabajo, confiscación de pasaportes y restricciones a la libertad de movimientos y comunicación, en particular en el sistema de patrocinio (*kafala*).

Aseguró que las mujeres tienen tanta capacidad como los hombres para realizar un trabajo excelente e instó al Gobierno a que garantice la igualdad de oportunidades a las mujeres en el mercado de trabajo, derogando las leyes, las reglamentaciones y las prácticas discriminatorias, que re-

quieran el consentimiento o la aprobación de un tutor masculino para que las mujeres obtengan un empleo. También instó al Gobierno a proteger a los trabajadores migrantes de la violencia, del abuso y de la explotación, y a ratificar y aplicar el Convenio núm. 189.

**El miembro empleador de Bangladesh** celebró la información facilitada por el Gobierno, que incluye las recientes leyes adoptadas y el proceso de revisión legislativa, incluida la ley relativa a los trabajadores domésticos, cuya finalidad es poner la legislación en conformidad con el Convenio núm. 189 y su correspondiente Recomendación. Normalmente el empleo de estos trabajadores y trabajadoras se rige por modelos de contratos, basados en acuerdos firmados por el Gobierno y los países de origen de la mano de obra. Celebró el hecho de que el sistema de patrocinio (*kafala*) haya sido abolido y sustituido por contratos de trabajo. Ahora a los trabajadores se les concede libertad de elección del empleo y se les permite cambiar de empleador. Celebró las medidas ya adoptadas y animó al Gobierno a seguir adoptando medidas que estén en armonía con las normas internacionales del trabajo.

**La miembro gubernamental de Bélgica**, hablando también en nombre de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, reafirmó la importancia que reviste la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing para el empoderamiento de las mujeres, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, porque proporcionan un marco jurídico y un conjunto amplio de medidas para la promoción de la igualdad de género en el empleo y la educación. Subrayó que el cumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT, incluido el Convenio examinado, es esencial para la estabilidad económica y social de cualquier país porque contribuye a crear un entorno conducente a la realización del potencial de todas las personas y constituye una base para un crecimiento sólido y sostenible y para unas sociedades incluyentes. Acogió con agrado el objetivo del Convenio de incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral, armonizando la legislación con el Convenio núm. 189, así como el plan encaminado a aumentar el número de guarderías. Subrayó, sin embargo, la observación de la Comisión de Expertos acerca de la inexistencia de un marco legislativo claro que aborde la protección contra la discriminación en el empleo y la ocupación. Alentó al Gobierno a introducir las enmiendas necesarias para poner su legislación de conformidad con el Convenio, y a adoptar otras medidas para promover la igualdad.

**Un observador que representa a la Federación Sindical Mundial** acogió con agrado las medidas adoptadas por el Gobierno para la abolición del sistema de patrocinio (*kafala*) y permitir que los trabajadores cambien de empleo sin exponerse al riesgo de ser discriminados o castigados. En relación con la igualdad de género, indicó que la Constitución de Qatar garantiza que las mujeres puedan cuidar de su familia, sobre la base de la cultura y las tradiciones locales. Añadió que aunque se han establecido disposiciones legales para prevenir el acoso sexual, se notifican pocos casos, como en otros países, y no existe una solución para evitar ese problema. Subrayó que hay indicaciones positivas claras de que el Gobierno está realizando progresos en lo que respecta a la aplicación del Convenio, y espera respuestas positivas similares del Gobierno en el futuro.

**El miembro gubernamental de Bahrein** se felicitó de la información detallada proporcionada por el Gobierno sobre las medidas adoptadas con respecto a la aplicación de las normas internacionales del trabajo, en particular el Convenio examinado. El Gobierno ha desplegado esfuerzos considerables para cumplir las normas internacionales del trabajo en la legislación y en la práctica. También ha adoptado firmes medidas para brindar protección a todos los trabajadores sin discriminación, lo que refleja su observancia de



las normas internacionales del trabajo, incluidas las disposiciones del Código del Trabajo que prohíben la discriminación por motivo de opinión política u origen social. Además, no permite ningún tipo de discriminación contra las mujeres, ya sea en relación con los salarios, las oportunidades profesionales u otros privilegios. Mencionó que se han adoptado una serie de medidas positivas y alentadoras, entre las que destaca un sistema de protección de los salarios, y una mayor eficiencia de la inspección del trabajo. Además, el Gobierno impone sanciones más severas a los empleadores que incumplen las normas, tales como el retraso en el pago de los salarios o la retención de los pasaportes de los trabajadores. Todas ellas son medidas positivas que ofrecen una mayor protección social a los trabajadores, sin discriminación. En la actualidad, el Gobierno está elaborando una nueva ley sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos que comprende disposiciones sobre la protección social. Por lo tanto, Qatar está demostrando seriedad en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Por último, el orador apoyó la declaración formulada por el Gobierno y subrayó la necesidad de tener en cuenta los progresos realizados.

**El miembro trabajador de Suiza**, hablando en nombre de la Unión Sindical de Suiza (USS), declaró que su afiliado UNIA está trabajando activamente con la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM) para asegurar los derechos de los trabajadores migrantes en Qatar, sobre todo en las obras de construcción de la Copa Mundial de fútbol de 2022. UNIA participa en las misiones al país en las que puede reunir información pertinente a través de reuniones con dichos trabajadores. Las principales cuestiones que causan preocupación a los trabajadores migrantes en dichas obras son el sistema de patrocinio (*kafala*), que sustituyó sólo de forma superficial la ley núm. 21 del 27 de octubre de 2015, el bajo nivel de salarios y las diferencias de remuneración basadas en la nacionalidad, lo cual constituye una violación directa del Convenio. Aunque los trabajadores están realizando el mismo tipo de trabajo, suelen recibir remuneraciones diferentes debido a su país de origen. Además, los trabajadores reciben una remuneración mucho menor a los salarios mínimos establecidos por sus países de origen para trabajar en Qatar como personas poco calificadas en el sector de la construcción y se forzó a algunos trabajadores al llegar a Qatar, a firmar nuevos contratos de trabajo por salarios muy inferiores al mínimo. En consecuencia, UNIA llamó firmemente a terminar con los contratos de sustitución a menos que las condiciones fueran mejores que las del contrato original y que el trabajador fuera plenamente consciente de ello y aceptara los cambios. Hizo un llamado al Gobierno para que aplique la legislación sobre el salario mínimo y las políticas de igualdad de remuneración por un trabajo igual independientemente del género, la nacionalidad o la religión para garantizar la plena aplicación del Convenio tanto en la legislación como en la práctica. También declaró que la Federación Internacional de Fútbol (FIFA) debería integrar plenamente el respeto a los convenios de la OIT en los países que acogen eventos como elemento esencial para la atribución de tales eventos.

**El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela** saludó la información brindada por el Gobierno que demuestra que las recomendaciones, observaciones y comentarios de la Comisión de Expertos han obtenido respuesta. Puso de relieve que los artículos 93 y 98 de la Ley del Trabajo deben ser interpretados a la luz de la Constitución que prevé la prohibición de la discriminación por razones de índole política, social o de nacionalidad. Indicó asimismo que la Ley de Gestión de Recursos Humanos, del año 2009, no hace distinción entre hombres y mujeres en materia de salarios y ventajas profesionales. Celebró que se está elaborando actualmente una ley que ampara a los

trabajadores domésticos, que la ley que establecía el sistema de patrocinio (*kafala*) ha sido derogada y que el Plan Nacional de Desarrollo (2011-2015) que regula aspectos en materia de educación y formación, contempla la igualdad de género. Consideró que la Comisión debe tener presente los aspectos positivos que se desprenden de las explicaciones del Gobierno y confió en que las conclusiones de la Comisión sean objetivas y equilibradas, lo cual dará lugar a que el Gobierno las considere y valore en el marco del cumplimiento del Convenio.

**El miembro trabajador de Bahrein** declaró que la Comisión de Expertos no debería haber citado el nombre de la compañía en sus observaciones. Sugirió que todos aquellos que mencionan la existencia de casos de acoso en Qatar deberían visitar realmente el país. Las cuestiones que se han señalado contra el Gobierno no deberían debatirse en la Comisión de Aplicación de Normas, y que en cambio, ésta debería discutir las cuestiones relacionadas con los trabajadores palestinos. Los miembros de la Comisión deberían apoyar a Qatar en sus esfuerzos para organizar con éxito la Copa Mundial de 2022, uno de los mayores acontecimientos deportivos. El Gobierno ha sido objeto de quejas planteadas ante otros órganos de control de la OIT por unos pocos casos individuales que pertenecen al ámbito nacional. La Comisión de Aplicación de Normas debería alentar al Gobierno por las medidas positivas adoptadas y saludar la contribución de la compañía aérea nacional en su condición de gran empleadora.

**La miembro gubernamental de Indonesia** indicó que su Gobierno ha tomado nota de los esfuerzos del Gobierno de Qatar por implementar el Convenio y recibió con especial agrado la abolición del sistema de patrocinio (*kafala*) para garantizar la libertad de movimiento de los trabajadores, incluso de los trabajadores domésticos migrantes. También acogió con agrado la elaboración de una ley sobre trabajadores domésticos y expresó la esperanza de que el Gobierno de Qatar acelere el proceso de finalización de la legislación para que se puedan implementar de manera efectiva las disposiciones del Convenio núm. 189.

**El miembro empleador de Argelia** comprobó con satisfacción que, según las informaciones proporcionadas por el Gobierno, la cuestión de la no discriminación por motivo de opinión política, de ascendencia nacional y de origen social han sido resueltas por el artículo 35 de la Constitución de Qatar. La legislación no contempla disposiciones discriminatorias en contra del empleo de las mujeres. Además, el acoso sexual en el lugar de trabajo es constitutivo de infracción penal. Está claro que el Gobierno ha realizado enormes progresos y que sus esfuerzos deben ser apoyados y acompañados.

**El miembro trabajador de Kuwait** recibió con agrado las medidas tomadas por el Gobierno para hacer frente a los asuntos planteados por la Comisión de Expertos respecto del sistema de patrocinio (*kafala*). Dicho sistema fue reemplazado por un modelo de tipo contractual. Hoy en día, los trabajadores migrantes tienen la posibilidad de cambiar de empleador libremente. El Gobierno está comprometido con ese nuevo avance y ha demostrado su buena disposición para abordar esta cuestión tomando medidas de conformidad con las exigencias del Convenio. La Comisión de Aplicación de Normas debe tomar en consideración dichos esfuerzos al momento de preparar sus conclusiones.

**El miembro gubernamental de Mauritania** consideró que el Gobierno ha demostrado sus logros al dar aplicación al Convenio núm. 111. Todas las formas de discriminaciones basadas en la opinión y origen social han sido criminalizadas y sancionadas. La Ley sobre la Administración de los Recursos Humanos prohíbe la discriminación entre hombres y mujeres en lo que respecta a salario y prohíbe el acoso sexual en el lugar de trabajo. Es más, el sistema de patrocinio (*kafala*) ha sido abolido. La Comisión debe ser

llamada a tomar en consideración estos cambios positivos al momento de adoptar sus conclusiones.

**El miembro empleador del Sudán** acogió con agrado la información proporcionada por el Gobierno, en particular, la adopción de nuevas leyes inclusivas que abarcan los ámbitos de la no discriminación, la promoción de la igualdad en el empleo y la discriminación positiva, que permite a las mujeres ingresar al mercado laboral. En este sentido, las mujeres pueden acceder a puestos directivos en la economía nacional. Asimismo, se ha impulsado la formación de los inspectores para garantizar un entorno laboral decente, lo cual también previene el acoso sexual. Las sanciones que se imponen en los casos de infracción son severas. Además, ya no se aplica el sistema de patrocinio (*kafala*) y los trabajadores pueden cambiar de empleador libremente. Por último, la Estrategia Nacional de Desarrollo tiene por objetivo fomentar las normas internacionales del trabajo y la legislación nacional.

**El miembro trabajador de los Emiratos Árabes Unidos** recibió con agrado los esfuerzos realizados por el Gobierno de Qatar con objeto de mejorar las condiciones de trabajo y, en particular, la abolición del sistema de patrocinio (*kafala*) y la posibilidad dada a los trabajadores extranjeros de cambiar libremente de empleador. Las mujeres tienen un rol activo en el mercado de trabajo. Es más, la Constitución de Qatar prohíbe la discriminación y el Gobierno ha demostrado su compromiso por aplicar plenamente las disposiciones del Convenio núm. 111. La Comisión debe tomar en consideración estos logros en sus conclusiones.

**La miembro gubernamental de Malasia** expresó su convicción de que los pasos tomados por el Gobierno de Qatar para abordar el Convenio núm. 111 marcan el camino hacia la solución de los asuntos enumerados por la Comisión de Expertos. Al tiempo que nota el establecimiento de una plataforma para que los trabajadores puedan someter sus quejas y la abolición del sistema de patrocinio (*kafala*), expresó su apoyo a la posición del Gobierno de Qatar e hizo un llamado a la Comisión para que considere los importantes esfuerzos y progresos realizados al momento de enfrentar las cuestiones planteadas en el marco del Convenio.

**El miembro empleador del Iraq** expresó su preocupación por la inclusión de Qatar en la lista corta de casos individuales. El Gobierno y los empleadores de Qatar están comprometidos con las normas internacionales del trabajo y los derechos humanos fundamentales. Las leyes del país garantizan los derechos y libertades de todos los trabajadores. Los empleadores iraquíes apoyan la declaración del Gobierno y de los empleadores de Qatar. Las conclusiones de la Comisión deben ser justas y equitativas. Qatar es un socio primordial en la acogida de trabajadores migrantes a escala internacional, y ello se debería fomentar, en lugar de dificultarse. Teniendo en cuenta la buena voluntad del Gobierno y su apertura para cooperar a hacer frente a las cuestiones planteadas, sería apropiado y justo eliminar a Qatar de la lista de casos que la Comisión debe examinar.

**La miembro gubernamental del Sudán** tomó nota de la seriedad con la que el Gobierno promovía su legislación, la cual prohíbe la discriminación en el empleo y la ocupación. El artículo 35 de la Constitución de Qatar prohíbe cualquier tipo de discriminación por motivo de opinión política, ascendencia nacional y origen social; además, la legislación en materia laboral es interpretada a la luz de las disposiciones de la Constitución. Es más, Qatar está contemplando adoptar una ley sobre trabajadores domésticos de conformidad con el Convenio núm. 189, pero necesita más tiempo para aplicar sus leyes de forma apropiada.

**La miembro gubernamental del Senegal** agradeció al Gobierno por las informaciones proporcionadas y saludó el conjunto de las medidas tomadas, considerando que éstas denotan una voluntad política de cooperar con la OIT. Expresó la esperanza de que la OIT continúe apoyando a Qatar por medio de la cooperación técnica.

**El miembro empleador de Omán** recordó que, en precedentes debates de la Comisión de Aplicación de Normas, el anterior Ministro del Trabajo de Qatar había expresado su disposición para cooperar con la OIT y había prometido actualizar la legislación nacional sobre los derechos de los trabajadores. Al respecto, la ley sobre el sistema de patrocinio (*kafala*) ha sido derogada por un nuevo decreto, cuya promulgación evidenció la buena cooperación del Gobierno de Qatar. La Comisión tiene que tomar en consideración estos cambios positivos al momento de elaborar sus conclusiones.

**La miembro gubernamental de Cuba** agradeció la información brindada y alentó a los presentes a que se continúe avanzando por el camino de la cooperación y del diálogo, a través del intercambio de información, de la ayuda al fortalecimiento de capacidades, de la promoción y aplicación de las buenas prácticas, así como del reconocimiento mutuo de los avances logrados y de los retos por superar. Consideró que esas eran las vías que conducirían a la realización efectiva y sostenible de los objetivos que se desean alcanzar.

**El miembro gubernamental de la India** agradeció al Gobierno que presentara una memoria detallada y expresó su gratitud por las diferentes medidas adoptadas para dar efecto a las recomendaciones del comité tripartito establecido por el Consejo de Administración de la OIT, así como a los comentarios de la Comisión de Expertos. Tomó nota de la presentación del Gobierno que indica que los artículos 93 y 98 de la Ley del Trabajo deben interpretarse a la luz del artículo 35 de la Constitución qatarí que prohíbe cualquier discriminación por motivos de opinión política, ascendencia nacional y origen social. También apreció el enfoque global e integrado en la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo (2011-2015), así como su enfoque orientado a la promoción de la igualdad de género y de la inclusión en los sistemas de educación y de formación profesional. Tomó nota positivamente de las medidas adoptadas para proteger los derechos de los trabajadores domésticos, como el proyecto de ley sobre los trabajadores domésticos, alentó al Gobierno a que agilice la adopción de la ley para que quede conforme a las disposiciones del Convenio núm. 189 y la recomendación correspondiente. También tomó nota de que la nueva ley núm. 21 de 2015 suprime completamente el sistema de patrocinio (*kafala*) y lo sustituye por un sistema de contratos de empleo. Además, señaló que el Gobierno ha colaborado plenamente con la delegación tripartita de alto nivel que visitó el país y ha demostrado su continuo compromiso de trabajar con los interlocutores sociales y recurrir a la asistencia técnica de la OIT pertinente para seguir mejorando los derechos laborales y la protección de los trabajadores. Al tiempo que reiteró su apoyo a Qatar en su esfuerzo por reforzar el cumplimiento del Convenio y aumentar progresivamente la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, solicitó a la Comisión que tenga plenamente en cuenta las detalladas respuestas ofrecidas por el Gobierno al emitir sus recomendaciones.

**El miembro gubernamental de China** tomó nota de la información proporcionada respecto de los pasos tomados por el Gobierno para poner en práctica las medidas recomendadas por la Comisión de Expertos, incluyendo la adopción de disposiciones legales que definen expresamente el acoso sexual como delito, la abolición del sistema de patrocinio (*kafala*), y promueven la orientación y formación profesional. Alentó a la OIT a proporcionar la asistencia técnica necesaria que fue solicitada por el Gobierno.

**La miembro gubernamental del Canadá** indicó que su Gobierno sigue preocupado por la situación de los derechos laborales en Qatar. Apoyó firmemente el llamado de la Comisión de Expertos al Gobierno para que adopte las medidas necesarias para asegurar la protección de todos los trabajadores contra la discriminación con respecto a todos los

motivos prohibidos, tanto en la legislación como en la práctica, y recordó la solicitud de la Comisión de Expertos de proporcionar información sobre medidas adoptadas o previstas para proteger a los migrantes contra dicha discriminación. También instó al Gobierno a que adopte medidas para poner fin a cualquier discriminación contra las mujeres en el lugar de trabajo, lo alentó a que aumente la participación de las mujeres en el mercado laboral y recomendó la adopción de un proyecto de legislación sobre los trabajadores domésticos, una categoría de trabajadores que se ha visto excluida hasta la fecha de la Ley del Trabajo de 2004. Al tiempo que recordó los comentarios de la Comisión de Expertos relativos a la insuficiencia del marco legislativo para asegurar la prohibición y la protección efectiva contra el acoso sexual en el lugar de trabajo, la miembro gubernamental respaldó firmemente las solicitudes de la Comisión de Expertos para que el Gobierno adopte las medidas necesarias con miras a prohibir el acoso sexual *quid pro quo* en el trabajo y para que proporcione mecanismos eficaces para la reparación, los recursos jurídicos y las sanciones. También estuvo de acuerdo con la Comisión de Expertos en que el Gobierno debería suministrar más información sobre las medidas adoptadas por el Departamento de Inspección del Trabajo a fin de detectar casos de discriminación en el lugar de trabajo, y sobre las medidas que se contemplan para impartir formación a los inspectores del trabajo. Manifestó su aprecio por la información brindada por el representante gubernamental a la Comisión y esperó que se suministrara más información en el futuro, tal como lo solicita la Comisión.

El miembro gubernamental de Turquía tomó nota de los importantes progresos realizados en la legislación y en la práctica con respecto a la aplicación del Convenio núm. 111, en particular la abolición del sistema de patrocinio (*kafala*) por una nueva ley que introdujo un sistema basado en contratos, así como la preparación de un proyecto de ley para regular las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos mediante el aumento de la capacidad de los órganos competentes en el Ministerio para la Inspección y para proporcionar orientación y asesoramiento a los trabajadores con el fin de informarles sobre sus derechos y obligaciones. Tomó nota con interés de que el Plan Nacional de Desarrollo (2011-2015) incluyó estrategias globales integradas y proyectos para garantizar la igualdad y la integración para cada sexo y grupo de edad en el empleo y la ocupación. Instó al Gobierno a que continúe trabajando en estrecha colaboración con la OIT.

El miembro gubernamental de Argelia tomó buena nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno, en especial de la abolición del sistema de patrocinio (*kafala*), de la instauración de un sistema de contratos, de la adopción de un plan de desarrollo y del establecimiento de un servicio de inspección del trabajo. Saludó la cooperación de Qatar con la OIT.

El miembro gubernamental de Bangladesh recibió con agrado los progresos alcanzados en la puesta en aplicación de leyes e iniciativas para reformas legislativas, en especial respecto del pago de salarios a los trabajadores expatriados, el sistema de contratos, el empleo de los trabajadores domésticos, y diversos otros avances. Al tiempo que alentó a la OIT a proporcionar su cooperación técnica a Qatar, para completar el proceso de reforma en curso y seguir mejorando la puesta en aplicación; apeló a la Comisión para que tome en consideración los significativos esfuerzos y progresos realizados por el Gobierno para hacer frente a las cuestiones planteadas.

El miembro gubernamental de Marruecos agradeció al Gobierno la información y las aclaraciones proporcionadas a la Comisión, así como los esfuerzos que ha realizado y los que realizará en el futuro para responder a los comentarios de la Comisión de Expertos. El Gobierno aprobó una nueva ley que garantiza la protección de los trabajadores

contra todas las formas de discriminación en el empleo. Además, demostró que tiene la voluntad de tomar todas las medidas necesarias para solucionar los problemas identificados por la Comisión de Expertos, entre otras cosas, mediante la adopción del Plan Nacional de Desarrollo (2011-2015), que hace hincapié en la igualdad y la inclusión en la enseñanza y la formación. El Plan debería facilitar la adopción de nuevas leyes destinadas a resolver las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. Se ha elaborado un proyecto de ley sobre los trabajadores domésticos basado en el Convenio núm. 189. La ley núm. 21 de 2015 confiere a los trabajadores migrantes la libertad de cambiar de empleador. Deben celebrarse todas las medidas adoptadas por el Gobierno, cuya colaboración con la OIT para reformar la legislación laboral debe ser alentada.

El miembro trabajador de Benin tomó nota con satisfacción de las medidas tomadas por el Gobierno para aplicar el Convenio núm. 111 y expresó la esperanza de que la situación de las trabajadoras y los trabajadores empleados bajo el régimen del sistema de patrocinio (*kafala*) cambie pronto. Asimismo, tomó nota con satisfacción de que se está elaborando una ley sobre los trabajadores domésticos y solicitó a la Comisión de Aplicación de Normas que tenga en cuenta las medidas adoptadas y que las mencione en sus recomendaciones.

El representante gubernamental de Qatar tomó nota con interés de las observaciones formuladas por los miembros empleadores y trabajadores, así como de todas las demás intervenciones. El Gobierno tendrá en cuenta estas observaciones, que quedarán reflejadas en la legislación nacional con el fin de promover y proteger los derechos de los trabajadores, independientemente de cual sea su sexo, origen o religión. En cuanto a la desigualdad salarial, la legislación aborda esta cuestión, así como las condiciones de trabajo. Los sueldos están sujetos a la oferta y la demanda del mercado de trabajo y no dependen del sexo ni el origen. Qatar ha eliminado toda limitación a la libertad de movimiento, para lo cual se ha sustituido el sistema de patrocinio (*kafala*) por un sistema de contratos. La nueva ley, que entrará en vigor en diciembre de 2016, prevé sanciones en caso de incumplimiento. La compañía aérea ha adoptado medidas positivas, en particular la modificación del contrato de trabajo de modo que cubra a todo el personal de vuelo. Los nuevos contratos han entrado en vigor, por lo que ya no pueden considerarse nulos por las razones expuestas en la discusión. El Ministerio de Trabajo ha organizado inspecciones y dispone de estadísticas en la materia; de hecho, se presentarán informes de inspección a la Comisión de Expertos. A modo de conclusión, el Gobierno de Qatar está avanzando en sus esfuerzos por mantener y proteger los derechos de los trabajadores al promulgar una nueva legislación que fomenta y mejora la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Los miembros empleadores agradecieron al Gobierno su presentación y consideraron que se había llevado a cabo un debate constructivo en el que el Gobierno había expuesto algunas de las medidas que se han tomado para abordar una serie de cuestiones planteadas en las recomendaciones formuladas por el comité tripartito, en su informe adoptado por el Consejo de Administración, así como en las observaciones de la Comisión de Expertos. Esperaron que el Gobierno mantenga su compromiso de abordar las cuestiones más importantes. Instaron al Gobierno a: adoptar un marco legislativo claro para hacer frente a la discriminación teniendo en cuenta los motivos prohibidos de discriminación previstos en el artículo 1, 1), a), del Convenio núm. 111, que proteja, en particular, contra el acoso sexual en el lugar de trabajo; transmita a la Comisión de Expertos una memoria completa sobre las medidas adoptadas en la práctica para garantizar que las personas no sean objeto de discriminación basada en motivos prohibidos en el contexto del empleo y la ocupación; proporcione información sobre las

medidas prácticas adoptadas para mejorar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo con arreglo al Plan Nacional de Desarrollo de Qatar y sobre su compromiso ante la Comisión, y continúe tomando medidas para alcanzar una igualdad significativa y real en el empleo y la ocupación. Los miembros empleadores manifestaron su esperanza de que el Gobierno tome todas las medidas necesarias para formular y llevar a cabo una política nacional a fin de promover, a través de métodos apropiados a las condiciones y las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo con miras a eliminar la discriminación basada en los motivos prohibidos. También instaron al Gobierno a continuar la colaboración con la OIT y recurrir a su asistencia técnica para resolver adecuadamente los problemas planteados, tanto en la legislación como en la práctica.

Los miembros trabajadores indicaron que de las declaraciones realizadas se desprende que la discriminación en el empleo y la ocupación está profundamente arraigada en la sociedad de Qatar. Si bien no cabe esperar que la situación cambie de la noche a la mañana, debe hacerlo, y dicho cambio debe comenzar inmediatamente. Se deberían aprobar sin dilación las leyes que prohíben todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación junto con programas proactivos encaminados a promover el empleo de las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres. Además, a fin de asegurar la plena participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, será necesario garantizar la protección contra el acoso sexual en el trabajo, recursos jurídicos eficaces y sanciones disuasorias. Asimismo, la discriminación contra los trabajadores migrantes también debería abordarse con carácter urgente. Los miembros trabajadores opinaron que las reformas emprendidas en 2015 equivalen prácticamente al sistema *kafala* con un nuevo nombre, y no cumplen el Convenio núm. 29. Además, la protección brindada por la legislación laboral debería extenderse a los trabajadores domésticos migrantes.

Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que:

- 1) cumpla plenamente, tanto en la legislación como en la práctica, para enero de 2017, con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 324.ª reunión (junio de 2015) con respecto a la reclamación presentada, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, por la Confederación Sindical Internacional y por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte;
- 2) derogue para 2017 la ley núm. 21 de 2015, antes de que entre en vigor;
- 3) asegure que la legislación prohíba la discriminación por todos los motivos especificados en el Convenio;
- 4) vele por que se brinde protección a las trabajadoras y los trabajadores domésticos con arreglo a lo dispuesto en el Código del Trabajo;
- 5) adopte medidas proactivas con el fin de hacer frente a la discriminación en el lugar de trabajo, incluso mediante la promoción del empleo para las mujeres en posiciones de mando, y
- 6) adopte medidas proactivas para luchar contra el acoso sexual y contra la violencia por motivo de género en el lugar de trabajo. En última instancia, los miembros trabajadores están plenamente de acuerdo con los miembros empleadores en la necesidad de que Qatar solicite la asistencia técnica de la OIT.

### **Conclusiones**

La Comisión tomó nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión manifestó su preocupación por que la discriminación en el empleo no está prohibida ni en la legislación ni en la práctica y porque el Gobierno no ha logrado adoptar las medidas necesarias para garantizar la no discriminación, en conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 111.

Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión urgió al Gobierno a que:

- cumpla, en la legislación y la práctica, para el año 2017, con las conclusiones adoptadas por el Consejo de Administración de la OIT en junio de 2015, en relación con la reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT sobre el Convenio núm. 111;
- garantice que la legislación cubra todos los motivos prohibidos de discriminación establecidos en el artículo 1, 1), a), del Convenio, tanto en sus formas directas como indirectas; así como que adopte medidas para asegurar que en la legislación y en la práctica se prohíba la discriminación en el empleo y la ocupación;
- garantice que los trabajadores domésticos sean incluidos en la protección prevista en la legislación contra la discriminación;
- adopte medidas proactivas para promover el empleo de las mujeres y su participación en todos los ámbitos del mercado laboral;
- adopte medidas proactivas para abordar el acoso sexual en los lugares de trabajo, incluso por medio de la adopción de leyes que prohíban el acoso sexual y prevean mecanismos eficaces de reparación y sanción;
- enmiende la ley núm. 21 de 2015 antes de que entre en vigor, teniendo plenamente en cuenta las observaciones del informe de 2016 de la Comisión de Expertos y las conclusiones de la Comisión de 2015, y
- acepte la asistencia técnica de la OIT con el fin de cumplir con las conclusiones anteriores.

El representante gubernamental agradeció a la Comisión por sus conclusiones y aseguró que su Gobierno las tendrá en cuenta para la preparación de su próxima memoria sobre la aplicación del Convenio.

---

### **Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)**

---

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
(ratificación: 1982)

Un representante gubernamental reafirmó el compromiso del Gobierno con el cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados. Destacó que es la primera vez que se llama al Gobierno con motivo del Convenio núm. 122. El Gobierno, ya aportó la información que fue requerida en relación al cumplimiento del Convenio, a través de la memoria presentada en el año 2015, que da cuenta de una política de empleo sostenida en el tiempo que ha favorecido a los venezolanos desde 1999. No se justifica que se haya incluido al Gobierno en la lista de casos a ser considerados en la Comisión, tomando en cuenta que la Comisión de Expertos no señaló ningún incumplimiento, sino que tomó nota y dejó constancia de las informaciones oportunamente brindadas por el Gobierno. La Comisión de Expertos se ha limitado a solicitar ejemplos o informaciones adicionales sobre algunos aspectos. La Comisión de Aplicación de Normas no debería ocuparse de conocer ejemplos y simples solicitudes de información, más aun cuando no se está señalando un incumplimiento por parte del Gobierno. El mecanismo regular para proporcionar información adicional y ejemplos sobre la aplicación del Convenio, prevé que debería hacerse mediante la próxima memoria que se presentará oportunamente. Lamentó constatar que la justificación de incluir a su país tiene un trasfondo político y se relaciona con la satisfacción de intereses particulares, lo cual es contrario a la objetividad, transparencia e imparcialidad que ha de regir en todas las instancias de la OIT. Quienes presionaron para que la República Bolivariana de Venezuela comparezca ante esta Comisión, no les interesa lo que tiene que exponer el Gobierno sobre el Convenio sino que tienen

como objetivo cuestionar a un gobierno que fomenta la inclusión social y rompe los esquemas de explotación laboral. Pese a que un sector de los empleadores siga insistiendo en que comparezca el Gobierno ante la Comisión, adicionando quejas y casos y utilizando mal los mecanismos de control de la OIT, no lograrán que el Gobierno privilegie intereses privados, capitalistas y particulares, en perjuicio de la clase trabajadora y del pueblo venezolano. Por otro lado, en el informe de la Comisión de Expertos se señalan alegatos e informaciones presentadas por un sector de los empleadores sobre una supuesta ausencia de planes de empleo, y se mencionan cifras que el Gobierno desconoce. A los fines de evitar distraer a la Comisión de Aplicación de Normas y a la Comisión de Expertos, deberían solicitarse precisiones, datos y pruebas a quienes presenten argumentos sobre el incumplimiento de un Convenio, ya que así se actuaría con objetividad y transparencia y no se lesionaría el derecho a la defensa de los gobiernos llamados a comparecer ante la Comisión de Aplicación de Normas. A continuación, proporcionó informaciones actualizadas sobre la política del empleo en el país. Para el año 1999, cuando se inició el Gobierno bolivariano, la tasa de desocupación en la República Bolivariana de Venezuela era del 10,6 por ciento. Esta tasa para el cierre del año 2015, producto de las políticas de empleo, disminuyó a 6,7 por ciento. A partir del año 2003, luego del golpe de Estado y del sabotaje petrolero liderado por un sector de los empleadores del país, y con motivo de la intensa política de empleo, la economía informal disminuyó del 52,4 por ciento, a 40,1 por ciento para diciembre del año 2015. De cada cuatro empleos creados, tres han sido en el sector formal de la economía. Para el año 2000 existían en el país más de 4 millones de trabajadores en el sector formal y para el año 2015 esta cifra se ubicaba en más de 7,8 millones de trabajadores. Esto quiere decir que en el período de 1999 a 2015, el mercado laboral ha incorporado a más de 3 millones de trabajadores en el sector formal, lo que hoy representa aproximadamente el 60 por ciento de la población ocupada. Respecto al empleo juvenil, el Gobierno promueve su inclusión social y educativa, y la inserción laboral y socioproductiva. La tasa de desocupación de la población juvenil disminuyó del 23,7 por ciento en el año 2002, a 9,1 por ciento en el año 2015. Cada diez jóvenes que están desocupados, seis se encuentran estudiando; lo que significa que la mayoría de la población juvenil desocupada del país es población estudiantil y que el Gobierno ha logrado aumentar en un 71,1 por ciento la población juvenil estudiantil. Asimismo, existen programas que desarrollan una política de formación y capacitación laboral para los jóvenes. El Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES), forma de manera permanente en todo el país, jóvenes para su inserción en el mercado de trabajo. En el año 2016 se van a formar 50 000 jóvenes en distintas áreas laborales. Además, la «Misión Saber y Trabajo» hasta la fecha ha capacitado a más de 1 millón de ciudadanos que se han insertado en el sistema económico y productivo. Todos estos resultados y las cifras reseñadas son el producto de las políticas de empleo e inclusión social implementadas en el país, que han fortalecido el sector productivo nacional, aumentado los niveles de ocupación formal y generado nuevos puestos de trabajo.

Por otra parte, en cuanto a los ejemplos concretos solicitados en el informe de la Comisión de Expertos referidos a la participación de los interlocutores sociales, se destaca que tal como ya ha sido informado a la OIT, a principios de 2016 se creó el Consejo Nacional de Economía Productiva (CNEP), una instancia de diálogo y concertación para analizar, debatir y proponer líneas de acción para el desarrollo de la economía en el país y la generación de nuevos empleos y así superar la baja en los precios del petróleo y la coyuntura económica actual. En él participan, entre

otros, representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empleadores, específicamente representantes de empresas públicas y privadas y de cámaras y federaciones, quienes se han mostrado satisfechos con las acciones que se han venido implementando. El CNEP abarca el desarrollo de áreas económicas estratégicas en el país. A través de este importante órgano de diálogo y concertación, más del 90 por ciento de los empresarios y representantes del sector productivo público y privado del país, mantienen un diálogo permanente con el Gobierno a fin de aumentar la producción de bienes y servicios, impulsar la economía y generar empleos. En cifras, en el marco de las 15 áreas estratégicas del Consejo, se han realizado más de 300 reuniones de trabajo, han participado más de 3 800 actores económicos y productivos; y se han generado cientos de propuestas, de las cuales se viene trabajando en la implementación de más de 150 propuestas vinculadas al desarrollo económico y productivo nacional. Al finalizar el representante gubernamental observó que la participación del Gobierno ante la Comisión de Aplicación de Normas únicamente se realiza a los fines de tratar lo referido al Convenio núm. 122. Solicitó que el debate se circunscriba a la temática del Convenio y que se hagan cumplir las reglas de procedimiento que rigen para la Comisión. Si se trataran temas vinculados a otros Convenios o asuntos distintos que cursan ante otros órganos de control de la OIT, ello estaría fuera de orden.

**Los miembros trabajadores** subrayaron que la República Bolivariana de Venezuela atraviesa actualmente un período muy difícil de su historia. El Gobierno se enfrenta a grandes desafíos, en particular en materia de recuperación económica. Con independencia de sus convicciones económicas, cabe subrayar que los trabajadores y sus familias experimentan una crisis de la que no son responsables. Si bien es cierto que el estancamiento político actual puede redundar en beneficio de ciertos grupos, no puede negarse que los ciudadanos de a pie son los más afectados por una clara degradación de su nivel de vida. En estos tiempos difíciles, toda la clase política del país, incluidos todos los partidos, debería estar a la altura de las circunstancias y resistir la tentación de utilizar este descontento en su propio beneficio político. Por ello es importante que todas las partes busquen soluciones por conducto del diálogo y del consenso en lugar de tratar de estimular la agitación y la violencia sociales. Desde hace muchos años, la República Bolivariana de Venezuela pretende convertir el diálogo social constructivo en uno de los pilares de la búsqueda de consenso, y colocar las opiniones divergentes de cada cual en el centro del debate. La estructura tripartita de la OIT ofrece un medio óptimo para propiciar el diálogo social y alcanzar un consenso. En lo que respecta a la aplicación del Convenio, según la información proporcionada por el Gobierno, la tasa de desempleo pasó del 10,6 por ciento en 1999 al 5,5 por ciento en 2015. El Gobierno subraya asimismo que su política de empleo entra en el marco de las medidas encaminadas a reducir la pobreza, y prevé una estrategia de prestación de servicios públicos en materia de educación y de atención de salud. Sin embargo, desde una perspectiva económica, la situación actual de estancamiento, hiperinflación, penuria alimentaria y desindustrialización tiene repercusiones negativas en el nivel de vida y la calidad del empleo. Según el Banco Central de Venezuela, la inflación anual ascendió al 141,5 por ciento en 2015, cifra que obedece fundamentalmente al precio de los alimentos. A escala mundial, este último se incrementó un 254,3 por ciento en 2015, tasa que supera considerablemente el aumento del salario en todos los aspectos. El incremento del precio de los productos alimenticios básicos afecta en particular a los trabajadores pobres, que suelen invertir en ellos una importante parte de sus ingresos. Por lo referente a la desindustrialización, a largo plazo, para re-

solver las dificultades económicas será necesaria la diversificación de la economía, para que esta última ya no se apoye únicamente en la producción de petróleo. Se estima que el sector petrolero representa por sí solo el 96 por ciento de los ingresos totales de exportación del país, cifra que pone de relieve la necesidad de integrar la planificación macroeconómica en las políticas de empleo. No obstante, aún es difícil saber si el Gobierno contemplará dicho enfoque para lograr los objetivos del Convenio.

En lo tocante a la cuestión de los trabajadores empleados en la economía informal, y según las cifras oficiales, en 2015 el 41,2 por ciento de la población activa trabajaba en el sector informal, lo cual representa una caída del 10,4 por ciento en relación con el mismo período once años antes. Entre 2000 y 2014, un tercio de los nuevos empleos creados provenían del sector formal. Esta cuestión es particularmente pertinente en el contexto de la adopción de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Uno de los elementos centrales de esta Recomendación hace referencia al establecimiento de un marco mundial de políticas de empleo encaminadas a ayudar a los hogares de bajos ingresos a salir de la pobreza, como las políticas de los salarios mínimos, los regímenes de protección social, incluidas las prestaciones monetarias, programas públicos de empleo y los servicios de empleo, que llegan más y mejor a las personas que se encuentran en la economía informal. Al tiempo que toman nota de la reducción del número de trabajadores en el sector informal, los miembros trabajadores estiman que aún queda mucho por hacer, e instan al Gobierno a que aplique las disposiciones de esta nueva norma de trabajo. En lo que respecta al empleo de los jóvenes, la tasa de desempleo publicada por el Instituto Nacional de Estadística en el segundo semestre de 2013 se cifró en el 12,8 por ciento. Sin embargo, según los datos proporcionados por la OIT en 2012, el número de jóvenes que se encontraban en una situación difícil a causa de la pobreza ascendía a 500 000, de los cuales 157 000 vivían en hogares cuyos ingresos apenas bastaban para costear la canasta básica alimentaria. Además, se ha observado un desequilibrio en el porcentaje de jóvenes dentro de la población activa según los ingresos. Así pues, en 2012, la tasa de desempleo de los jóvenes activos de ingresos medios y superiores era del 28,8 por ciento, pero alcanzaba el 50,7 por ciento entre los que tenían bajos ingresos. Además, aun cuando tienen la suerte de tener un empleo formal, los trabajadores jóvenes venezolanos suelen estar empleados en el sector de los servicios, en su mayoría en el comercio minorista, que se trata de un sector cuya productividad es baja y en el que los empleos creados suelen ser precarios. El artículo 3 del Convenio prevé claramente que «se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución». La cuestión de la falta de diálogo social se ha señalado a la atención de la Comisión de Aplicación de Normas en reiteradas ocasiones. Cabe subrayar que la crisis económica por la que atraviesa actualmente el país sólo podrá superarse si los interlocutores sociales se suman a las decisiones relativas a la política de empleo. Éste es el motivo por el que los miembros trabajadores se felicitan del acuerdo concluido, en la 326.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración de marzo de 2016, por el cual el Gobierno se compromete a respetar un calendario preciso de reuniones con los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Para concluir, los miembros trabajadores expresaron su confianza en que dicha iniciativa se traduzca en avances concretos, con arreglo a los objetivos establecidos en el programa de trabajo acordado, a fin de garantizar que las normas de la OIT se apliquen y

controlen con la participación de los empleadores y de los trabajadores.

Los miembros empleadores agradecieron la presencia del Ministro en representación de la República Bolivariana de Venezuela y la información suministrada a la Comisión de Aplicación de Normas. Es la primera vez que se presenta el Gobierno a responder a las observaciones vinculadas con el Convenio que se le han dirigido en 14 oportunidades. Se trata de un Convenio prioritario, distinto a los convenios fundamentales, pero uno de los cuatro grandes convenios que se ocupa de la política activa de empleo que deriva en el bienestar económico y social. De ello deriva la trascendencia de discutir el tema. No ha sido un capricho incluir este caso como lo ha planteado el Gobierno. Hay razones claramente justificadas para considerar este caso. Los indicadores sociales hacen necesario que esta Comisión haga un llamado al Gobierno al diálogo social. Cuando los empleadores consideran un caso, no lo hacen en base a una pretensión de intereses privados sino que lo hacen independientemente de la línea ideológica o política que pueda tener el Gobierno. Es el propósito de la Comisión de Aplicación de Normas evaluar resultados independientemente de cualquier línea ideológica y política. Y es por ello importante entender de qué trata el Convenio. El Convenio está inspirado en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, en particular en la búsqueda para fomentar en todas las naciones del mundo, programas que permitan el pleno empleo, la elevación del nivel de vida de las poblaciones, y la garantía de un salario adecuado para los trabajadores. En la propia Declaración de Filadelfia se indica que incumbe a la OIT examinar y considerar los efectos de las políticas económicas y financieras sobre la política de empleo que se adopte por parte de los Estados. El Convenio contiene distintas líneas de acción. Los artículos 1 y 2 hacen referencia a la necesidad de establecer políticas activas que estimulen el crecimiento y el desarrollo. También prevé elevar el nivel de vida y resolver problemas de desempleo con el fin de buscar el pleno empleo productivo y libremente elegido. El artículo 2 hace referencia a la necesidad de revisar regularmente las medidas adoptadas de manera que se coordinen las políticas económicas y sociales. Por último, el Convenio hace referencia especial al diálogo social, y precisamente en materia de empleo, hace un llamado para que los representantes de los trabajadores y de los empleadores sean plenamente consultados y se busque la plena concertación.

Los datos macroeconómicos y laborales en el país son preocupantes. En el año 2014 la economía decreció en el 4,3 por ciento, en 2015 el 5,6 por ciento y se estima que en 2016 decrecerá el 8 por ciento. Ante esta situación hay que tomar medidas contracíclicas para superarla, por ejemplo, en materia fiscal, crediticia o macroeconómica. Los miembros empleadores expresaron que les gustaría disponer de mayores informaciones sobre las medidas contracíclicas que haya adoptado o prevea adoptar el Gobierno. El ingreso per cápita es actualmente de unos 202 dólares por año. Esta es una cifra que está por debajo de los indicadores internacionales para medir el nivel de pobreza. Hay un déficit fiscal del 20 por ciento. La inflación del 337,4 por ciento anual es la más alta del mundo. Las inevitables consecuencias de la inflación se ven reflejadas en las tendencias crecientes de la pobreza. De acuerdo con una encuesta independiente sobre las condiciones de vida — porque no hay cifras oficiales — las tendencias que se ven reflejadas, muestran un incremento inusitado de la pobreza. Esto desestimula la inversión con efectos directos en la generación de empleo. No hay un estímulo para poder sobrepasar las variaciones que presenta la inflación. Hay un congelamiento en el nivel de la contratación de los trabajadores y esto estimula las actividades informales, como efectivamente se viene suscitando en los últimos años. Cuando no

hay un abastecimiento suficiente de dólares para hacer comercio exterior, se presenta el desabastecimiento y en consecuencia no hay suministro de bienes básicos para los venezolanos en los supermercados. Las largas filas en los comercios para obtener alimentos han llevado al incremento incluso de los niveles de violencia. Todos estos elementos son la muestra de que hay una situación grave en el país que requiere hacer ajustes rápidos y que por supuesto también requiere llevar adelante un diálogo social que incluya a las organizaciones más representativas, como lo son la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS) y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) que están incluidas en este caso. Con estas reflexiones los miembros empleadores invitaron al Gobierno a que abra sus puertas al diálogo con organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores. Para ello le solicitaron que amplíe los compromisos que ha contraído en el pasado. El último de ellos fue en el mes de marzo de 2016 ante la OIT, en donde a partir del 4 abril de 2016, se suponía que habría un nuevo diálogo con las organizaciones más representativas, pero que hasta la fecha no se ha producido.

**Un miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela** expresó su asombro por la inclusión en la lista, a instancias de los empleadores, del caso de su país por el supuesto incumplimiento del Convenio, dado que el país viene cumpliendo un proceso acelerado de mejoramiento de los indicadores sociales, a partir de los cambios iniciados en 1999. Ese proceso ha llevado a la disminución acelerada de los índices de pobreza y a la disminución de la tasa de desempleo a valores permanentes entre 5 y 6 por ciento. Un sector de los empleadores venezolanos agrupados en FEDECAMARAS, ha desarrollado un sabotaje económico, cuyo objetivo último es el desplazamiento del poder de la revolución bolivariana. Para cumplir su objetivo, algunos empleadores, han venido reduciendo la producción de bienes y servicios fundamentales para el pueblo, bajo el argumento de que el Gobierno no les proporciona las divisas para la importación de insumos y materia prima necesaria para mantener sus procesos productivos. Ello, pese a que esas empresas han recibido miles de millones de dólares destinados a esos fines. Ante el cierre de empresas por parte de algunos empleadores representados por FEDECAMARAS, el Gobierno ha realizado procedimientos para procurar la reapertura de las plantas cerradas, restableciendo la producción y protegiendo los puestos de trabajo. Ese sector de empleadores pretende echar a la calle a miles de trabajadores, pero por otro lado acude a la Comisión a denunciar al Gobierno por no garantizar el empleo. Por otra parte, representantes de FEDECAMARAS han solicitado la derogación de la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras vigente desde 2012, que es conocida mundialmente por sus contenidos profundos de garantía de derechos de los trabajadores. Se preguntó quién sanciona a los empleadores que sabotean la economía reduciendo la producción y que descaradamente pretenden burlarse de la aplicación de las leyes laborales, quién le exige a los empleadores cumplir con los convenios.

Por el contrario, otro sector importante de los empleados afiliados a FEDECAMARAS, sí participa en la incentivación y crecimiento del aparato productivo venezolano, generando crecimiento del empleo y fortaleciendo la producción. Existe también una instancia de diálogo tripartito que es el Consejo Nacional de Economía Productiva (CNEP), donde también participan los trabajadores agrupados en la Central Bolivariana Socialista de Trabajadores (CBST), empleadores productivos y el Gobierno, y discuten los planes de inversión, nuevos empleos, inversión en divisas y facilidades para la exportación del sector privado y empresas del Estado. Subrayó que, en contraste con la

cúpula de FEDECAMARAS, parte de los empleadores afiliados a esa federación, mantienen relaciones de cooperación con los trabajadores, aun a pesar de las diferencias ideológicas y políticas que pudieran existir, fortaleciendo el diálogo social. La organización sindical mayoritaria, la CBST, ha sido tajante en manifestarle al Gobierno su negativa a reunirse con el sector empleador representado en la cúpula de FEDECAMARAS y su total disposición a mantener relaciones armoniosas con quienes sí están dispuestos a producir en el país, respetando los derechos de los trabajadores y la vigencia plena de las normas de la OIT. Finalizó afirmando que existe una política clara de generación y aumento de la productividad y del empleo estable, y cuenta con el CNEP, organismo tripartito que permite lograr acuerdos en las políticas macroeconómicas y sociales fundamentales. Rechazó los ataques de los empleadores contra el Gobierno, cuyas políticas laborales y sociales están enmarcadas en el Convenio.

**Otro miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela** expresó su sorpresa, al ver nuevamente su país en la lista de los países que son llamados ante la Comisión de Aplicación de Normas. Nuevamente FEDECAMARAS y sus aliados se plantean como un objetivo político seguir generando situaciones de desestabilización y pretenden acabar con un gobierno obrero, que ha desarrollado avances importantes en materia social pero sobre todo en lo que se refiere al Convenio núm. 122. La República Bolivariana de Venezuela es una referencia en materia del empleo digno, trabajo decente, empleo juvenil y el aumento de la calidad de vida del pueblo. El nivel de desempleo actualmente es de 7,1 por ciento. Las políticas de empleo se han fortalecido desde la llegada al poder de la revolución bolivariana, y todas las políticas de inclusión social desarrolladas por el ex Presidente Hugo Chávez tenían como objetivo la justicia social y la mejora de la calidad de vida del pueblo, como lo refleja la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y de las Trabajadoras, la más avanzada en materia de justicia social y garantías de los derechos consagrados en los convenios de la OIT. FEDECAMARAS ha ido en contra de esa ley y va en contra de todas las políticas desarrolladas desde la revolución, al punto de pretender chantajear al Gobierno para derogar ese instrumento a cambio de entablar un diálogo, que ha venido eludiendo desde que es parte activa en la guerra económica. El Presidente Nicolás Maduro en reiteradas oportunidades ha hecho llamados a todos los que estén dispuestos a participar para apoyar y cooperar a los fines de enfrentar las dificultades que vive el país, y lamentablemente parte del sector empleador se hace a un lado. FEDECAMARAS prefiere seguir jugando con la suerte del pueblo. El país está atravesando momentos difíciles en materia económica. La clase obrera está en medio de una guerra económica que la lleva a enfrentar duras situaciones, en una lucha contra los grandes capitales privados internos y externos que se han puesto de espaldas al pueblo, y buscan la intervención extranjera generando una conmoción interna. La clase obrera venezolana está dispuesta a luchar por los grandes logros obtenidos en la revolución.

**La miembro empleadora de la República Bolivariana de Venezuela** consideró que el Gobierno incumple la obligación prevista en el Convenio de consultar a los representantes de los empleadores y trabajadores, para formular la política de empleo. FEDECAMARAS, a pesar de su cuestionable representatividad, no es consultada por el Gobierno a ningún efecto desde hace diecisiete años. Además, la supuesta consulta amplia con todos los sectores, alegada por el Gobierno, no se ha hecho nunca de manera formal ni se ha documentado. El Gobierno falla en el establecimiento de una política de empleo coordinada, que permita a quienes busquen trabajo, emplearse de acuerdo a su capacidad,

en aquella actividad productiva que elijan libremente, y obtener de ella los ingresos que le permitan una vida digna. El país presenta dos años consecutivos de recesión económica, con una caída del producto interno bruto de casi 10 por ciento. La inflación oficial de 2015 fue de 180 por ciento, la más alta en la historia del país. El poder adquisitivo de los venezolanos se ha pulverizado. El salario mínimo del trabajador al presente está cerca de 27 dólares de los Estados Unidos mensuales, lo que equivale a 92 centavos de dólar de los Estados Unidos diarios. Se requerirían casi 14 salarios mínimos para cubrir la canasta básica. Se está lejos de un ingreso diario de 1,25 dólares de los Estados Unidos por día, que se suele tomar como indicador de pobreza extrema. Por otra parte, el 60 por ciento del ingreso mínimo mensual obligatorio carece de naturaleza salarial y no genera los beneficios de la protección social. El empleo formal del sector privado acusó una fuerte disminución. Hasta marzo de 2016, se habían perdido 282 400 empleos formales. El número de empleadores se redujo en 110 000 en 2015. La ausencia de una política coherente de empleo ha traído un enorme incremento de la pobreza. El índice de pobreza pasó de 53 por ciento en 2014 a 76 por ciento en 2015, y la pobreza extrema se duplicó, pasando de 25 por ciento en 2014 a 53 por ciento en 2015. En el sector de alimentos, la producción bajó un 22 por ciento de enero a abril de 2016. Gran número de plantas productoras de alimentos están inoperativas por falta de materias primas, con riesgo de perder 200 000 empleos directos adicionales y 1 millón de empleos indirectos, sólo en el sector de alimentos. Adicionalmente, las fallas en los servicios públicos de electricidad y agua, impactan en la operatividad de las empresas, que deben suspender sus actividades en las horas de racionamiento fijadas por el Gobierno. Además, al sector privado se lo asfixia con el control de precios, se lo persigue y se lo criminaliza, no se le asignan las divisas para adquirir las materias primas para producir y se lo obliga a vender a pérdida. La situación se agravó más aun cuando, a partir de enero de 2016, el Gobierno decretó un Estado de excepción por emergencia económica que suspende las garantías constitucionales en materia económica por 240 días, despreciando la consulta formal con los poderes públicos legítimamente constituidos y con los actores sociales.

Todo ello muestra que no existe una política sana para fomentar el empleo decente y, mucho menos, se cumple con el diálogo que exige el Convenio. En marzo de 2016, el Gobierno presentó ante la OIT una propuesta para conformar la mesa de diálogo y un cronograma de reuniones. Sin embargo, a la fecha (junio de 2016) no se ha celebrado la primera reunión a pesar de haber insistido en ello FEDECAMARAS. Por el contrario, el Presidente de la República continúa diciendo públicamente que no dialogará con FEDECAMARAS. Por su parte, el CNEP designado por el Presidente en el mes de enero de 2016 y al cual no convocó a FEDECAMARAS a participar, no muestra mayores avances. A fin de poder generar un cambio positivo para el futuro del país concluyó urgiendo al Gobierno, trabajadores y empleadores a llegar a consensos básicos para la adopción de medidas concretas dirigidas a garantizar el empleo y el crecimiento económico del país. El sector empleador, y FEDECAMARAS como su principal representante, no cesa de mostrar su empeño en participar en el diálogo social. Las condiciones del país están dadas para justificar el apoyo de la OIT, activando su contribución y mecanismos de persuasión para lograr que el Gobierno cumpla con el Convenio, principalmente en lo concerniente al diálogo social.

**El miembro gubernamental de México**, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), agradeciendo la información brindada por el Gobierno relativa al cumplimiento del Convenio, observó

que el informe de la Comisión de Expertos se limita a solicitar información adicional y no incluye un pronunciamiento específico respecto al presunto incumplimiento del Convenio. En su informe, la Comisión de Expertos hace referencia a las informaciones presentadas por el Gobierno sobre la implementación de una nueva estrategia social apoyada en los siguientes elementos clave: el empleo y la calidad del empleo, la atención de la educación, la garantía de una educación gratuita y de calidad, y la superación definitiva de la pobreza. En cuanto al empleo juvenil, el Gobierno informa que la tasa de ocupación de los jóvenes era del 87,2 por ciento, representando el 31,6 por ciento de la población total ocupada. Sobre el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, el Gobierno indicó que ha concluido acuerdos mediante mesas de diálogo con el sector empresarial para relanzar el empleo productivo dando el apoyo financiero e institucional a los proyectos de creación de empresas. Sobre la participación de los interlocutores sociales, la Comisión de Expertos se limita a pedir ejemplos concretos. Confío en que el Gobierno seguirá presentando información actualizada respecto a la aplicación del Convenio.

**El miembro gubernamental de Nicaragua** suscribiendo la declaración del GRULAC y apoyando al Gobierno recordó que la Comisión de Expertos no constató ningún incumplimiento del Convenio y simplemente requirió información complementaria y ejemplos de la aplicación del mismo. Por lo tanto, consideró que llama la atención la inclusión injustificada de este caso, que obedece a una motivación política, al igual que ocurrió en 2015. El Gobierno de Nicaragua considera que la solución de este tipo de casos debería recaer en las partes, sin injerencias externas ni presiones internacionales, y enmarcándose en el respeto mutuo en base a la paz, el diálogo y el consenso. Invitó a la Comisión de Aplicación de Normas a no seguir considerando este tipo de casos y a no prestarse a maniobras políticas que alejan a la OIT del noble objetivo para el que fue fundada.

**La miembro gubernamental de Cuba** adhirió a la declaración del miembro gubernamental de México pronunciada en nombre del GRULAC. Dado que la Comisión de Expertos no indica que el Gobierno ha incumplido el Convenio, el caso tiene poco sustento técnico para ser incluido entre los casos de incumplimiento grave. Estimó que se puede avanzar hacia una solución sin implicar a la Comisión de Aplicación de Normas ya que el Gobierno se ha comprometido en avanzar hacia la búsqueda de soluciones a través del diálogo social inclusivo. Expresó su convencimiento de que el Gobierno tiene la capacidad de presentar información que demuestre su cumplimiento del Convenio e instó a la Comisión de Aplicación de Normas a cerrar el caso.

**El miembro gubernamental de Mauritania** indicó que la información proporcionada por el Gobierno ha permitido tomar conocimiento de los grandes progresos realizados por este país en el ámbito del empleo y de la lucha contra el desempleo. Estos logros constituyen la culminación de una estrategia social basada en los ejes contenidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social y que considera prioritaria la creación de empleos de calidad, así como la garantía de una educación gratuita y de calidad. Hizo referencia a una serie de medidas adoptadas como consecuencia de los debates tripartitos con el fin de reactivar la productividad y la creación de empleo. A su juicio, las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas deben tener en cuenta los grandes esfuerzos desplegados por el Gobierno.

**El miembro trabajador de Cuba** declaró que no está de acuerdo con que se siga discutiendo este caso ante la Comisión de Aplicación de Normas ya que no existen fundamentos técnicos para ello. Señaló que las observaciones de la Comisión de Expertos relativas a los artículos 1 y 2 del



Convenio no cuestionan los procedimientos ni el cumplimiento de un Convenio sino el modelo económico aplicado en el país en los últimos años. Estimó que la Comisión de Aplicación de Normas no es el lugar adecuado para dirimir conflictos sobre definiciones de sistemas económicos y políticos. Declaró que una parte de la organización de empleadores ha generado el caos y la crisis por desabastecimiento de productos y servicios en el país y cuestionó la posibilidad de impulsar una política de empleo teniendo a una parte del sector empleador dispuesto a someterse a pérdidas millonarias con el fin de oponerse al modelo económico establecido en 1999. Pidió a la Comisión de Aplicación de Normas que tuviera en cuenta estos elementos en el momento de adoptar las conclusiones relativas al caso.

**Una observadora en representación de la Organización Internacional de Empleadores (OIE)** recordó que en el Convenio se exige que los Miembros ratificantes formulen y lleven a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido y adopten medidas para aplicar la política en consulta con los representantes de los trabajadores y de los empleadores. Destacó que el empleo productivo y sostenible constituye la base del trabajo decente, la creación de riqueza y la justicia social y que el fomento de las inversiones es una condición previa para el empleo. Hizo hincapié en que la situación social y económica en el país es el mayor motivo de preocupación no sólo para los empleadores, sino también para la sociedad en su conjunto. Hay múltiples desafíos para establecer empresas sostenibles, así como para crear y mantener empleos, al tiempo que no existen políticas para impulsar la inversión, el desarrollo de dichas empresas y el empleo. El control de precios, junto con la falta de divisas, da lugar a una grave escasez de productos básicos. La inflación es muy elevada, el PIB se redujo radicalmente en 2015 y la extrema pobreza alcanza los peores niveles de los últimos quince años. Mientras tanto, miles de empresas han debido cerrar, se han perdido 256 000 empleos y la informalidad ha aumentado hasta un 42,4 por ciento. Invitó al Gobierno a que cumpla cuanto antes las disposiciones del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica, llevando a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, en consulta con las organizaciones de trabajadores más representativas y FEDECAMARAS y en consonancia con las numerosas recomendaciones desatendidas del Consejo de Administración de la OIT, los órganos de control de la OIT y el informe de la Misión Tripartita de Alto Nivel que visitó el país en 2014.

**El miembro trabajador de México** manifestó que el Convenio, ratificado por la República Bolivariana de Venezuela en 1982, se ha convertido, como muchos otros, en letra muerta ya que la legislación, por una parte, y la práctica, por otra, van en direcciones opuestas. A pesar de los repetidos llamamientos de la Comisión de Expertos en este sentido, el Gobierno sigue sin dar cumplimiento a las conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel que visitó el país en 2014. Sin embargo, la aplicación de una política de empleo basada en la concertación con los interlocutores sociales contribuiría sin lugar a duda a un clima de paz laboral que el país requiere con urgencia. Además, afirmó que los gobiernos deben velar por el cumplimiento de todos los convenios de la OIT ratificados y no focalizarse únicamente en los convenios fundamentales y que conviene defender la democracia y la libertad sindical en todos los países, sea cual sea el tipo de gobierno.

**El miembro empleador de México** recordó que el Convenio tiene su fundamento en el mandato de la OIT establecido por la Declaración de Filadelfia. Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho al trabajo y a la libre elección del trabajo en condiciones equitativas. Indicó que el Convenio

requiere una política de empleo activa en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Declaró que la situación económica y social del país es grave y que el diálogo social es una herramienta de gestión que ayudaría a solucionar graves problemas en el país y a crear las condiciones propicias para la inversión con el fin de generar empleo.

**El miembro trabajador de Brasil** exigió que el Gobierno dé una solución inmediata a la grave crisis humanitaria y social caracterizada por la falta de alimentos, medicinas y productos de primera necesidad. Si bien dicha situación golpea a toda la sociedad venezolana, afecta sobre todo a los más vulnerables y es necesario que el Gobierno fortalezca la libertad sindical, la negociación colectiva, el diálogo social y la democracia en el país y que cumpla con las normas internacionales del trabajo. Solicitó que la OIT profundice su acción en el país a favor del cumplimiento del Convenio bajo examen y de otras normas y que preste atención a las quejas y observaciones presentadas por CTV, Unión Nacional de Trabajadores de Venezuela (UNETE), Confederación General de Trabajadores (CGT) y Confederación de Sindicatos Autónomos de Venezuela (CODESA).

**El miembro empleador de España** declaró que los empresarios españoles están preocupados por la aplicación del Convenio por parte del Gobierno y expresaron su apoyo a FEDECAMARAS. La situación económica y social del país se ha deteriorado en los últimos meses. Instó al Gobierno a brindar informaciones estadísticas fiables en cuanto al empleo, en particular el empleo juvenil y a poner en marcha políticas de empleo activas. Indicó asimismo que es necesario poner en práctica políticas de empleo sostenibles en el sector de las pequeñas y medianas empresas (pymes) e iniciar el diálogo social con organizaciones de empleadores tales como FEDECAMARAS.

**El miembro gubernamental del Estado Plurinacional de Bolivia** se sumó a la declaración realizada por el GRULAC y reafirmó la importancia que su Gobierno asigna al cumplimiento de las normas de la OIT. Lamentó que las razones que obligan al Gobierno a comparecer ante la Comisión de Aplicación de Normas no estén fundamentadas en la aplicación de los convenios, sino en los intereses difusos que pretenden cuestionar a un Gobierno legítimo. Recordó que la responsabilidad de promover el trabajo decente y la generación de empleo también recae en los empleadores y lamentó la estigmatización de un Gobierno democrático. Valoró los esfuerzos del Gobierno en la promoción de políticas progresistas que apuntan a la ampliación de los derechos sociales de sus trabajadores, a la redistribución de los ingresos y a la promoción del trabajo decente. Concluyó invitando a la Comisión de Aplicación de Normas a hacer una evaluación equilibrada y justa de cada caso.

**La miembro trabajadora de Paraguay** declaró que los artículos 2 y 3 del Convenio no requieren cualquier política de empleo, sino una que haya sido consensuada mediante el diálogo y la consulta tripartitas. Consideró que si se hubieran seguido las conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT que visitó el país en 2014, se hubieran ahorrado muertes, tragedias y desesperanzas. Estimó asimismo que se sigue careciendo de empleo productivo, lo cual aumenta la escasez y la falta de alimentos para toda la población. Por tal motivo, solicitó a la Comisión de Aplicación de Normas la inclusión en su informe de un párrafo especial que refleje la crisis sin precedentes que atraviesa el país. Instó al Gobierno a promover un diálogo serio y respetuoso que posibilite la generación de empleos dignos y trabajo decente para todos, respetando la libertad sindical y la negociación colectiva, bases fundamentales para el progreso.

**La miembro empleadora de Perú** manifestó su profunda preocupación por la grave crisis económica que atraviesa

el país e indicó que la superinflación constituye el impuesto más nocivo para los más pobres. Subrayando la violación del artículo 3 del Convenio, consideró que si existiera un auténtico diálogo social entre el Gobierno, los trabajadores y las organizaciones empresariales más representativas como FEDECAMARAS, la situación de los trabajadores sería muy distinta a la actual. Dirigió un llamamiento a la OIT para que emplee todos los mecanismos y herramientas a disposición para instaurar un verdadero diálogo social en el país.

**El miembro trabajador de Colombia** destacó que es indispensable que los interlocutores sociales participen activamente del diálogo conducente a la elaboración de políticas de empleo que estimulen el desarrollo económico. Estimó que esto no existe en la República Bolivariana de Venezuela. Lamentó que el Gobierno no atienda las conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel que visitó el país en 2014 y que, a pesar de haber presentado una propuesta de plan de acción para el diálogo social ante la 326.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (marzo de 2016), no haya realizado ninguna de las reuniones acordadas en tal ocasión. No puede haber políticas efectivas para promover el empleo productivo sin diálogo social. El empleo, el trabajo decente y el derecho al trabajo tienen por objeto satisfacer las necesidades de la clase trabajadora y de la población en general. Manifestó que los anuncios del Gobierno sobre presuntas políticas de empleo mientras los trabajadores se ven cada vez más empobrecidos no son útiles. En La República Bolivariana de Venezuela el denominador común es la precariedad y la escasez, situación aberrante si se tiene en cuenta que es el país más rico de la región.

**El miembro empleador de Honduras** recordó que el Convenio establece que los Gobiernos deben obligatoriamente consultar con las organizaciones más representativas de los trabajadores y de los empleadores en la formulación de una política que fomente el empleo pleno, productivo y libremente elegido. Indicó que FEDECAMARAS es la organización de empleadores más representativa del país a nivel nacional. Por lo tanto, excluyendo a FEDECAMARAS de las consultas, el Gobierno está rechazando el diálogo social legítimo y efectivo. Los planes de empleo no han sido concertados con el sector empleador más representativo del país. Por tal razón, la Comisión de Aplicación de Normas debería destacar esta situación en un párrafo especial de su informe dada la falta de cumplimiento del plan de acción que el Gobierno presentó en marzo de 2016.

**El miembro gubernamental de la Federación de Rusia**, tomando nota de la observación de la Comisión de Expertos, celebró la disposición del Gobierno a cooperar de manera sustantiva y constructiva tanto con la OIT como con los interlocutores sociales, incluida FEDECAMARAS. Refiriéndose al informe de la Comisión de Expertos, declaró que no hay ninguna información específica relativa al incumplimiento de las obligaciones en el marco del Convenio. A este respecto, no está claro cuál es la razón por la que esta cuestión se ha incluido en la lista de casos discutidos por la Comisión de Aplicación de Normas. Teniendo esto presente, manifestó su preocupación por los reiterados intentos de politizar la labor de la OIT al forzar una discusión sobre el cumplimiento por el Gobierno de las normas internacionales del trabajo. En conclusión, mostró su satisfacción por el nivel de cooperación entre el Gobierno y la OIT para asegurar la aplicación de las normas internacionales del trabajo y su esperanza de que tal cooperación continúe.

**El miembro gubernamental de Belarús**, tomó nota del amplio enfoque relativo a la aplicación por el Gobierno de las medidas encaminadas a obtener resultados positivos en lo que respecta a las relaciones de trabajo en el país. Añadió que los comentarios de la Comisión de Expertos sólo solicitan información al Gobierno y que parece haber una falta

de información sobre los alegados incumplimientos del Convenio. Opinó que el Gobierno respeta el Convenio. Indicó que el Gobierno está cooperando activamente con la OIT, particularmente mediante la incorporación de las disposiciones del Convenio a la legislación nacional. Apoyó la labor que realiza el Gobierno de reforzar el diálogo social bajo difíciles condiciones económicas.

**El miembro trabajador de Honduras** se refirió a los programas de empleo juvenil que el Gobierno está desarrollando en el marco de las transformaciones sociales, así como a los grandes avances en cuanto a protección social y defensa de los derechos de los trabajadores. Expresó su preocupación de que se discutiera una vez más el caso de la República Bolivariana de Venezuela ante la Comisión de Aplicación de Normas ya que la Comisión de Expertos no menciona incumplimientos del Convenio por parte del Gobierno sino que se limita a solicitarle informaciones sobre sus políticas de empleo juvenil y de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, así como sobre la participación de los interlocutores sociales. Ese país tiene la más baja tasa de desempleo del continente americano y la más alta tasa de empleo juvenil. Por esto, se mostró preocupado de que algunos empleadores afiliados a FEDECAMARAS se dediquen a sabotear la obtención de bienes y servicios, cerrando sus empresas y despidiendo a centenares de trabajadores, mientras otras empresas afiliadas a la misma organización mantienen altos índices de productividad, respetan la estabilidad de los trabajadores y participan con el Gobierno y los trabajadores en el CNEP, una instancia tripartita.

**El miembro gubernamental de Egipto** observó las medidas adoptadas por el Gobierno en relación con la aplicación del Convenio. Éste ha adoptado una política nacional destinada a brindar oportunidades de empleo en la economía formal y reducir el desempleo y el número de trabajadores de la economía informal. Manifestó su esperanza de que la OIT preste al Gobierno la asistencia técnica necesaria para ayudarlo a lograr los objetivos consagrados en el Convenio.

**El miembro trabajador de Perú** afirmó que el Gobierno lleva quince años en el banquillo de los acusados en la Comisión de Aplicación de Normas, suerte que comparte con otros gobiernos progresistas de la región como Cuba. Manifestó su sorpresa por el hecho de que sean FEDECAMARAS y la OIE los que se preocupen por la situación de los trabajadores de la República Bolivariana de Venezuela mientras que en esa misma Comisión se oponen tenazmente a reconocer el derecho de huelga y no se manifiestan ante actos de represión cometidos por gobiernos que siguen otras orientaciones políticas y económicas. El caso bajo examen es por lo tanto de carácter político. Si la OIE y FEDECAMARAS, que aducen la falta de consulta en ese país, tuvieran un real interés en los problemas laborales de los trabajadores, habrían denunciado los despidos masivos y la violación del derecho a la negociación colectiva imperante en otros países y habrían podido exigir también el respeto de la consulta previa en el caso de las medidas draconianas impuestas a Grecia. Concluyó su intervención afirmando que este caso tiene la finalidad de derribar a un Gobierno democrático.

**El miembro gubernamental de China**, con referencia a las declaraciones pronunciadas por el Gobierno y el GRULAC, señaló que el Gobierno ha cumplido con sus obligaciones en virtud del Convenio y que, por tanto, sus esfuerzos deben ser reconocidos por la Comisión de Aplicación de Normas.

**Un observador representando a la Organización Mundial de Trabajadores** señaló que hace cinco años que el Gobierno no acredita a los miembros de la Unidad de Acción Sindical y Gremial de Venezuela y de UNETE ante la Conferencia Internacional del Trabajo. Por otra parte, subrayó

que el Convenio es fundamental para el país, en particular dada la grave situación de desempleo. El Gobierno debería haber consultado con los interlocutores sociales la política de empleo, tal como lo solicitó la Misión Tripartita de Alto Nivel que visitó el país en 2014. UNETE ha formulado recomendaciones en numerosas ocasiones, en particular en el marco del Plan de rescate de la producción nacional y el empleo. También se realizaron movilizaciones solicitando que se entablara el diálogo aunque no hubo respuesta. La producción nacional está amenazada, las empresas estatales están paralizadas y el sector privado enfrenta innumerables limitaciones, así como amenazas de intervención y expropiación. Las empresas que fueron estatizadas con la ayuda de los trabajadores se encuentran quebradas. Se ha despedido o se está por despedir a numerosos trabajadores por motivos políticos. Por otra parte, se ha criminalizado la protesta y se ha procedido a la detención de sindicalistas y dirigentes sindicales. El empleo productivo al que se refiere el artículo 1 del Convenio es una utopía, el salario ha sido substancialmente afectado por la devaluación. Más del 55 por ciento del salario se paga en bonos, y se ha vuelto al trueque, práctica abandonada desde hace décadas. Todas estas medidas han sido implementadas sin consulta con los trabajadores. Por estos motivos, solicitó la inclusión de este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión de Aplicación de Normas.

**El miembro trabajador de Benin** declaró que este caso no constituye realmente una violación del Convenio, sino que más bien tiene por objeto sentar en el banquillo a los gobiernos que se niegan a defender los intereses privados y capitalistas para justificar golpes de Estado, como en Brasil. Manifestó que hay que alentar los esfuerzos de los gobiernos progresistas. La información presentada por el Gobierno demuestra los esfuerzos que realizan los trabajadores de la República Bolivariana de Venezuela en materia de empleo, economía, desarrollo de pymes y participación de los interlocutores sociales. En conclusión, mencionó que la Comisión debería alentar al Gobierno y que debería prestar más bien atención a los gobiernos que se dedican a desregular la legislación del trabajo y eliminar conquistas de los trabajadores.

**El miembro gubernamental de Argelia** agradeció la información presentada por el Gobierno que describe las acciones emprendidas y desarrolladas para aplicar el Convenio. El Gobierno ha elaborado una política de empleo en el marco del Plan de desarrollo económico y social dirigida a erradicar la pobreza y facilitar la inclusión social. El Plan ha generado una cantidad apreciable de puestos de trabajo y que se han concluido acuerdos con el sector empresarial para reimpulsar el empleo gracias al desarrollo de pymes. Para concluir, saludó la cooperación entre el Gobierno y la OIT.

**El miembro trabajador de Argentina** recordó que según la Comisión de Expertos, el Gobierno no incumple el Convenio, sino que solamente le reclama la adopción de un marco normativo y el envío de más información. Sostuvo que se está llevando a cabo una campaña de estigmatización de un gobierno democráticamente elegido con un objetivo desestabilizador a nivel nacional e internacional. Afirmó que no sólo la República Bolivariana de Venezuela está en crisis sino el mundo en su totalidad. Los denunciantes son los responsables del mantenimiento del empleo y no dudan en generar malestar social, cerrar las fuentes de empleo y financiar una campaña de desestabilización del país. El diálogo social requiere la voluntad de todas las partes y no se puede desarrollar en un escenario de conflictos. Enfatizó que el Gobierno tiene la voluntad de generar un espacio de diálogo social para construir la democracia.

**El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán**, además de agradecer la información proporcionada,

subrayó que las medidas adoptadas merecen un análisis detenido por parte de la Comisión de Aplicación de Normas, ya que demuestran la voluntad y el compromiso del Gobierno de cumplir el Convenio. Recalcó que la aplicación del Convenio conlleva una serie de aspectos técnicos, y por lo tanto pidió a la Oficina que brinde asistencia técnica al Gobierno.

**El miembro trabajador de la República Árabe Siria** dijo que respalda las declaraciones del Gobierno y considera que este caso encierra una dimensión política. El Gobierno ha presentado memorias con regularidad sobre la aplicación del Convenio y la Comisión de Expertos no ha mencionado ninguna cuestión de falta de aplicación del mismo en su última observación. En sus comentarios, la Comisión de Expertos ha hecho referencia a la aplicación de una estrategia centrada en los siguientes elementos clave: el empleo, la calidad del empleo, la educación, la garantía de una educación gratuita de buena calidad y la eliminación definitiva de la pobreza. Por otra parte, entre 2000 y 2014 un tercio de los nuevos empleos se crearon en la economía formal. En lo relativo a la parte de la observación dedicada a las pymes, el empleo juvenil y la participación de los interlocutores sociales, indicó para terminar que la Comisión de Aplicación de Normas tiene ante sí un caso que se ha elegido por razones políticas y que constituye un ataque al Gobierno por parte de FEDECAMARAS.

**El miembro gubernamental de Qatar** agradeció al Gobierno por la información transmitida a la Comisión de Aplicación de Normas. También saludó las medidas adoptadas por el Gobierno con el objeto de cumplir con el Convenio y alentó al Gobierno para que continúe con sus esfuerzos a este respecto.

**El miembro trabajador de Uruguay** observó que si bien todos los miembros de la Comisión de Aplicación de Normas coinciden en constatar que el país atraviesa un momento especialmente difícil, divergen las lecturas de esta situación. La grave inflación que afecta a los trabajadores del país no debe sorprender a nadie en una situación en la cual ciertos actores económicos esconden las mercancías. Se sorprendió de la importancia reconocida por los miembros empleadores a los órganos de control de la OIT en este caso, posición diametralmente opuesta a aquella que asumen habitualmente. Manifestó que el interés demostrado por los empleadores en la consulta debería concretarse en una propuesta de consulta sobre la distribución del ingreso. Afirmó finalmente que los trabajadores de Uruguay se mantendrán totalmente ajenos a la iniciativa de presentar una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con la República Bolivariana de Venezuela.

**El miembro empleador de Chile** señaló que el Gobierno no respeta el artículo 3 del Convenio relativo a la adopción de una política activa destinada a fomentar el pleno empleo productivo y libremente elegido, en la medida en que no consulta a FEDECAMARAS, que constituye la organización de empleadores más representativa del país. Esto ha tenido efectos negativos en el empleo, lo cual ha sido reconocido por el Presidente de la República, quien declaró el estado de excepción con la consecuente limitación de las garantías constitucionales. Ese país vive una situación de escasez de trabajo decente: los trabajadores ya no perciben salarios que les permitan satisfacer sus necesidades básicas sin recurrir a un subsidio del Estado. Tampoco gozan de un sistema de protección social adecuado, ya que la tasa de informalidad laboral es muy elevada. Se asiste a una progresiva destrucción de las empresas privadas debido a la mala gobernanza, la ausencia de diálogo y la falta de un entorno jurídico y reglamentario propicio, elementos que constituyen las condiciones mínimas de sostenibilidad de las empresas identificadas en 2007 en el seno de la OIT. La

OIT debe intervenir con todas sus herramientas para contribuir con el Gobierno y los interlocutores sociales a la elaboración de políticas de empleo que sean el resultado de un verdadero diálogo social.

**El miembro gubernamental de Brasil**, haciendo uso de su derecho de respuesta, manifestó que ciertas opiniones incorrectas expresadas durante la discusión hacen necesarias algunas aclaraciones respecto del juicio del cual es objeto la Presidenta de Brasil. El proceso en curso respeta rigurosamente las normas y procedimientos legales de Brasil bajo la supervisión del Tribunal Supremo Federal, el cual garantiza el respeto a la Constitución y al debido proceso. Hasta la fecha, la Cámara de Diputados y el Senado Federal se han pronunciado sobre la admisibilidad del juicio y han constatado la existencia de evidencias de posibles crímenes de responsabilidad. Las votaciones han sido precedidas de amplios debates de fondo y el conjunto del proceso se caracteriza por el pleno respeto del derecho de defensa.

**El representante gubernamental** indicó que la Comisión de Expertos no señala en su informe ningún incumplimiento del Convenio por parte del Gobierno sino que únicamente solicita ejemplos o informaciones adicionales al respecto. A pesar de ello, se incluyó a su país en la lista de casos individuales, sin esperar que esa información y ejemplos fueran proporcionados en la próxima memoria sobre el Convenio. Esto prueba que sobre las consideraciones técnicas, prevalecieron los fundamentos políticos de los empleadores, y específicamente de FEDECAMARAS, organización que utiliza la institucionalidad de la OIT en pos de sus intereses particulares. Sostuvo que FEDECAMARAS actúa a menudo más como una organización política que como un gremio empresarial y afirmó que la cúpula de esa organización apoya la parálisis de la empresa más grande de producción de alimentos en el país. Afirmó que contrariamente a lo que señalan los miembros empleadores, en el país existe un diálogo social. Todas las semanas se reúnen los empresarios más prominentes, incluso muchos representantes de empresas, cámaras y federaciones afiliadas a FEDECAMARAS, y discuten políticas de interés nacional con el Gobierno y la central mayoritaria de trabajadores. Indicó que su Gobierno ha manifestado en varias oportunidades que quiere dialogar, pero en un marco de respeto a la legalidad aunque consideró que dicho diálogo será muy difícil mientras una fracción de esa organización de empleadores continúe amparando empresas que sabotean y desestabilizan la economía del país y perjudican al pueblo venezolano.

Afirmó que los empleadores presentaron cifras y estimaciones de fuentes no oficiales y tendenciosas, por lo que su Gobierno las desconoce. La caída de los precios del petróleo ha impactado negativamente en el país, así como el sabotaje a la producción y a la economía llevada a cabo por algunos empleadores, incluida una fracción de FEDECAMARAS. En el seno del Consejo Nacional de Economía Productiva, instancia de diálogo social para desarrollar políticas e impulsar la economía venezolana en consulta con representantes de empleadores y de trabajadores, se han presentado propuestas por parte del empresario, tales como las relativas al régimen cambiario, la disminución de los trámites para exportar, la repatriación de capitales y la flexibilización impositiva, entre otras. De este modo, los empresarios con mayor fuerza económica en el país y que apuestan por el fortalecimiento de la economía venezolana, la central de trabajadores mayoritaria y el Gobierno están comprometidos a transformar el aparato productivo nacional, para hacerlo más diversificado y menos dependiente de la renta petrolera. Expresó su esperanza de que las conclusiones sobre el caso, producto del amplio debate, sean objetivas y equilibradas, sin consideraciones negativas en contra del Gobierno, lo cual permitirá su análisis bajo un mejor enfoque en el marco del cumplimiento del

Convenio. Confío en que no habrá necesidad de que este caso vuelva a ser considerado por la Comisión de Aplicación de Normas, ya que compete a la Comisión de Expertos hacer el seguimiento del mismo a través de las memorias que el Gobierno presente. Reafirmó el compromiso de su Gobierno con el cumplimiento del Convenio y con los demás convenios de la OIT ratificados por su país y recordó que el Gobierno no privilegiará los intereses privados en perjuicio de la clase trabajadora y del pueblo venezolano.

**Los miembros trabajadores**, agradeciendo al Gobierno su información detallada comunicada a la Comisión de Aplicación de Normas, saludaron los logros del Gobierno al reducir la pobreza y la desigualdad y al aumentar la participación ciudadana y la autogobernanza, y, en particular, todos los esfuerzos realizados para promover el trabajo decente como medio para alcanzar la justicia social. Sin embargo, manifestaron que la crisis económica y política puede poner en peligro logros tan importantes, puesto que los trabajadores y sus familias están pagando el precio de la crisis. Tomando nota con interés del compromiso contraído por el Gobierno en cuanto al trabajo informal y precario, indicaron que la reducción de la proporción del trabajo informal del 51,6 por ciento, en 2004, al 41,2 por ciento, en 2015, es un importante avance que ha de ser bienvenido por la Comisión de Aplicación de Normas. Invitaron al Gobierno a seguir comunicando información en este sentido y a seguir las disposiciones relativas a la Recomendación núm. 204. Puesto que el desempleo es más grave en los jóvenes, recordaron que la Comisión de Expertos solicitó al Gobierno que implemente políticas dirigidas a minimizar el impacto del desempleo en los trabajadores jóvenes y a facilitar su integración en la fuerza del trabajo respecto de los derechos fundamentales en el trabajo y la protección social. Recordando que el Gobierno acordó, en la 326.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2016), un calendario detallado, con el fin de restablecer el diálogo tripartito, para el tratamiento de los asuntos vinculados con las relaciones laborales, incluida la política económica, tomaron nota con preocupación de que no se realizaron progresos tangibles en este sentido. Teniendo plenamente en cuenta las observaciones de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a: i) establecer un órgano estructurado para el diálogo social tripartito en el país y adoptar medidas inmediatas para construir un clima de confianza basado en el respeto de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones sindicales, con miras a promover relaciones laborales sólidas y estables, y ii) aplicar, con carácter de urgencia, todos los compromisos contraídos en la pasada reunión del Consejo de Administración, a efectos de seguir el plan de acción para las consultas con los interlocutores sociales, incluyéndose las etapas y los plazos específicos para su aplicación.

**Los miembros empleadores** resaltaron el gran interés destacado por este caso y pusieron en evidencia tres aspectos relacionados con la falta de aplicación del Convenio. Si bien, en virtud del artículo 1 del Convenio, los gobiernos deben estimular el crecimiento y el desarrollo económico, se nota más bien lo contrario en la República Bolivariana de Venezuela. En virtud del artículo 2 del Convenio, se deben revisar las medidas económicas y sociales para asegurar su coordinación. Sin embargo, llevar a cabo dicha revisión requiere de un diálogo social genuino, el cual no se puede dar en el Consejo Nacional de Economía Productiva en donde no pueden participar los actores que tienen una voz distinta de la del Gobierno. El artículo 3 del Convenio prevé finalmente que la política de empleo sea consultada con los interlocutores sociales. A este respecto, el compromiso expresado por el Gobierno en marzo de 2016 no se ha concretado, lo cual constituye una clara violación del Convenio. Manifestó que las conclusiones de la Comisión de

Aplicación de Normas respecto de este caso deberían incluir: i) la constatación compartida con el portavoz de los trabajadores de que el deterioro de los indicadores económicos afecta a la mayoría de la población del país y al desarrollo de los negocios; ii) la necesidad de implementar medidas urgentes para estimular el crecimiento y el desarrollo económico; iii) la necesidad de que se revisen periódicamente las medidas adoptadas en materia de políticas económicas y sociales en consulta con los interlocutores sociales, incluyéndose a la CTV, UNETE y FEDECAMARAS; iv) la solicitud de que se desarrolle una política de empleo en plena consulta con los interlocutores sociales, incluyéndose a la CTV, UNETE y FEDECAMARAS; v) la invitación a que el Gobierno acepte una Misión de Alto Nivel para constatar las medidas tomadas para dar aplicación al Convenio, y vi) incluir este caso en un párrafo especial del informe de la Comisión.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión deploró la crisis social y económica que afecta al país y la ausencia de una política activa del empleo destinada a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La Comisión deploró la ausencia de diálogo social con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores con el objetivo de aplicar una política activa del empleo.

Teniendo en cuenta la discusión sobre el caso, la Comisión instó al Gobierno a que:

- con la asistencia de la OIT, elabore inmediatamente, en consulta con las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores, una política del empleo destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido;
- implemente inmediatamente medidas concretas que pongan en práctica una política del empleo que tenga como objetivo estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y del subempleo;
- establezca inmediatamente un órgano estructurado de diálogo social tripartito en el país y emprenda de inmediato acciones para generar un clima de confianza basado en el respeto de las organizaciones de empleadores y de trabajadores con miras a promover relaciones profesionales estables y sólidas;
- implemente todos los compromisos asumidos en el pasado Consejo de Administración de cumplir con un plan de acción en consulta con los interlocutores sociales, con el establecimiento de etapas y plazos concretos para la ejecución del mismo, y
- antes de septiembre de 2016, presente informaciones detalladas a la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 122 en la legislación y la práctica.

El Gobierno debería aceptar una misión tripartita de alto nivel de la OIT antes de la próxima Conferencia Internacional del Trabajo de manera de examinar los progresos alcanzados para cumplir con estas conclusiones.

El representante gubernamental rechazó las conclusiones sobre el caso. Se han tomado como ciertas informaciones falsas que no guardan relación con el Convenio. Además, estas conclusiones no han tomado en cuenta lo manifestado por el Gobierno, por los trabajadores, y representantes de otros gobiernos.

## Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

### NIGERIA (ratificación: 2002)

Una representante gubernamental manifestó su aprecio por las constructivas observaciones y solicitudes formuladas por la Comisión de Expertos con respecto a la adaptación de las disposiciones del Convenio al orden interno. Declaró que el Gobierno ha comenzado el trámite de retirar el proyecto de ley sobre las normas del trabajo, pendiente de consideración por la Asamblea Nacional, para su revisión en consonancia con las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos. Esta revisión, que se realizará en consulta con los interlocutores sociales, tomará en consideración las cuestiones relativas a la protección de los niños trabajadores, incluidos los que trabajan por cuenta propia y los niños que trabajan en la economía informal. También consideró las disposiciones encaminadas a fortalecer las capacidades y a ampliar el alcance de la inspección del trabajo a la economía informal. La revisión del proyecto de ley sobre las normas de trabajo definirá una edad mínima de 15 años para la admisión al empleo o al trabajo; de 14 años para la admisión a los programas de aprendizaje; y de 13 años para la admisión a trabajos ligeros, para los que se regularán las horas de trabajo. Con el fin de proteger los derechos del niño se adoptan varias medidas, entre ellas la adopción y aplicación de la Política Nacional sobre el Trabajo Infantil y la Lista nacional de trabajos peligrosos para los niños, que asegura una protección máxima a los niños expuestos a condiciones de trabajo extremadamente peligrosas. Se realizan esfuerzos para proporcionar datos estadísticos sobre el empleo de niños y jóvenes, sobre todo en la economía informal, en colaboración con los ministerios y organismos competentes de Nigeria. Se refuerza el servicio de inspección del trabajo con el fin de eliminar el trabajo infantil tanto en la economía formal como en la informal. Esperando que el Gobierno pueda presentar en 2017 una memoria con progresos, reiteró que su Gobierno está dispuesto a aceptar la asistencia técnica ofrecida por la OIT.

Los miembros trabajadores pusieron de relieve que el trabajo infantil está sumamente extendido en Nigeria, y que las leyes y políticas siguen siendo inadecuadas para hacer frente a la amplitud del problema. La legislación no guarda conformidad con el Convenio, en particular los artículos 59, párrafo 1, y 91 de la Ley del Trabajo de 1990, que permite el empleo de niños menores de 12 años de edad por sus familiares para realizar trabajos ligeros en la agricultura y el servicio doméstico, y el artículo 49, párrafo 1, de la misma ley, que permite a los niños de edades comprendidas entre los 12 y los 16 años, realizar un aprendizaje. La Ley del Trabajo tampoco prevé una edad mínima para la admisión a trabajos ligeros ni establece las condiciones en las que éstos pueden llevarse a cabo. Los miembros trabajadores, tomando nota de la declaración del Gobierno acerca de la existencia de una lista de trabajos peligrosos prohibidos para los niños menores de 18 años, indicaron que dicha lista no se ha proporcionado a la Comisión de Expertos. La Ley del Trabajo no cubre a los niños empleados en el trabajo doméstico ni a los niños que trabajan por cuenta propia o en la economía informal. La Comisión de Expertos ha hecho referencia a que, el documento de Política Nacional sobre el Trabajo Infantil de 2013, reconoce que el trabajo infantil predomina fuertemente en la economía semiformal e informal. Estos niños están expuestos a abusos y su vulnerabilidad se agrava debido a la falta de protección jurídica que impide a los inspectores del trabajo llegar a ellos. El proyecto de ley sobre las normas de trabajo, que, tal como explicó el Gobierno, se ha retirado y se debe revisar, establece la edad mínima de admisión al empleo en los 15 años, pero no aborda muchas de las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores también señalaron que la falta de acceso a la

educación y el desempleo masivo en el país han dado lugar al desplazamiento de muchos niños o a su participación en conflictos armados. Además, la alta prevalencia de matrimonios a una edad temprana entre las niñas en el norte del país también ha menoscabado enormemente su derecho a la educación. Los niños que carecen de acceso a la educación apenas tienen otra alternativa que incorporarse al mercado laboral, a menudo en condiciones peligrosas y de explotación. El acceso a una educación gratuita y obligatoria es fundamental para reducir el trabajo infantil. A pesar de la Ley de Educación Básica, Universal, Gratuita y Obligatoria de 2004, el acceso universal a la educación obligatoria no existe plenamente en el país, y las disparidades geográficas entre los Estados son evidentes. El número de inspectores y de funcionarios del trabajo es totalmente insuficiente para hacer frente a la magnitud del problema del trabajo infantil, y el Gobierno no ha publicado información estadística sobre los procedimientos relacionados con el trabajo infantil. El Relator Especial sobre los Derechos del Niño de la Comisión Nigeriana de Derechos Humanos, carece de los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir su mandato de controlar y recopilar datos sobre las infracciones de los derechos de los niños. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno y a los interlocutores sociales a que adopten medidas más eficaces y oportunas para armonizar las prácticas establecidas en el país con las disposiciones del Convenio.

Los miembros empleadores tomaron nota de que el Gobierno ha declarado que el proyecto de ley sobre las normas de trabajo, de 2008, ha sido retirado y será revisado en consulta con los interlocutores sociales para garantizar su conformidad con el Convenio. Sin embargo, actualmente, la legislación y la práctica nacional no guardan conformidad con las disposiciones del Convenio. La Comisión de Expertos señaló cierto número de deficiencias en la legislación nacional, como: i) la falta de disposiciones relativas a los niños que trabajan por cuenta propia o en la economía informal; ii) la amplia variedad de edades mínimas previstas en la legislación, algunas de estas demasiado bajas; iii) la ausencia de una edad mínima para celebrar un contrato de aprendizaje; iv) la ausencia de una edad mínima de admisión a trabajos ligeros, y v) la falta de reglamentación de las condiciones en las que pueden realizarse los trabajos ligeros. El Gobierno ha declarado que abordará estas cuestiones legislativas cuando revise el proyecto de ley sobre las normas de trabajo. Se lo alentó firmemente a dar prioridad a la finalización de la nueva legislación nacional y a solicitar la asistencia técnica de la OIT lo más pronto posible. En lo referente a la necesidad de adoptar una lista general de trabajos peligrosos prohibidos a los menores de 18 años de edad, el Gobierno ha señalado que esta lista ha sido elaborada y ya está en vigor en el país. Como el Gobierno no pone su legislación laboral en conformidad con el Convenio, los niños siguen siendo explotados. Si bien es importante reforzar la legislación, también es esencial garantizar su aplicación, y el Gobierno debe imperativamente mejorar el sistema de la inspección del trabajo y dotarlo con los medios adecuados y los conocimientos técnicos necesarios sobre la legislación nacional que protege a los niños. También se puede mejorar la situación intensificando las campañas de sensibilización que ya se están llevando a cabo en el marco del proyecto ECOWAS-II, cuyo objetivo es fomentar que los niños reciban una educación en lugar de trabajar, ya sea en la economía formal o informal.

El miembro trabajador de Nigeria hizo hincapié en que ningún niño no debería estar en el trabajo, sino en las escuelas y en las plazas. La Comisión de Expertos aludió a las graves deficiencias de la legislación relativa a la edad mínima; la no finalización de la lista de trabajos peligrosos prohibidos a los menores de 18 años; el inquietante número de niños empleados tanto en la economía semiformal como en la informal; y la intensificación del trabajo infantil. La

educación gratuita de calidad es uno de los medios fundamentales para combatir el trabajo infantil. Por otro lado, es importante destacar las medidas adoptadas por el Gobierno, tanto a nivel federal como estadual, para eliminar el trabajo infantil y para que los niños permanezcan en la escuela, como aumentar el presupuesto para la educación y aplicar un programa obligatorio de alimentación escolar. Asimismo, se refirió a las actividades delictivas de los grupos armados que, además de matar a miles de personas, han secuestrado a cientos de niños en las escuelas y han destruido establecimientos escolares. Numerosos docentes han sido asesinados por estos grupos, y la mayor parte de los que sobrevivieron en la región noreste de Nigeria se han visto forzados a trasladarse o renunciar a la docencia. Por ello, se necesita un apoyo mundial para que Nigeria y los países vecinos sigan combatiendo las actividades de estos grupos. Los interlocutores sociales también deben participar en la asistencia técnica proporcionada al país. El orador aludió al proyecto de ley sobre las normas de trabajo, de 2008, y recomendó que se establezca un nuevo plazo para que el Gobierno culmine el examen de la legislación en conjunto con los interlocutores pertinentes. El orador manifestó su anhelo de que tal reforma legislativa tome en consideración la realidad del trabajo infantil en Nigeria.

El miembro gubernamental de los Países Bajos, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de la ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova y Noruega recordó el compromiso contraído por Nigeria en virtud del Acuerdo de Cotonú de respetar la democracia, el Estado de derecho y los principios de los derechos humanos, lo que entraña abolir el trabajo infantil. Instó al Gobierno a que haga todo lo posible por reforzar los mecanismos de inspección del trabajo en el país, que son esenciales para abordar el trabajo infantil en la economía informal. Animó encarecidamente al Gobierno a que adopte en un futuro cercano la lista de trabajos peligrosos prohibidos para niños menores de 18 años y establezca un marco jurídico completo que estipule una edad mínima para el aprendizaje y los trabajos ligeros, de conformidad con el Convenio. Expresó una gran preocupación por el elevado número de niños que trabajan en el país. Tanto el trabajo infantil como la marginación educativa son problemas que merman considerablemente las perspectivas futuras de los individuos y las sociedades. Alentó al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para aprobar urgentemente el proyecto de ley sobre las normas de trabajo revisado.

El miembro gubernamental de Suiza solicitó al Gobierno que tome a la brevedad posible las medidas legislativas necesarias para fijar la edad mínima de admisión al trabajo en general a los 15 años, a los 14 años en el ámbito del aprendizaje y a los 13 años para los trabajos ligeros. Las condiciones de estos trabajos ligeros deben definirse. También se debe legislar sobre los tipos de trabajos peligrosos y adoptar una lista de estos tipos de trabajos.

El miembro trabajador de Nueva Zelanda subrayó la urgente necesidad de que el Gobierno apruebe leyes eficaces para prevenir el trabajo infantil. El Gobierno se ocupó de estas cuestiones hace ocho años mediante la introducción del proyecto de ley sobre las normas de trabajo, pero éste no se ha adoptado aún. Instó al Gobierno a dar prioridad a la adopción de dicho proyecto de ley una vez se haya ocupado de las siguientes lagunas importantes: la exclusión de los niños fuera de las relaciones formales de trabajo; la ausencia de una edad mínima inferior para realizar un trabajo ligero, y la especificación de qué se entiende por trabajo ligero en los sectores del servicio doméstico, la agricultura y la horticultura, así como las restricciones relacionadas con el horario de trabajo y las condiciones para realizar el trabajo ligero; y el establecimiento de una edad mínima de 14 años para los programas de aprendizaje. Señaló que el Gobierno ya ha adoptado una lista de trabajos peligrosos

prohibidos para niños menores de 18 años. Por último, se felicitó de la intención del Gobierno de ocuparse de los asuntos arriba citados en el proyecto de ley sobre las normas de trabajo, y lo instó a que lo haga lo antes posible.

**La representante gubernamental de Cuba** recordó que el Gobierno manifestó su voluntad de cumplir su compromiso ante la OIT y se encuentra en proceso de llevar a cabo actividades y adoptar medidas para dar aplicación al Convenio. Indicó que la cooperación técnica de la OIT es recomendable en este caso.

**La miembro trabajadora de Estados Unidos** señaló que, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno para eliminar el trabajo infantil, la situación en el país no ha cambiado sustancialmente y sigue habiendo un número alarmante de trabajadores menores de edad. Las incoherencias de la legislación, en concreto la Ley Federal de los Derechos del Niño de 2003 y la Ley del Trabajo de 1990, hacen que la edad mínima para el empleo esté por debajo de las normas internacionales, y las contradicciones en la redacción de la legislación no dejan claro cuál es la edad mínima que se aplica a determinados tipos de trabajo. La Ley del Trabajo no cubre a los niños empleados en el servicio doméstico y, debido a las carencias legislativas y a las dificultades para hacer cumplir la ley, los niños están expuestos a condiciones de trabajo peligrosas. Expresó la esperanza de que se proceda rápidamente con la retirada del proyecto de la ley sobre las normas de trabajo anunciada por el Gobierno, pues en Nigeria los niños sufren las peores formas de trabajo infantil, incluido su reclutamiento por grupos armados. Si no se afronta con urgencia esta situación, serán serias y graves las consecuencias para los niños afectados, sus familias y comunidades y la economía nacional. En tanto que beneficiaria de la Ley de Crecimiento y Oportunidades en África de los Estados Unidos, hace falta que Nigeria ponga en vigor una edad mínima aceptable para el empleo de los niños y prohíba el trabajo forzoso, y el Gobierno debe trabajar para cumplir sus obligaciones en el marco del Convenio.

**El miembro trabajador de Australia** señaló que la educación, como herramienta contra el trabajo infantil, está atravesando una situación dramática en el país, sobre todo en el noreste de Nigeria. Los problemas vinculados con el actual incumplimiento del Convenio se ven agravados cuando se consideran en el contexto de la violencia y la gran inseguridad regional que afrontan los jóvenes en los estados del noreste del país. Desde principios de 2012, miles de niños han debido abandonar las escuelas en la región y se estima que la matrícula escolar es un 28 por ciento más baja que en cualquier otra región del país. Estos jóvenes se ven obligados a trabajar para sobrevivir. Existen iniciativas gubernamentales destinadas a proteger la zona, restableciendo las escuelas y dejando que los docentes vuelvan al trabajo. La medida más eficaz que complementa las leyes sobre la edad mínima para erradicar el trabajo infantil consiste en mantener la integridad del sistema educativo para los jóvenes. Pese a que se ha recibido cierta asistencia de los países circundantes, queda mucho más por hacer y el Gobierno debe redoblar sus esfuerzos. Se necesitan con urgencia una mayor focalización, una mejor coordinación y nuevos recursos para la región del noreste. Las medidas nacionales y regionales deben contar con el respaldo de iniciativas mundiales destinadas a asegurar que todos los niños tengan acceso a la educación en un entorno sin miedo ni violencia.

**Un observador representando a la Internacional de la Educación** indicó que la cuestión del trabajo infantil está estrechamente relacionada con la existencia de una educación pública de calidad a todos los niños en todas las regiones del mundo. Nigeria es uno de los diez países en los que la mayoría de los niños carece de acceso a la educación. La situación ha empeorado desde 2009. En efecto, como con-

secuencia de las actividades delictivas de los grupos armados, muchas escuelas se han destruido y otras se han visto obligadas a cerrar; se ha asesinado a cientos de docentes, y herido a miles de estudiantes y docentes; se ha secuestrado a miles de civiles, muchos de ellos mujeres y niñas, con inclusión de grandes grupos de estudiantes; se recluta por la fuerza a niños en el ejército, y se rapta a niñas estudiantes con fines de esclavitud sexual. La situación ha privado a comunidades enteras de cualquier oportunidad para educarse y para encontrar un trabajo decente. Además, millones de niños no tienen más futuro que trabajar desde una edad temprana. Por lo tanto, el Gobierno debe adoptar medidas, recurriendo a la cooperación regional y al apoyo de los organismos de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional, para hacer que la educación para todos sea una realidad en todas las regiones de Nigeria como una forma de erradicar el trabajo infantil.

**El miembro gubernamental de Argelia** tomó nota de las iniciativas del Gobierno para actualizar la legislación nacional teniendo en consideración el contexto económico y social del país y las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos. En particular, el Gobierno ha iniciado un proceso de retiro del proyecto de ley sobre las normas de trabajo que será revisado en consulta con los interlocutores sociales. Esta revisión tiene como objetivo la integración de nuevas medidas de protección para los niños en la economía informal, el fortalecimiento de las capacidades y la ampliación del ámbito de intervención de la inspección del trabajo en la economía informal y la fijación de la edad mínima de conformidad con el Convenio. Estas iniciativas son alentadas así como la aplicación efectiva de la legislación.

**El miembro gubernamental de Ghana** tomó nota de que el Gobierno ha tomado medidas pragmáticas para ajustar su legislación y práctica al Convenio. El Gobierno ha retirado el proyecto de ley sobre las normas de trabajo y ha tomado en consideración los puntos de vista de los mandantes nacionales tripartitos. No cabe duda de que, gracias a la asistencia técnica de la OIT, Nigeria podrá dedicarse a examinar y actualizar dicho proyecto de ley y abordar los problemas que ha observado la Comisión de Expertos.

**El miembro gubernamental de Kenya** tomó nota de los esfuerzos realizados por el Gobierno para examinar su legislación laboral con el fin de ajustarla a las disposiciones del Convenio y acogió con agrado su compromiso y voluntad de seguir las recomendaciones de la Comisión de Expertos. Se necesita una cooperación técnica continuada, que permita al Gobierno aplicar esas recomendaciones. El Gobierno debe proseguir sus esfuerzos para fomentar los principios del Convenio, teniendo en cuenta la difícil situación en la que se encuentran los niños, y para encontrar soluciones que pongan fin a la amenaza que constituye el terrorismo en el país.

**El miembro gubernamental de Zimbabwe** apoyó al Gobierno en sus esfuerzos por establecer disposiciones legislativas encaminadas a hacer frente a la calamidad del trabajo infantil. Los servicios de inspección del trabajo, especialmente en la economía informal, tienen especial significación por cuanto ese sector aporta medios de vida a una gran parte de la población, y la mayor parte de la explotación de niños se da en ese sector de la economía. El Gobierno debe estar a la altura de sus promesas y fortalecer la inspección del trabajo. Expresa su confianza en que la información comunicada a la Comisión constituya una base creíble y viable que permita resolver la situación actual y apoya conclusiones que den al Gobierno un cierto plazo para poner en práctica las medidas previstas y para comprometer a todos los grupos de interés de que se trate, especialmente los trabajadores y los empleadores.

**La representante gubernamental** aclaró que la Ley del Trabajo de 1990 ya no está en vigor y que la Ley del Trabajo de 2004, modificada, lo está. La mayor parte de las

cuestiones planteadas sobre la edad mínima se refieren a trabajos que no son nocivos para los niños, en contraposición al trabajo infantil. Presentó la Política Nacional sobre el Trabajo Infantil y la lista de trabajos peligrosos prohibidos para los niños menores de 18 años, adoptadas en 2013 y que ya se están aplicando. Además, se ha adoptado y se está aplicando el Plan Nacional de Acción para la Eliminación del Trabajo Infantil 2013-2017, que contiene siete áreas temáticas y estrategias sobre las que trabajar siguiendo una hoja de ruta para eliminar el trabajo infantil. Negó que el trabajo infantil en Nigeria se deba a la situación política del país. El único problema al que se enfrenta el país es el del terrorismo, una cuestión global que no afecta sólo a Nigeria. La cuestión de los grupos armados pertenece al ámbito del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y el Gobierno viene ocupándose por separado de estas cuestiones. Con respecto a la Ley de los Derechos del Niño, Nigeria es una federación y las leyes que adoptan los estados deben cumplir la legislación federal. El proyecto de ley sobre las normas de trabajo, que incluye artículos sobre la edad mínima de admisión al trabajo, se aplicará una vez que haya sido aprobado.

Los miembros trabajadores afirmaron que la explotación y el abuso de los niños en Nigeria son abominables y privan a toda una generación de su derecho a la educación y de la oportunidad de realizar todo su potencial. Habida cuenta de que muchos niños, a pesar de no haber alcanzado la edad mínima de admisión al empleo, a menudo trabajan en condiciones peligrosas, urge que el Gobierno armonice su legislación y su práctica con el Convenio, en consulta con los interlocutores sociales. En particular, la edad mínima de admisión al empleo debería establecerse como mínimo en los 15 años, y los trabajos ligeros sólo deberían permitirse para los niños de al menos 13 años de edad y en unas condiciones que les permitan beneficiarse de su derecho a la educación y a un desarrollo saludable. Además, los niños empleados en la economía informal deberían estar cubiertos por la legislación laboral para que se pueda controlar e impedir el trabajo infantil en la economía informal. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a comunicar a la Comisión de Expertos, antes de su próxima reunión, la lista adoptada de trabajos peligrosos prohibidos para los niños. El Gobierno debería velar por el cumplimiento de la Ley de Educación Básica, Universal, Gratuita y Obligatoria de 2004 en todo el país, con el fin de evitar que los niños se incorporen al mercado laboral al no poder acceder a la educación. Para garantizar el cumplimiento efectivo no bastará que la inspección del trabajo disponga de los recursos suficientes. Es necesario incrementar el número de inspectores y asegurar los recursos necesarios para llevar a cabo inspecciones independientes y eficaces. Los miembros trabajadores sostuvieron que si Nigeria no toma medidas a este respecto, su desarrollo económico se verá socavado, y los niños que no tienen una perspectiva de futuro acabarán siendo reclutados por grupos armados. Expresaron su agradecimiento por las declaraciones del Gobierno y le instaron a redoblar sus esfuerzos con el fin de erradicar completamente el trabajo infantil, en consulta con los interlocutores sociales.

Los miembros empleadores elogiaron al Gobierno por su disposición y compromiso respecto a recibir asistencia técnica de la OIT con el fin de finalizar la revisión de la legislación. Instaron firmemente al Gobierno a: reforzar sus esfuerzos para garantizar la protección de los niños y la eliminación del trabajo infantil, tanto en la economía formal como en la informal; tratar de obtener con urgencia la asistencia técnica de la OIT para colmar las lagunas detectadas en el proyecto de ley sobre las normas del trabajo; dar prioridad a la finalización del proyecto de ley revisado sobre las normas de trabajo y cualquier reglamento conexo; y adoptar medidas para mejorar la capacidad de su servicio

de inspección del trabajo, dotándolo de recursos suficientes.

### **Conclusiones**

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión expresó su preocupación por las insuficientes medidas adoptadas por el Gobierno para aplicar el Convenio en la legislación y en la práctica, y alentó al Gobierno a que adopte una actitud constructiva.

Teniendo en cuenta la discusión sobre el caso, la Comisión urgió al Gobierno a que:

- redoble sus esfuerzos para garantizar la eliminación del trabajo infantil, tanto en el sector formal como en el sector informal de la economía;
- revise y adopte el proyecto de ley sobre las normas de trabajo, en consulta con los interlocutores sociales, con el fin de garantizar que la edad mínima de admisión al empleo se fije en 15 años; que los trabajos ligeros se definan en conformidad con el Convenio núm. 138 y no impidan el acceso de los niños a la educación; que se prohíba que los niños menores de 13 años estén ocupados en cualquier tipo de trabajo, y que los niños que se encuentran en la economía informal estén explícitamente cubiertos por las leyes laborales;
- comunique la lista de los tipos de trabajo peligrosos a la Comisión de Expertos a tiempo para su próxima reunión;
- aumente el número de los inspectores del trabajo y los recursos asignados a los mismos;
- prohíba que los soldados utilicen las escuelas con fines militares, para evitar que dichas escuelas sean un blanco para los ataques y la destrucción;
- se lleve ante la justicia a aquellos que hacen uso del trabajo infantil, incluidas las milicias;
- trabaje con dirigentes tradicionales y con la administración a nivel estatal, a efectos de eliminar el impacto perjudicial de las prácticas tradicionales en los niños.

La Comisión instó al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para dar aplicación a estas recomendaciones.

Los miembros trabajadores deploraron que el Gobierno de Nigeria no haya estado presente durante la lectura y adopción de las conclusiones propuestas para su caso.

Los miembros empleadores se unieron a los miembros trabajadores en la expresión de su profunda preocupación por la ausencia del Gobierno de Nigeria ante la Comisión durante la lectura de las conclusiones.

---

### **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)**

#### **HONDURAS (ratificación: 1995)**

El Gobierno ha comunicado por escrito las siguientes comunicaciones:

El Gobierno de Honduras informa a la Comisión de Aplicación de Normas sobre las acciones adoptadas en el cumplimiento del Convenio núm. 169, con base en las observaciones formuladas por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) recibidas el 28 de agosto de 2015 y apoyadas por la Organización Internacional de Empleadores (OIE).

*Iniciativas en curso para establecer procedimientos apropiados que permitan la consulta y participación que requiere el Convenio.* Artículos 6 y 7 del Convenio: Se está trabajando con la mesa técnica interinstitucional del Convenio núm. 169, integrada por 19 instituciones del Gobierno para la elaboración, ejecución y seguimiento del instrumento legal de consulta. Ya se cuenta con el borrador



del anteproyecto de ley marco de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas y afrohondureños, desde el 27 de mayo se está procediendo a la etapa de socialización con los pueblos indígenas, para luego socializarlo con la empresa privada y las centrales de trabajadores.

*Avances de los procesos de saneamiento y titulación de tierras y la superficie cubierta por las titulaciones efectuadas.* Artículo 14. Tierras: Proceso de Saneamiento en dos casos: a) caso de Auka, se creó una Comisión Intersectorial en la cual se solicitó al Instituto Nacional Agrario (INA) realizar un avalúo de las mejoras útiles introducidas por los pobladores no Misquitos por un monto de 1 251 357,00 lempiras (un millón doscientos cincuenta y un mil trescientos cincuenta y siete lempiras), y b) en el caso de Triunfo de la Cruz, está firme la sentencia, el INA deberá amojonar las áreas tituladas y un proceso de integración entre los Garífunas y los pobladores dentro del área, se tiene un plazo de dos años para realizar el trabajo.

Resumen de titulación de tierras durante los años 2015-2016: a) áreas tituladas en una comunidad indígena de Guachipilín, con un total de 1 445,74 hectáreas tituladas; b) áreas compradas a favor de tres comunidades; Chortí, Plan de Perico, Carrizalón y Chonco con un total de 123,55 hectáreas compradas, y c) áreas en proceso de titulación durante el año 2016 en tres comunidades indígenas para un total 93 852,12 hectáreas por titular.

*Proceso de consultas a los pueblos interesados antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras.* Artículo 15. Recursos naturales: En la zona marítima de la Mosquitia, a efecto de realizar el proceso de exploración de hidrocarburos, se adoptó un proceso de consulta durante el período comprendido de septiembre a noviembre de 2013; se realizaron diez (10) asambleas de consulta con los consejos territoriales de la Mosquitia. Esta práctica de consulta previa, libre e informada se implementó desde el 2011; inicialmente se aplicó a proyectos hidroeléctricos localizados en la zona indígena Lenca del país (Intibucá y La Paz); abarcando el departamento de Gracias a Dios; comunidades de Awuas, Tikiuraya, Mocerón, Auka, Tipi Lalma, Kukuta, Yahurabila, Raya, Wampusirpe, Barra Patuca, Belén, Brus Laguna y Puerto Lempira.

*Aplicación de la Ley General de Minería y de los procedimientos establecidos para respetar el derecho a la consulta si los intereses de los pueblos indígenas pudieran ser perjudicados.* Actividades de minería: En lo relacionado a explotación minera, la Ley General de Minería entró en vigencia el 23 de abril de 2013, y los otorgamientos que se han realizado a partir de esa fecha, aún se encuentran en etapa de exploración. Ninguno de éstos está en zonas que perjudiquen a los pueblos indígenas y afrodescendientes. La ley establece en el capítulo II, las zonas de exclusión de derecho minero, artículo 48, inciso d), zonas declaradas como patrimonio nacional y aquellas que la UNESCO haya declarado como patrimonio de la humanidad; y en el artículo 50 establece el régimen de tenencia del predio superficial, donde nos indica que no se puede afectar la propiedad que pertenece o enmarca un convenio o tratado internacional en materia de derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes. El artículo 67 de la Ley General de Minería establece que previo a la resolución de otorgamiento de la explotación, la autoridad minera solicitará a la corporación municipal respectiva y la población realizará una consulta ciudadana en un plazo no mayor a seis días. La decisión adoptada en la consulta es vinculante para el otorgamiento de la concesión de explotación.

*Protección en materia de contratación y condiciones de empleo así como una inspección del trabajo adecuada en las actividades de la pesca por buceo.* Artículos 20, 24 y 25. Protección de los derechos del pueblo misquito: El Grupo vulnerable de buzos con discapacidad del pueblo Misquito producto de accidentes de descompresión, son

atendidos desde la Comisión Interinstitucional de Atención y Previsión de la Problemática de la Pesca por Buceo; se trabaja actualmente entre otras acciones: elaboración del documento: «Protocolo de atención a pacientes descompresión», el cual se encuentra en su etapa de firma. En el tema laboral se ha llevado a cabo la socialización de las reformas al reglamento de salud y ocupacional de la pesca submarina, el cual está a nivel de ejecución del Acuerdo Ministerial emitido por la Secretaría de Trabajo. Se está implementando actualmente el programa de becas para niños y niñas de hijos de buzos discapacitados con una cobertura de 33 beneficiarios. Se está implementando un proyecto de construcción de 98 viviendas para buzos discapacitados el cual se encuentra en la etapa de aprobación del bono total a través de Convivienda. La constitución del fideicomiso e identificado los proyectos de carácter productivo que están medianamente generando empleo: Empresa de Servicios Múltiples Unión de Pescadores de Kaukira y Kauma, que beneficia directamente 53 familias.

*Informe en respuesta a las observaciones de la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH): «El caso del pueblo Tolupán».* Informe especial de la Comisión Interinstitucional del Convenio núm. 169 y la CLPI. Se cuenta con una versión de Gobierno del anteproyecto de ley de consulta previa, libre e informada, la cual fue revisada y aprobada por el Ministro de Trabajo, ésta misma será consultada a cada uno de los pueblos indígenas y afrohondureños y sus organizaciones, en la cual contaremos con el apoyo de la OIT como veedores y la asistencia técnica y financiera por parte del proyecto proderecho del PNUD. La calendarización inicia así:

Fecha	Lugar	Pueblo indígena o afrohondureño
27 y 28 de mayo	Catacamas	Pech
30 y 31 de mayo	Juticalpa	Nahua
6 y 7 de junio	Santa Rosa de Copán	Maya, Chortí

*Revisión urgente a concesiones autorizadas sin consulta libre, previa e informada (CLPI).* En marzo de 1994 se emitió el primer reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA), el cual ha sido objeto de varias ampliaciones, siendo en el SINEIA de 2009 (acuerdo núm. 189-2009) que se consigna, oficialmente, el mecanismo de la «consulta», para los procesos de licenciamiento ambiental, lo cual no fue obstáculo para que se estableciera como requisito, desde sus inicios, la publicación, tanto en medio escrito como radial, con la finalidad de hacer de conocimiento público el desarrollo de un proyecto. En resumen las consultas se han hecho de acuerdo a la legislación ambiental y las específicas de cada proyecto que sea concesionado dentro de estos procesos.

*Revisión urgente de las concesiones con consulta libre previa e informada (CLPI) que estén causando daños.* En relación a este punto, cada expediente registrado por proyecto concluye con una resolución mediante la cual se declara con o sin lugar; si es viable, se determinan las medidas de control ambiental, de obligatorio cumplimiento para los proponentes o titulares de esos proyectos, en caso de incumplimiento, existen sanciones administrativas pecuniarias que van desde el decomiso hasta el cierre temporal o cierre definitivo, dependiendo del incumplimiento de que se trate.

*Reparación de daños ambientales, y los culpables que sean investigados y sancionados.* MIAMBIENTE, cuenta con varios mecanismos como la Denuncia Ambiental, el Buzón de Denuncia Segura, la Línea 130 «Tu voz sí cuenta», Fuerza de Tarea Interinstitucional Ambiental (FTIA), Oficina de Transparencia, Sistema de Denuncias de la Fiscalía, y, proceso de consulta de expedientes en línea (SICU) para que los particulares, en caso de sentirse

afectados, acuden a la institución a hacer uso del derecho constitucional de petición, denunciando cada hecho.

*Información sobre los 18 miembros tolupanes de San Francisco de Locomapa y sus familias.* En fecha 19 de diciembre de 2013, mediante resolución núm. 12/2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decretó medidas cautelares MC 416-13 para 18 miembros del Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia de la Comunidad Indígena de Locomapa y sus familiares sumando un total de 38 personas, que han sido víctimas de hostigamiento a sus vidas a raíz del asesinato de los indígenas Tolupanes: Ricardo Soto Medina, Armando Funes Medina y María Enriqueta Medina, hecho violento acontecido el 25 de agosto de 2013, en San Francisco de Locomapa. En fecha 30 de agosto de 2013, el Juzgado de Letras de la ciudad de Yoro libró orden de captura según expediente núm. 90-2013-7D, en contra de los Sres. Selin Eliazar Fúnez Bonilla y Carlos Roberto Varela Luque, por el delito de asesinato en contra de los indígenas antes mencionados. En fecha 22 de febrero de 2014 se implementaron las medidas cautelares ordenadas por la CIDH para tal efecto y con el propósito de asegurar el retorno a sus comunidades a las personas que habían salido de sus hogares por supuestos actos de hostigamiento, se trasladó en esa oportunidad una comitiva integrada por varias comisiones del Estado, entre ellas: Procuraduría General de la República, Ministerio Público y su Fiscalía Especial de las Etnias, Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización y la Secretaría de Seguridad a través del Departamento de Derechos Humanos.

*Informe general de la muerte de la dirigente ambiental Sra. Berta Cáceres. Antecedentes.* Como antecedente a este lamentable hecho, en febrero de 2014, de manera oficial se solicitó la apertura en Honduras de una Oficina Permanente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la situación de los mismos en el país. El acuerdo para la apertura fue formalizado el 4 de mayo de 2015, por lo que ahora se está a la espera del nombramiento del Representante de País. La Sra. Berta Cáceres Flores fue lideresa de la comunidad indígena Lenca, uno de los mayores grupos étnicos del país. En 1993 cofundó el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH) para luchar contra la privatización de los ríos y los proyectos de presas hidroeléctricas de las inversiones internacionales. Fue ganadora en 2015 del prestigioso *Goldman Environmental Prize*. El 3 de marzo fue asesinada en su casa de habitación, después de haber recibido varias amenazas.

*Asesinato de la dirigente ambiental.* El repudiable homicidio se cometió en su casa en residencial El Líbano — con seguridad propia —, pero para la Secretaría de Seguridad un domicilio distinto al que había acordado Cáceres para recibir vigilancia, que originalmente era en el barrio El Calvario. La información establece que un vehículo se estacionó en horas de la madrugada frente a la vivienda donde ocurrió el crimen y minutos después escapó velozmente.

*Investigación.* El Presidente de la República Juan Orlando Hernández ha declarado de forma enfática que el Estado de Honduras ha sido atacado de manera directa con la muerte de la Sra. Berta Cáceres, una dirigente que se había destacado a nivel nacional e internacional. Ella fue una mujer muy valiosa para Honduras, por lo que este crimen para nosotros es un crimen contra Honduras, es un golpe al pueblo hondureño. Desde el momento en que se conocieron los hechos se han activado todas las fuerzas de seguridad del Estado, tanto equipos de la Policía Nacional, como equipos de la Dirección de Inteligencia e Investigación, del Ministerio Público, de la Agencia Técnica de Investigación Criminal, de la Dirección de la Policía de Investigación, están dedicados a encontrar a los responsables y ponerlos a la orden de la justicia. Las investigaciones están en curso y se

fortalecerán en la dimensión que sea necesario. La Presidencia de la República ha girado instrucciones a la Secretaría de Seguridad, para que se active la Unidad de Delitos Violentos y se trabaje en coordinación con el apoyo probablemente de otros países que deseen colaborar para encontrar a los culpables y ponerlos a la orden de la justicia. La Fiscalía Especial de las Etnias se encuentra liderando el proceso de toma de declaraciones y la propia investigación. Un equipo especializado de los Estados Unidos se ha sumado a la investigación. Con fecha 6 de marzo, el Presidente de la República solicitó también a nombre del Estado de Honduras, en una misiva dirigida al Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, pidiendo que su oficina acompañe todo el proceso de seguimiento e investigación en torno a la muerte de la Sra. Berta Cáceres. El día 11 de marzo se recibió la respuesta afirmativa con el compromiso de proveer, de acuerdo con su metodología y mandato, el asesoramiento técnico en este proceso.

*Resultados.* El lunes 2 de mayo el Ministerio Público dio captura a cinco supuestos hechores, entre los que se encuentran los autores intelectuales y materiales de este abominable crimen, quienes por resolución judicial ya guardan prisión preventiva en la Penitenciaría Nacional. El cúmulo de evidencias científicas obtenidas hasta el momento permite prever que el resto de los responsables materiales e intelectuales serán definitivamente identificados y localizados, al tiempo que serán debidamente esclarecidas las circunstancias en que se produjo ese horrendo crimen.

*Conclusiones.* Además de la apertura en Honduras de una Oficina Permanente del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas; se destaca que el Estado de Honduras ha dado muestras del compromiso en materia de derechos humanos y prueba de ello es que en los últimos años ha asumido con seriedad y prioridad el impulso y cumplimiento de la «Política y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos». Además, se ha reconocido y abierto las puertas a los mecanismos de monitoreo de la situación de derechos humanos en el país, tanto a nivel interamericano como universal. Otra demostración del compromiso del Estado ha sido la rendición del segundo ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) en 2015 y la adopción de las recomendaciones de este proceso. En la medida que avancen las investigaciones se estará informando a la OIT, así como a la opinión pública nacional e internacional sobre los resultados de las mismas, por ahora los juzgados competentes han declarado que los expedientes están bajo secreto.

Ante la Comisión, un representante gubernamental se refirió a la información proporcionada en la declaración escrita del Gobierno, comunicada a la Comisión.

Los miembros empleadores subrayaron que la Comisión examina por primera vez la aplicación de este Convenio por Honduras, quien lo ratificó en 1995 y que tampoco se han registrado hasta la fecha reclamaciones en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT. Manifestaron que a lo largo de los veinte años de vigencia del Convenio, el Gobierno no ha sido capaz de implementar la reglamentación necesaria sobre la consulta previa que constituye el corazón del Convenio. Observaron con preocupación que ciertos funcionarios de gobierno y directivos de pueblos indígenas de Honduras consideran que la consulta previa tiene carácter vinculante y que ella confiere derecho de veto. Esta interpretación ha conducido a que se utilicen mecanismos de decisión comunitaria contenidos en leyes de orden municipal que permiten tomar decisiones a ese nivel, en eventos de carácter electoral. Los miembros empleadores afirmaron que los conceptos y mecanismos anteriormente expuestos se alejan diametralmente del espíritu y la letra de la consulta tal como la comprende el Convenio en su artículo 6, esto es, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de las instituciones representativas

de los pueblos indígenas, de buena fe y de una manera adecuada a las circunstancias. La consulta previa consiste pues en un ejercicio de diálogo practicado con el objeto de arribar a acuerdos sobre aquellas materias que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. Los miembros empleadores manifestaron que la ausencia de una legislación que desarrolle adecuadamente la forma en que se debe llevar a cabo la consulta sobre las bases ya referidas, conduce a errores como los señalados, genera falta de certeza, desincentivando las inversiones productivas y causando el no otorgamiento en forma arbitraria de licencias de explotación minera en todo el país. La legislación nacional debería dar particular importancia al desarrollo del artículo 15 del Convenio, que regula lo referente al derecho de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes y su participación, utilización y conservación. En el caso de Honduras, tanto el subsuelo como el agua, e incluso en determinada forma los recursos forestales son, por ley, propiedad del Estado. Por ello y de conformidad con la norma ya citada, los pueblos indígenas deberían percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de las actividades que se emprendan. Con base en lo anterior, los miembros empleadores consideraron imperativo que el Gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, regule las consultas de buena fe que deben llevarse de conformidad con el Convenio.

Los miembros empleadores manifestaron que han sido informados por la organización de empleadores de Honduras de la contratación de un mayor número de inspectores de trabajo en las zonas cafetalera y misquita del país, con miras a velar por mejores condiciones de trabajo para los trabajadores abarcados por el Convenio. En cuanto a los buzos del pueblo misquito, que se desempeñan en la informalidad y carecen de las condiciones mínimas de seguridad en el trabajo, los miembros empleadores subrayaron la necesidad de desarrollar programas de capacitación laboral y de salud y seguridad ocupacional y considerar la creación de centros de salud en la región. Señalaron adicionalmente que fueron informados de las recientes reformas al régimen de la seguridad social, cuyo primer piso se estaría haciendo universal y con ello alcanzaría a la totalidad de la población hondureña, incluyéndose así a los pueblos indígenas. Manifestaron su valoración positiva del proceso de titulación de tierras efectuado entre 2012 y 2015 que beneficia a los pueblos lenca, chortí, misquito y garífuna, así como el proceso de titulación intercomunitaria de tierras a favor del pueblo misquito. Los miembros empleadores cuestionaron finalmente la solicitud dirigida por la Comisión de Expertos al Gobierno en relación con el artículo 15 del Convenio. Refiriéndose a dificultades causadas por expresiones similares contenidas en el informe de 2009 de la Comisión de Expertos, expresaron el punto de vista según el cual no está dentro del mandato de la Comisión de Expertos solicitar al Gobierno informaciones sobre cómo se han llevado las consultas antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos existentes.

Los miembros trabajadores indicaron que desde el Golpe de Estado militar de 2009 en Honduras, las amenazas de muerte, los asesinatos y la sistemática persecución de defensores de los derechos humanos y sindicales se han generalizado. Después de su visita al país en noviembre del año pasado, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas manifestó su «profunda preocupación sobre el ambiente generalizado de violencia e impunidad que sufren muchas comunidades indígenas en el país». Observando que un problema fundamental al que se enfrentan los pueblos indígenas es la falta de un pleno reconocimiento, protección y disfrute de sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales ancestrales, la Relatora Especial de las Naciones Unidas

señaló que «incluso en los casos en que los pueblos indígenas tienen tierras tituladas, se ven amenazados por reclamaciones de terceras partes que se superponen sobre las tierras indígenas; por proyectos de desarrollo en los sectores extractivo y energético, ciudades modelo, turismo y áreas protegidas». Los miembros trabajadores lamentaron el asesinato de la Sra. Berta Cáceres, activista medioambiental y dirigente indígena de renombre internacional, conocida por su lucha en defensa del pueblo Lenca contra el proyecto de la presa hidroeléctrica de Agua Zarca y fundadora del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH). Recordando que otros tres activistas de COPINH han sido igualmente asesinados, indicaron que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exigió al Estado hondureño garantizar la protección de la Sra. Berta Cáceres, así como la seguridad de otros miembros de la COPINH, que habían recibido numerosas amenazas documentadas. Asimismo, reafirmaron que los ataques contra el pueblo Lenca forma parte de un patrón de violencia generalizado, dirigido contra muchos otros pueblos indígenas en el país. En décadas recientes, el acelerado proceso de expansión de las plantaciones de aceite de palma ha tenido profundas repercusiones sociales y medioambientales en la población rural afrodescendiente, así como en el pueblo indígena garífuna que representa la mayor minoría étnica de Honduras, y ha originado numerosos conflictos. Señalaron por ejemplo, que en agosto del año pasado, un contingente policial invadió el territorio de la comunidad garífuna en Nueva Armenia, arrestando a 40 personas y demandando por «usurpación de tierra» a unos 80 miembros de la comunidad indígena. Según testigos presenciales, los productores de aceite de palma quemaron 11 casas. Unos meses más tarde, un grupo de la misma comunidad fue víctima de un ataque armado perpetrado por desconocidos. Por otro lado, en mayo del año pasado la líder garífuna Sra. Jessica García fue víctima de un intento de secuestro. El pasado mes de diciembre, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos declaró a Honduras responsable de las violaciones del derecho de consulta en relación con las comunidades garífunas en dos casos.

Los miembros trabajadores lamentaron que los proyectos mineros a gran escala se han convertido en una considerable amenaza al pleno ejercicio de los derechos recogidos en el Convenio. En 2003, la entrada en vigor de la Ley General de Minería levantó una moratoria de siete años en relación con cualquier nuevo proyecto minero en respuesta a las presiones de la opinión pública, marginando totalmente a los pueblos indígenas. Más de 20 artículos de la Ley General de Minería violan la legislación y la Constitución de Honduras, así como diversos tratados ratificados por el Estado hondureño, incluyendo el Convenio. Por ejemplo, únicamente se requiere consultar a las comunidades afectadas antes de conceder una licencia de extracción, lo que resulta contrario a los principios constitucionales de la soberanía popular, la autodeterminación de los pueblos y la democracia participativa. Esto también vulnera los derechos indígenas consagrados en el Convenio y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluyendo el derecho a la consulta previa, libre e informada, el derecho a oponerse a proyectos no deseados y a organizarse por medio de sus propios organismos representativos. Además, en virtud de la ley minera, no se requiere consulta previa de todas las comunidades afectadas dentro del área total de influencia de un proyecto. Asimismo, la ley impone límites a la participación ciudadana y contradice las disposiciones para la conservación del medio ambiente al prohibir la creación de áreas libres de explotación minera durante un tiempo determinado. Los miembros trabajadores lamentaron profundamente que, a pesar de los repetidos llamamientos, recomendaciones y

sentencias por parte del sistema interamericano y de órganos de la ONU, incluida la OIT, el Gobierno no se ha mostrado comprometido con el tratamiento de las cuestiones que afectan a los pueblos indígenas en el país. Apoyaron la solicitud de la Comisión de Expertos para que se suministre información en relación con una serie de cuestiones pertinentes e instaron a la Comisión a efectuar recomendaciones específicas en cuanto al cumplimiento del Convenio incluyendo mecanismos específicos de protección para los defensores de los derechos de los pueblos indígenas y de los pueblos en general.

**El miembro empleador de Honduras** recordó que el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) ha indicado en sus observaciones que acompañan la Memoria sobre la aplicación del Convenio que para la realización de un posible instrumento legal por parte del Congreso Nacional de Honduras, sería necesaria la participación de los interlocutores sociales y de los empleadores en particular. Señaló asimismo que no se interpreta correctamente la denominada consulta previa, libre e informada cuando se considera que la misma lleva consigo un derecho de veto y que vincula a las autoridades administrativas o judiciales en su toma de decisiones. Por otro lado, el orador afirmó que, en cumplimiento del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), el sector empleador debe ser incluido en el proceso de consulta del proyecto de ley y que se debe asegurar que los procedimientos sean los apropiados, públicos, transparentes, convocados por el Estado y con la participación de todos los actores pertinentes. Manifestó que en la actualidad los procesos de diálogo y de consulta ciudadana se llevan a cabo por los cabildos abiertos en las municipalidades del país, pero que no existe una ley que regule el procedimiento en todo el país, lo cual genera incertidumbre e inseguridad jurídica en la propiedad del Estado, del Municipio y de la propiedad privada. A este respecto, valoró y elogió al Gobierno por la titulación de los pueblos indígenas, afrohondureños y ladinos, así como todo el país en general, por medio del Instituto de la Propiedad y del Instituto Nacional Agrario.

Respecto a la observación de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del artículo 15 del Convenio, reconoció la necesidad de definir previamente el procedimiento en la ley. Señalando que pocas empresas mineras han llegado al país, indicó que las minas artesanales han proliferado. La aplicación de la Ley General de Minería vigente es rigurosa y costosa. No se asegura el otorgamiento de una licencia y aún con licencia hay cierta incertidumbre porque los funcionarios no suelen cumplir con los plazos y condiciones una vez firmados los contratos. Subrayando que las consultas establecidas en el Convenio no son proforma, reiteró que no implican un derecho de veto, y que la obligación de garantizar consultas adecuadas recae clara y explícitamente en los gobiernos, no en las personas o en las empresas privadas. Con respecto a la aplicación de los artículos 20, 24 y 25 del Convenio, indicó que el Gobierno ha aprobado y puesto en vigencia el 4 de septiembre de 2015 una ley marco del sistema de protección social con el objeto de dar una cobertura universal a todos los ciudadanos. Esta incorporación quedará reflejada en la nueva Ley del Seguro Social y en la Ley del Sistema Nacional de Salud, documentos que se encuentran en estudio en el Consejo Económico y Social (CES), órgano tripartito de diálogo. Reconociendo la oportunidad de que el Convenio se aplique correctamente y de la colaboración técnica de la OIT a este respecto, solicitó la adopción de una ley de consulta previa, con procedimientos claros, transparentes, de buena fe, y aprobada teniendo en cuenta las condiciones propias del país.

**El miembro trabajador de Honduras** indicó que desde 1995 a la fecha, no se han adoptado medidas eficaces para garantizar la aplicación efectiva del Convenio. Denunció

que la falta de protección y respeto de los derechos de los pueblos indígenas ha dado lugar a un sinnúmero de conflictos socioambientales, a múltiples despojos territoriales y a la persecución y asesinato de dirigentes indígenas. La política de desarrollo del Estado de Honduras prioriza la inversión de la industria extractiva e hidroeléctrica a expensas de la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas, la depredación del medio ambiente, la violación de los derechos humanos y la persecución y criminalización de los dirigentes indígenas. Son muchos los casos que evidencian la violación sistemática de los derechos de los pueblos indígenas y la falta de aplicación del Convenio núm. 169. Se refirió al proceso que condujo a la adopción de la Ley de Propiedad en 2004, en ausencia de consulta apropiada con los pueblos indígenas y afrodescendientes. Dicha ley permite la supresión de los títulos comunitarios emitidos por el Estado de Honduras y ha sido utilizada para fracturar los territorios comunitarios. Hizo mención de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de los casos *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras* y *Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras*, mediante las cuales se declaró culpable al Estado. Añadió que el informe elaborado por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala inequívocamente la situación crítica de los pueblos indígenas de Honduras. Observó que varios casos ni siquiera han sido dados a conocer públicamente, como la aprobación inconsulta de la represa hidroeléctrica de Masca, el desconocimiento de la consulta comunitaria garífuna sobre la Ley de Propiedad, la declaración inconsulta del área protegida en Cayos Cochinos, la construcción inconsulta de la represa hidroeléctrica Patuca III y el anteproyecto de ley de consulta que ha excluido de forma deliberada a organizaciones indígenas representativas.

En lo que respecta a la alarmante y generalizada situación de persecución y criminalización de los defensores de los pueblos indígenas, explicó que el asesinato de la Sra. Berta Cáceres constituye un caso paradigmático. La Sra. Cáceres fue perseguida, enjuiciada y amenazada de muerte en repetidas ocasiones; al momento de su muerte, beneficiaba de medidas cautelares que habían sido solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para su protección. La situación de la Sra. Cáceres, así como las violaciones a los derechos humanos de 13 tribus tolupanes y de otras comunidades garífunas y lencas, ya habían sido hechas del conocimiento de la OIT en el año 2015. Lamentó la muerte de la Sra. María Enriqueta Matute y de los Sres. Nelson García, Armando Fúnez Medina, Ricardo Soto Fúnez, Luis Reyes Marcia y Erasmo Vieda Ponce, líderes y miembros de comunidades indígenas. Observó que, en los últimos diez años, más de 111 defensores del medio ambiente han sido asesinados por defender las comunidades indígenas y garífunas. Opinó que el nivel de corrupción y la inoperancia del sistema de justicia imposibilitan asegurar y garantizar la protección de los defensores de derechos humanos. Expresó la esperanza de que la Comisión de Aplicación de Normas alcance conclusiones que le permitan al Gobierno adoptar de manera urgente medidas para poner fin a la grave situación de violencia e impunidad generalizada (incluyendo la creación de mecanismos de protección específicos para los defensores de los derechos de los pueblos indígenas) y garantizar el pleno cumplimiento del Convenio, con la participación plena de las organizaciones más representativas de los sectores sociales. Concluyó solicitando que una comisión de verificación de la OIT visitara Honduras, a efectos de monitorear y verificar el cumplimiento de los acuerdos pertinentes.

**El miembro gubernamental de México**, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), agradeció al Gobierno por el informe presentado en relación al Convenio núm. 169. Lamentó la muerte

de forma violenta de la líder ambientalista Sra. Berta Cáceres e instó al Gobierno a continuar sus esfuerzos para esclarecer los hechos. Asimismo, observó con atención el informe brindado sobre la investigación de este hecho, reconociendo los avances mostrados en este caso, el cual no forma parte del informe de la Comisión de Expertos. Tomó nota con interés de las iniciativas para adoptar en breve un procedimiento apropiado que permita la consulta y de un anteproyecto de ley, respecto del cual ya se ha iniciado un proceso de consenso con las organizaciones de los pueblos indígenas, empresas privadas y trabajadores. Reconoció los esfuerzos en materia de saneamiento y titulación de tierras, aplicación de la Ley de Minería, protección del pueblo misquito y de la seguridad social de los pueblos indígenas.

**El miembro gubernamental de Panamá** indicó que su país se sumaba a la declaración del GRULAC y respaldaba al Gobierno de Honduras por las informaciones comunicadas en su informe. Tomó nota de los esfuerzos realizados y encomió la elaboración de un anteproyecto de ley que está siendo consensuado con organizaciones de pueblos indígenas, empleadores y trabajadores. Felicitó al Gobierno por la titularización de más de 1 millón de hectáreas, beneficiando así a 9 459 familias y 175 comunidades. También felicitó al Gobierno por mantener abiertos los canales de consulta, entre éstos la Comisión Interinstitucional para la Atención y Prevención de la Problemática de la Pesca por Buceo (CIAPEB). Reiteró la preocupación de su país, en su condición de presidente *pro tempore* del Consejo de Ministros de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA), ante la inclusión de Honduras, Guatemala y El Salvador en la lista de casos individuales. Opinó que aún se carece de criterios objetivos y transparentes de selección, que permitan identificar las razones para su inclusión, máxime cuando la representación regional muestra un desequilibrio en comparación con los casos individuales de otras regiones.

**El miembro trabajador de Colombia** observó que la obligación de consulta previa carece de aplicación efectiva en Honduras, y no existe una relación directa entre las licencias ambientales que se expiden con las consultas previas que se hacen. En América Latina cada vez son más frecuentes los conflictos relacionados con la explotación de recursos naturales en territorios indígenas. Los Estados entregan territorios de pueblos indígenas en concesión a empresas extractivas sin tomar en cuenta cómo esas actividades afectan el modo de vida de estos pueblos. Países como Honduras afirman que las inversiones mineras y petroleras entre otras traen desarrollo al país, pero casi siempre ese desarrollo no beneficia a las comunidades indígenas. El caso de Honduras tiene por lo menos tres características que la Comisión no puede perder de vista: i) se pone en tela de juicio la obligatoriedad del Convenio núm. 169; ii) se formulan proyectos de ley para regular la consulta previa sin la participación real de las comunidades indígenas, y iii) existen constantes violaciones de derechos humanos a líderes ambientalistas. Expresó su profunda preocupación por la muerte de la dirigente indígena Sra. Berta Cáceres y por las constantes persecuciones y muertes de líderes de derechos humanos en Honduras. Exhortó al Gobierno a cumplir con el Convenio y garantizar la vida e integridad física de los líderes indígenas.

**El miembro trabajador de Uruguay** expresó su solidaridad con el pueblo hondureño, ante las graves denuncias que se han hecho. Repudió el asesinato de la Sra. Cáceres y recordó que una de sus principales batallas había sido la defensa del territorio lenca, a través del respeto a la consulta contemplada en el Convenio núm. 169 y de su implementación. Destacó que la consulta previa supone tener en cuenta la opinión de las organizaciones de la sociedad civil. Añadió que en Honduras se han venido imponiendo políticas extractivistas y las llamadas «ciudades modelo», de forma inconsulta y bajo la más absoluta desregulación.

Hizo referencia a las denuncias de corrupción en las fuerzas militares y policiales, a los asesinatos de más de 100 líderes sociales en los últimos años, a las zonas y pueblos en total abandono, así como a la constante criminalización y persecución de los dirigentes sindicales.

**El miembro gubernamental de Noruega** señaló que parecía existir incertidumbre acerca de los procedimientos apropiados para llevar a cabo la consulta y asegurar la participación que requiere el Convenio. Por lo tanto, recordando que Noruega había sido el primer país que ratificó el Convenio núm. 169, compartió algunas de las experiencias de su país, en particular el establecimiento en 1989 del Parlamento sami como el órgano político representativo del pueblo Sami, el pueblo indígena de Noruega. Declaró que el Gobierno y el Parlamento sami han acordado procedimientos sobre el modo de llevar a cabo consultas de conformidad con el Convenio. El Gobierno emitió procedimientos para las consultas de las autoridades estatales con dicho Parlamento, enmarcados en las obligaciones de Noruega en virtud del Convenio y respetuosos de los derechos sustanciales de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sobre las tierras. Explicó que la consulta se conceptualiza como un proceso continuo a través del establecimiento de mecanismos regulares e institucionalizados para el diálogo entre el Estado y el Parlamento sami, respecto de varios temas que podrían afectar los intereses del pueblo Sami, incluidas las disputas por el uso de la tierra y los derechos sobre ésta. Indicó que dicho enfoque genera gradualmente confianza y el fomento de las relaciones de colaboración. Si bien reconoció que el Parlamento sami y el Gobierno no siempre alcanzan un acuerdo, hizo hincapié en que el mecanismo de consulta permite a dicho Parlamento fortalecer su posición como representante y voz competente del pueblo Sami y aseguró que los responsables de la adopción de decisiones conocen bien las opiniones del mencionado Parlamento. Expresó tener la esperanza de que la experiencia de Noruega sirva de inspiración a otros países para ratificar y aplicar el Convenio núm. 169.

**El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela** consideró que la aplicación del Convenio no debe limitarse a algunos artículos que pretenden usarse a conveniencia de empresas privadas nacionales y transnacionales con el apoyo del Gobierno hondureño. No puede desconocerse la consulta como mecanismo para que los pueblos indígenas tomen decisiones sobre las tierras que les pertenecen y su destino. El COHEP pretende, con el apoyo del Gobierno, crear una ley que burle la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al igual que desestimar el Convenio núm. 169. Esto, para apropiarse de los recursos que poseen las 1 032 793,18 hectáreas que les pertenecen a los pueblos lenca, chortí, misquito y garífuna. Por otra parte denunció la persecución, tortura, desaparición y asesinato de dirigentes indígenas y sociales, como es el caso de la Sra. Cáceres. Solicitó a la Comisión el envío de una misión de la OIT a los fines de velar por el cumplimiento del Convenio.

**El miembro trabajador de Estados Unidos** explicó que visitó Honduras, como parte de una delegación de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), poco después del asesinato de la Sra. Berta Cáceres, fue testigo de la falta de voluntad del Gobierno para fomentar la confianza y el diálogo con las comunidades indígenas. En violación de la legislación hondureña, el Ministerio Público incluso ha ignorado a más de una docena de denuncias presentadas por las víctimas y sus familias. Desde el Golpe de Estado de 2009, el nivel de violencia, corrupción y desconfianza ha impedido la celebración de las consultas que exige el Convenio, las cuales deberían incluir la participación en la elaboración, aplicación y evaluación de planes y programas que afectan a las comunidades. Sin embargo, existe un consenso acerca de

la necesidad apremiante de una ley para aplicar el Convenio, y el Congreso está examinando actualmente dos proyectos de ley. Éstos brindan una oportunidad para que el Gobierno comience a construir la paz y a reducir el conflicto. La OIT podría contribuir al proceso para asegurar que está en conformidad con el requisito de búsqueda de consenso y el respeto de los pueblos indígenas que exige el Convenio.

**El miembro empleador de Chile** reiteró el llamado hecho por el COHEP para que el Gobierno hondureño establezca, previa consulta con los pueblos indígenas y los actores sociales, una normativa legal que regule la consulta indígena, tal como prevé el Convenio. Opinó que ello contribuirá al reconocimiento de los derechos y obligaciones de todas las partes involucradas en la aplicación del Convenio, lo cual tendrá consecuencias positivas en materia de seguridad jurídica y sostenibilidad de los proyectos de inversión. Recordó que toda regulación deberá establecer de manera categórica que la obligación de realizar la consulta indígena recae en el Estado, aclarando que la consulta debe ser realizada de buena fe, de manera informada y con ánimo de llegar a un acuerdo, sin que por ello el resultado de la consulta sea vinculante. Observó que el Convenio debía ser una herramienta para el diálogo social con los pueblos indígenas y que no se debe caer en la tentación de instrumentalizarlo, alejándolo de sus objetivos originales. Manifestó su preocupación ante la solicitud de información formulada por la Comisión de Expertos respecto de las consultas llevadas a cabo antes de emprender o autorizar programas de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras, considerando que la misma excedía su mandato. Recordó las dificultades generadas cuando se publicó el informe de 2009 de la Comisión de Expertos. Concluyó recordando que era necesario avanzar de manera dialogada hacia la regulación del Convenio y que ello constituiría la mejor garantía de una interpretación y aplicación equilibrada de sus disposiciones.

**La miembro trabajadora de España** sostuvo que son sistemáticos y muy graves los incumplimientos del Convenio por parte del Gobierno. Las comunidades indígenas sufren de forma habitual de explotación, represión, falta de acceso a la justicia, y de la ocupación de sus tierras sin que lo consientan libremente. Sus representantes son víctimas de amenazas, violencia, criminalización y asesinatos. Desde el golpe militar de 2009 la situación no ha hecho más que empeorar. Todo ello ocurre al tiempo que aumenta la protección de los intereses de las empresas transnacionales que promueven los proyectos hidroeléctricos, mineros, forestales y agroindustriales, que no respetan los legítimos intereses de los pueblos indígenas. El caso del asesinato de la Sra. Cáceres, defensora reconocida internacionalmente de los derechos humanos y el medio ambiente y líder indígena, es paradigmático. Fue asesinada en marzo de 2016, después de años de lucha contra la construcción de la represa Agua Zarca en el río Gualcarque. Aún siguen impunes los responsables de su asesinato, de igual manera que los responsables de los asesinatos de otros líderes indígenas. El caso de la represa de Agua Zarca es un claro ejemplo de la persecución y de la criminalización del activismo pro indígena y de cómo los pueblos originarios no son consultados respecto de los proyectos que afectan sus tierras. Consideró que es necesario eliminar los privilegios, el trato de favor, la opacidad y las restricciones democráticas para conseguir la prevención, la investigación, el procesamiento y la sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos. Exhortó a la Comisión a que contribuya a que Honduras cumpla de forma inmediata con el Convenio.

**La miembro gubernamental de la República Dominicana** adhirió a la declaración del GRULAC y del COMISCA. Manifestó su apoyo al informe rendido por el Gobierno respecto del Convenio. Reconoció los esfuerzos que está rea-

lizando el Gobierno para garantizar la protección de los derechos fundamentales en el trabajo y la seguridad social de los pueblos indígenas. Lamentó la muerte de la líder ambientalista Sra. Berta Cáceres y exhortó al Gobierno a continuar con sus esfuerzos para garantizar el respeto de las normas internacionales del trabajo. Llamó al Gobierno, los trabajadores, los empleadores y los pueblos indígenas a aunar esfuerzos en este sentido.

**La miembro gubernamental de El Salvador** adhirió a la intervención del GRULAC y agradeció el informe presentado por el Gobierno en relación al Convenio. Valoró la información proporcionada que evidencia la voluntad del Gobierno de contar dentro de un breve plazo, con un procedimiento apropiado que permita la consulta, evidenciada con un anteproyecto de ley, del cual ya se ha iniciado un proceso de consenso con las organizaciones de los pueblos indígenas, la empresa privada y los trabajadores. Tomó nota con agrado de lo expresado por Honduras en cuanto a la voluntad de continuar con los esfuerzos para el cumplimiento en materia de saneamiento y titulación de tierras, la aplicación de la Ley de Minería, la protección del pueblo misquito y de la seguridad social de los pueblos indígenas.

**El representante gubernamental** hizo referencia a los avances que en su momento, fueron comunicados a la Comisión de Expertos. También hizo mención de la creación de un fideicomiso para proyectos productivos, la elaboración de un protocolo de atención de pacientes por descomposición para los buzos, y la socialización de las reformas al Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional de la Pesca Submarina. Recordó que el proyecto de ley para la consulta libre, previa e informada estaba siendo objeto de consulta con cada uno de los pueblos indígenas y afrohondureños, luego serían consultados los empleadores y los trabajadores. Solicitó la asistencia técnica de la OIT para tal efecto. Reiteró que su Gobierno condena el asesinato de la Sra. Cáceres y se solidariza con su familia y con el pueblo hondureño. Ratificó que no se toleran ni tolerarán actos de violencia, en particular contra defensores y defensoras de derechos humanos. Recordó que los operadores de justicia habían reaccionado rápida y contundentemente en el caso de la Sra. Cáceres, procediendo a la captura y al procesamiento de los presuntos responsables. Observó que el Estado de Honduras había evidenciado su compromiso en materia de protección de los derechos humanos, con la adopción de la Política y Plan nacional de acción en derechos humanos y al haber solicitado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la apertura de una oficina de país. También indicó que se habían tenido experiencias exitosas en materia de diálogo social, como respecto del abordaje del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Invitó a los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a dialogar, en el seno del Consejo Económico y Social (CES), sobre un plan de acción para el cumplimiento del Convenio núm. 169.

**Los miembros trabajadores** sostuvieron que en Honduras se vive un estado de amenaza de muerte constante. Hay asesinatos y persecución de dirigentes sociales y sindicales, agravados en el caso de los pueblos originarios. La violencia del Estado y de los particulares amparados por la autoridad policial los deja sin garantías en cuanto a sus derechos, sus vidas y las de sus familiares. Los emprendimientos privados amenazan las tierras de los pueblos indígenas e incluso su propia subsistencia ya que los excluye y los aísla. A ello se suman los procesos de usurpación en los que se denuncia a los indígenas como los usurpadores de sus propias tierras, que cuentan con la complicidad del Gobierno. Distintos sectores, como la industria del aceite de palma, la construcción de infraestructura, los proyectos de minería, y los productores particulares, gozan en Honduras de impunidad para atropellar a las comunidades indígenas. Consideraron que la Comisión debe instar al Gobierno a:

i) con respecto a la violencia contra los pueblos indígenas, garantizar el establecimiento inmediato de investigaciones judiciales independientes para determinar la responsabilidad y sancionar a los responsables, incluyendo una investigación independiente por un grupo de expertos bajo la autoridad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del asesinato de la Sra. Cáceres; ii) aplicar efectivamente el derecho a la consulta asegurando la participación plena y efectiva de todos los pueblos indígenas; teniendo en cuenta que los órganos de la OIT han expresado que una simple reunión informativa en la que se escucha a los pueblos indígenas, sin posibilidades de que influyan en la adopción de decisiones, no cumple con las disposiciones del Convenio; iii) revisar todas las concesiones otorgadas en los territorios indígenas sin el consentimiento previo de las comunidades afectadas, incluyendo las represas hidroeléctricas, las operaciones de minería, agroindustria y los mega proyectos forestales, y iv) con la asistencia técnica de la OIT, llevar a cabo una revisión de la Ley General de Minería, para efectuar las modificaciones apropiadas que permitan asegurar su conformidad con el Convenio. Al finalizar, solicitaron a la Comisión que considere la posibilidad de enviar una misión de contacto directo al país.

Los miembros empleadores agradecieron al Gobierno por las informaciones suministradas. Consideraron que es necesario requerirle al Gobierno las acciones siguientes, que deberían tomarse de forma urgente: i) en consulta con los actores sociales y pueblos interesados, regular el derecho de consulta contenido en el Convenio núm. 169; ii) informar sobre los avances del proceso de titulación de tierras a favor de los pueblos indígenas, indicando en forma detallada las áreas geográficas entregadas, y iii) informar sobre el programa tendiente a la contratación de más inspectores de trabajo en las zonas cafetalera y misquita y sus resultados en cuanto a la mejoría en las condiciones de trabajo de los pueblos indígenas en tales zonas.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

La Comisión expresó preocupación ante la falta de progreso con respecto a la reglamentación necesaria de la consulta previa.

Teniendo en cuenta la discusión sobre el caso, la Comisión instó al Gobierno a que:

- asegure la aplicación del Convenio en un clima de diálogo y entendimiento, libre de violencia;
- reglamente sin demora, en consulta con los actores sociales, de acuerdo con el artículo 6 del Convenio núm. 169, el requisito de la consulta a los pueblos indígenas a fin de que las mismas sean llevadas a cabo de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. A tal efecto, el Gobierno puede valerse de la asistencia técnica de la OIT;
- informe a la Comisión de Expertos, para examen en su próxima reunión, sobre el progreso realizado para aplicar el Convenio, en la legislación y la práctica, inclusive en lo que se refiere a la Ley General de Minería.

El representante gubernamental tomó nota de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión e indicó que serán comunicadas a las autoridades del más alto nivel para ejecutarlas cuanto antes.

## Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

### MADAGASCAR (ratificación: 2001)

El Gobierno ha proporcionado por escrito las siguientes informaciones:

#### *Plan nacional de acción contra el trabajo infantil (PNA)*

*Pasos dados en la elaboración del PNA.* En 1997, Madagascar comenzó a luchar activamente contra el trabajo infantil, por ejemplo realizando diversos estudios al respecto. En 2000 Madagascar ratificó el Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo, fijada en 15 años. Lo mismo hizo con el Convenio núm. 182 de la OIT sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, que ratificó en 2001. La ratificación de estos dos convenios fundamentales sobre la lucha contra el trabajo infantil permitió la planificación y validación del PNA en 2004.

*Aspectos generales del Plan de acción de lucha contra el trabajo infantil (PNA).* El PNA es un documento marco que sirve de referencia para todas las actividades encaminadas a luchar contra el trabajo infantil en Madagascar. Se trata de un plan nacional de acción que se extiende a lo largo de 15 años (2004-2019) y cuyas prioridades consisten en la eliminación de las peores formas del trabajo infantil. Madagascar es uno de los pocos países africanos que cuentan con un tal plan. Su puesta en marcha consta de tres fases: la fase de lanzamiento y puesta en marcha (2004-2009); se trata de reforzar y establecer un marco jurídico y reglamentario en todos los niveles; la fase de ampliación (2009-2014): en esta fase se amplían las acciones emprendidas tanto en lo que concierne a la población objetivo como a las zonas de intervención; la fase de consolidación (2014-2019): en ella se consolidan los logros de las fases precedentes a fin de garantizar que se rescate a los niños de las peores formas de trabajo de conformidad con los objetivos fijados. El PNA enumera las cuatro peores formas del trabajo infantil: el trabajo doméstico infantil; la explotación sexual de los niños con fines comerciales (ESEC); el trabajo en las minas y canteras; y los trabajos peligrosos e insalubres en medio urbano y rural.

#### *Objetivos del PNA*

Los objetivos del PNA son: prevenir la práctica de las peores formas de trabajo infantil; rescatar de tales prácticas a los niños que ya intervienen en ellas y reinsertarlos; y proteger contra la explotación y los trabajos peligrosos a todos los niños trabajadores que no han alcanzado la edad mínima de admisión al empleo. El objetivo consiste en reducir significativamente las tasas de incidencia al 30 por ciento al acabar la primera fase, al 5 por ciento al acabar la segunda fase y a menos del 1 por ciento al finalizar el programa.

#### *Ejes estratégicos del PNA*

Eje estratégico núm. 1: creación del dispositivo institucional y refuerzo de las capacidades: desarrollar las estructuras de coordinación y seguimiento; promover las relaciones exteriores y asegurar la sinergia con los demás programas; asegurar el seguimiento continuo de la situación de los niños y del trabajo infantil; y reforzar la capacidad de los agentes ministeriales, de las ONG y de los socios de la sociedad civil.

Eje estratégico núm. 2: mejora del marco jurídico y legal: armonizar los textos y reglamentos (Código Penal, Código del Trabajo, demás textos pertinentes) para ponerlos en conformidad con los convenios internacionales ratificados por el Gobierno malgache (Convenio núm. 138 y Convenio

núm. 182); publicar y difundir los textos legislativos y reglamentarios que versan sobre el trabajo infantil; establecer mecanismos y métodos de intervención; reforzar los órganos de control y la capacidad del personal; y aplicar las sanciones.

Eje estratégico núm. 3: mejora de las condiciones de vida y de los ingresos de los padres que se encuentran en situación de riesgo y de sus familias: mejorar la productividad de la economía informal en la ciudad y en el campo y reducir la vulnerabilidad económica de las familias cuyos hijos corren el riesgo de caer en las peores formas de trabajo infantil; promover los convenios de aldeas que prohíben los trabajos peligrosos e insalubres en los medios rural y urbano; y ampliar la protección social a la población rural.

Eje estratégico núm. 4: mejora, refuerzo y promoción del acceso de los niños a una enseñanza de calidad: promover y mejorar el acceso a la educación; reforzar y desarrollar el acceso a la formación profesional; y promover el acceso de los niños sometidos a las peores formas de trabajo infantil a un sistema de educación transitorio o de carácter no formal (reinserción, readaptación).

Eje estratégico núm. 5: refuerzo y mejora de la sensibilización y la movilización social: procurar la adhesión del público en general; garantizar la implicación de los encargados de adoptar decisiones, los líderes de opinión, las autoridades judiciales y militares y las organizaciones de la sociedad civil; y promover el conocimiento de la legislación.

#### *La Explotación Sexual de los Niños (ESEC)*

Eje estratégico núm. 1: refuerzo, mejora y aplicación de medidas de prevención y de protección contra la ESEC: aplicar la legislación y la reglamentación sobre los derechos de los niños, en particular sobre los textos relativos a la ESEC, y aplicar las disposiciones legales relativas a la difusión y a la comunicación; tener en cuenta las expectativas y necesidades de los niños; y conseguir la adhesión de todas las partes interesadas.

Eje estratégico núm. 2: consideración y aplicación de medidas de reinserción y de rescate de los niños víctimas de la ESEC: organizar iniciativas sobre la salud y los servicios de asesoramiento; y organizar la formación profesional.

#### *Trabajo doméstico*

Eje estratégico núm. 1: mejora, refuerzo y aplicación de medidas de prevención y de protección contra el trabajo doméstico: aplicar la legislación y la reglamentación sobre los derechos de los niños, en particular sobre los textos relativos al trabajo doméstico.

Eje estratégico núm. 2: consideración y aplicación de medidas de reinserción de los niños víctimas del trabajo doméstico: organizar la formación profesional.

#### *Trabajo insalubre en el entorno rural y urbano*

Eje estratégico núm. 1: mejora, refuerzo y aplicación de medidas de prevención y de protección contra el trabajo insalubre: aplicar la legislación y la reglamentación sobre los derechos de los niños, en particular sobre los textos relativos al trabajo insalubre en el entorno rural y urbano.

Eje estratégico núm. 2: consideración y aplicación de medidas de protección y de reinserción de los niños víctimas de trabajo insalubre en el entorno rural y urbano: identificar y aplicar medidas de protección social apropiadas; y reforzar el acceso a la formación profesional.

#### *Trabajo en las canteras y las minas*

Eje estratégico núm. 1: mejora, refuerzo y aplicación de medidas de prevención y de protección contra el trabajo en las canteras y las minas: aplicar la legislación y la regla-

mentación sobre los derechos de los niños, en particular sobre los textos relativos al trabajo en las canteras y las minas; y adoptar medidas de protección.

#### *Interlocutores y financiación*

Financiación de las intervenciones sociales en el marco del Programa de Inversión Pública (PIP); OIT/IPEC; UNICEF; las demás financiaciones del exterior que tienen una partida presupuestaria para las intervenciones sociales; más en particular, para la protección de los derechos de los niños; y las distintas estructuras centrales y descentralizadas.

#### *Seguimiento y evaluación*

El seguimiento tiene en cuenta la utilización de los insumos; la ejecución de las actividades y los productos; y la realización de los objetivos del proyecto de otra parte. La evaluación incluye tres evaluaciones intermedias que se realizarán cada dieciocho meses en cada fase; un taller nacional de evaluación bajo la dirección del Comité Nacional (cada dos años); y una evaluación final que se aplicará a la pertinencia de los objetivos del programa.

#### *Sensibilización y movilización social*

Todos los años, el Gobierno de Madagascar participa en la celebración del Día Mundial de Lucha contra el Trabajo Infantil. Desde 2005 se han adoptado medidas de sensibilización pública en varias regiones a través del Ministerio de Trabajo y sus socios. Desde ese mismo año han tenido lugar sucesivas celebraciones en Analamanga, Diana, Haute Matsiatra, Boeny, Atsinanana, Atsimo Andrefana, Alaotra Mangoro, Vakinankaratra, Maevatanana y, últimamente, en Sakaraha. Las autoridades locales, los dirigentes religiosos, los miembros del Comité Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil (CNLTE) y del Comité Regional de Lucha Contra el Trabajo Infantil (CRLTE) son las partes que se encargan de las medidas de sensibilización correspondientes al Día Mundial de Lucha contra el Trabajo Infantil.

Los programas de sensibilización son un tema en que se hace hincapié en un aspecto particular del trabajo infantil o una alternativa a esa problemática. Consisten en sensibilizar a la gente con el fin de llegar al público en general y las autoridades y están relacionados esencialmente con los peligros y riesgos que afrontan los niños. Las herramientas de sensibilización son principalmente los anuncios audiovisuales, los carteles en las *fokontany* (aldeas) y los barrios populares, los diálogos con los padres, las autoridades locales y los encargados sociales, la movilización de las escuelas mediante diversos concursos y las manifestaciones culturales:

- 2005: el trabajo infantil en las minas y canteras; celebración nacional: Analamanga.
- 2006: no a la explotación sexual de los niños con fines comerciales; celebración nacional: región de Diana; otros lugares de celebración: Antsiranana, Ambilobe, Ambanja, Nosy Be, Mahajanga, Ilakaka, Tuléar, Taolagnaro, Toamasina, Antananarivo y Fianarantsoa.
- 2007: El trabajo de los niños en la agricultura; celebración nacional: región de Haute Matsiatra; otros lugares de celebración: Regiones de Analamanga, Vakinankaratra, Atsinanana, Diana, Atsimo Andrefana y Boeny.
- 2008: La lucha contra el trabajo infantil y la educación; regiones: Atsinanana, Analamanga, Haute Matsiatra, Boeny, Vakinankaratra, Diana, Atsimo Andrefana y Alaotra Mangoro.
- 2009: Demos una oportunidad a las niñas: eliminemos el trabajo infantil; Mahajanga.



- 2010: Directo al grano: Eliminemos el trabajo infantil; región de Atsinanana.
- 2011: ¡Atención! Niños en trabajos peligrosos – Eliminemos el trabajo infantil; región de Diana.
- 2012: Derechos humanos y justicia social: eliminemos el trabajo infantil; región de Vakinankaratra.
- 2013: No al trabajo doméstico de los niños; a nivel nacional: Maevatanana.
- 2014: Eliminemos el trabajo infantil comprendiendo la protección social; a nivel nacional: Sakaraha; otros lugares de celebración: Sava, Atsimo Andrefana, Amoron'i Mania y Vatovavy Fitovinany.
- 2015: No al trabajo infantil, sí a una educación de calidad; región de Analamanga.
- 2016 (en curso de preparación): Eliminemos el trabajo infantil en las cadenas de producción – Es tarea de todos; región de Sava.

La mayoría de las empresas de exportación de vainilla en la región de Sava han suscrito el Código de Conducta sobre el Trabajo Infantil en la Industria de la Vainilla. Veintiuna cooperativas de cultivadores de vainilla se han comprometido a luchar contra el empleo de los niños en dicha industria.

Además, ante la Comisión, un **representante gubernamental** declaró, con respecto al trabajo doméstico infantil, que se están efectuando inspecciones para velar por el cumplimiento de los textos que reglamentan el trabajo de los niños de entre 15 y 18 años. El Gobierno alienta a la población a denunciar los casos de trabajo abusivo y peligroso con el objetivo de poder identificar y procesar a los empleadores que cometan delitos de este tipo. Se están llevando a cabo actividades de sensibilización dirigidas a padres, niños, dignatarios religiosos y miembros de la sociedad civil, a través de los medios de comunicación o por otras vías, sobre los riesgos que implica el trabajo doméstico. Estas campañas se centran principalmente en cuatro regiones de las que proceden muchos de los niños. En cuanto a la explotación sexual infantil, las brigadas mixtas — inspección del trabajo y policía de moralidad y de menores — efectúan controles en las zonas de riesgo y las unidades locales de vigilancia sensibilizan e informan a las comunidades. En este ámbito, también se desarrollan actividades de sensibilización sobre los riesgos ligados al turismo sexual, especialmente en los centros turísticos. En materia de lucha contra el trabajo infantil en minas y canteras, se están divulgando los textos que regulan este ámbito, y la sensibilización se realiza a través de la radio y con debates comunitarios. Además, se han efectuado visitas sorpresa en minas y canteras de cuatro regiones. Respecto de los trabajos peligrosos en las salinas y la agricultura, el Gobierno está trabajando con los gobiernos locales, está concluyendo planes de colaboración con los responsables de las salinas y está sensibilizando a los empresarios para que no mantengan relaciones comerciales con las unidades de producción que recurren al trabajo infantil, especialmente en los sectores de la vainilla, el clavo de olor, el café, el cacao, el arroz y el coco. El Gobierno también ha tomado medidas para mejorar los ingresos de las familias creando actividades generadoras de ingresos, así como medidas para mejorar la recuperación escolar y la formación profesional. En lo referente a estas cuestiones, están aumentando las zonas que necesitan una intervención a causa del aumento de la pobreza.

Finalmente, en cuanto al control del cumplimiento de la legislación penal en materia de prostitución, trata de personas o turismo sexual, diferentes ministerios intervienen en función de su ámbito de competencia, como por ejemplo el Ministerio de Trabajo a través de la inspección del trabajo, o el Ministerio de la Seguridad Interior a través de la policía antivicio y de menores que centraliza las denuncias y

lleva a cabo las investigaciones. El representante gubernamental concluyó subrayando que, aunque insuficientes, el Gobierno ha tomado medidas para eliminar las peores formas de trabajo infantil.

Los **miembros empleadores** encomiaron al Gobierno por haber descrito los problemas del país con franqueza y sensatez. Las peores formas de trabajo infantil afectan principalmente a los niños forzados a trabajar en las minas y las canteras y en el sector agrícola (particularmente a los niños que participan en la cosecha de la vainilla), a los niños víctimas de trata que son explotados sexualmente tanto en el extranjero como en las zonas costeras del país (donde se ha registrado un aumento del turismo sexual), y a los niños de la calle, que son particularmente vulnerables y a menudo se ven obligados a mendigar o rebuscar entre la basura. Si bien existe un marco jurídico sustantivo (en particular el decreto núm. 2007-563, de 3 de julio de 2007, sobre el trabajo infantil, que prohíbe el reclutamiento, la utilización, la oferta y el empleo de niños de uno u otro sexo con fines de prostitución, y la ley núm. 2007-038, que prevé sanciones eficaces y disuasorias por la contratación, el secuestro o el engaño de una persona con fines de prostitución, explotación sexual o turismo sexual), tal marco aún no ha arrojado resultados significativos. Por el contrario, el turismo sexual, la prostitución infantil y la trata de personas han aumentado. Aún es demasiado pronto para evaluar el impacto de la Ley núm. 2014-040, de 20 de enero de 2015, sobre la Trata de Personas, que tipifica todas las formas de trata y establece penas de prisión o sanciones pecuniarias. No obstante, el principal problema en relación con las peores formas de trabajo infantil tiene que ver con la aplicación efectiva del marco jurídico nacional. Al parecer se realizan pocos enjuiciamientos. Según datos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, se investigaron 187 casos, pero no se sabe si además se incoaron las causas penales correspondientes. Todas las investigaciones, incluidas las efectuadas por los grupos de tareas conjuntos, deben dar lugar a un enjuiciamiento para conseguir un efecto disuasorio (mediante la amenaza de multas o prisión). Es más, hay sólo tres inspectores laborales empleados por la División para la Prevención, la Abolición y el Control del Trabajo Infantil (PACTE, por sus siglas en inglés), y la situación del personal responsable de la inspección sigue siendo difícil debido a los recortes presupuestarios. En conclusión, los miembros empleadores reiteraron que, si bien existe un marco jurídico adecuado, el mismo no parece ser aplicado en la práctica y es discutible que las medidas adoptadas para combatir los problemas relacionados con las peores formas de trabajo infantil sean suficientes.

Los **miembros trabajadores** hicieron referencia, en cuanto a la prostitución infantil, al decreto núm. 2007-563, por el que se prohíbe el reclutamiento, la utilización, la oferta y el empleo de niños con fines de prostitución, y al Código Penal, que prevé sanciones eficaces y disuasivas. No obstante, según el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, la prostitución infantil y el turismo sexual están aumentando en el país. Según la Confederación Cristiana de Sindicatos Malgaches (SEKRIMA), el 50 por ciento de las personas que se prostituyen en la capital son menores y al parecer sufren agresiones físicas y sexuales. A pesar del refuerzo de las capacidades de los operadores turísticos para luchar contra la explotación sexual con fines comerciales, miles de niños son víctimas de explotación sexual y el turismo sexual que implica a niños va en aumento. Además, la prostitución afecta a todo el país y en particular a las zonas urbanas y los lugares turísticos. La Comisión de Expertos ha observado la ausencia de información sobre el número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas, a pesar de que el Convenio exige medidas inmediatas para prohibir y eliminar las peores formas de

trabajo infantil. En lo relativo a los niños que realizan trabajos que puedan ser perjudiciales para su salud, su seguridad o su moralidad, según las observaciones de la Confederación General de Sindicatos de Trabajadores de Madagascar (CGSTM), hay niños que trabajan en minas y canteras de piedra en condiciones precarias y peligrosas. La Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud ha indicado que hay niños que trabajan de cinco a diez horas diarias transportando bloques de piedra o agua. Hay niños de entre 3 y 7 años que transportan sobre la cabeza cestos llenos de piedras o ladrillos, durante una media de 47 horas a la semana. Se llevó a cabo una investigación, con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OIT, que demuestra que más de 1,5 millones de niños de entre 5 y 7 años realizan trabajos peligrosos, a pesar de estar prohibidos por el Convenio. Se puede considerar que el trabajo en las minas y las canteras es una forma contemporánea de esclavitud dado que se trata en algunos casos de servidumbre por deudas.

Los miembros trabajadores deploraron el carácter insuficiente de las medidas adoptadas por el Gobierno. En efecto, los programas presentados tienen por objeto librar de las peores formas de trabajo a 40 niños al año, cuando el número de niños que viven en la calle ha aumentado en los últimos años y alcanzaría a miles de niños. El Convenio no sólo exige que se prohíban las peores formas de trabajo infantil sino que también exige su eliminación, lo que implica la necesidad de adoptar medidas programáticas drásticas para abordar las causas profundas del trabajo infantil. La actitud del Gobierno entra en contradicción con el artículo 7 del Convenio, que establece que los Estados Miembros han de adoptar medidas efectivas en un plazo determinado con el fin de erradicar la venta y la trata de niños con fines de explotación económica y sexual con la mayor premura posible. En este sentido, los miembros trabajadores recordaron que la prostitución y los trabajos peligrosos que afectan a los niños ya fueron objeto de una solicitud directa en 2005, y afirmaron que es deplorable que en la práctica no se haya aplicado el Convenio en más de diez años. Sin embargo, este Convenio no permite ninguna excepción habida cuenta de que algunas formas de trabajo infantil resultan tan intolerables que no pueden ser objeto de excepción alguna. Por este motivo, está justificada la decisión de la Comisión de Expertos de solicitar al Gobierno que proporcione información a la Comisión de Aplicación de Normas.

**La miembro trabajadora de Madagascar**, haciendo uso de la palabra en nombre del conjunto de sindicatos de Madagascar, suscribió las constataciones de la Comisión de Expertos y espera que éstas ayuden al país a poner fin al trabajo infantil y a proteger sus derechos. La utilización de niños en sectores peligrosos como las minas, el trabajo doméstico y la prostitución contribuye a su destrucción física, psicológica, social, cultural y espiritual. Ahora bien, en la práctica, la aplicación de la legislación y el funcionamiento de los servicios de inspección del trabajo siguen teniendo lagunas. Así, por ejemplo, el decreto núm. 2007-563 prevé sanciones disuasorias para la contratación o la oferta de niños de cara a su prostitución, pero el número de investigaciones y de acciones judiciales es escaso, al tiempo que el número de niños en la prostitución y el turismo sexual está en aumento, especialmente en los centros urbanos, y afecta a las niñas de tan sólo 12 años de edad. Es conveniente hacer frente a esta situación de manera urgente para proteger a estas niñas pequeñas en peligro y reparar los daños ocasionados por estas formas indecentes de trabajo infantil. En efecto, el 10 por ciento de los niños malgaches son víctimas de explotación sexual forzada. El 40 por ciento de las niñas son víctimas de agresiones o de violencias sexuales y el 80 por ciento de éstas no se dirigen a las autoridades por temor a represalias. En cuanto a los niños ocupados en trabajos peligrosos en las minas o en las canteras, se comprueba un nivel de accidentes elevado, en parte debido a la

ausencia de control de la inspección del trabajo. La oradora hizo un llamamiento a la OIT para que continuara sosteniendo al Gobierno de Madagascar con miras a mejorar el marco legislativo, reforzar su aplicación, especialmente a través de la inspección del trabajo, y hacer efectiva la enseñanza obligatoria y gratuita para todos los niños.

**La miembro gubernamental de los Países Bajos**, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de la ex República Yugoslava de Macedonia, Noruega y República de Moldova, recordó la cooperación entre Madagascar y la UE para respetar la abolición de las peores formas de trabajo infantil. La tasa elevada de trabajo infantil en el país es un asunto que causa profunda preocupación, pues la cuarta parte de los niños de 5 a 17 años de edad se ve afectada por este fenómeno y 500 000 niños por formas contemporáneas de esclavitud. Es lamentable que, pese al aumento alarmante de la prostitución infantil y el turismo sexual, se registre un número sumamente bajo de investigaciones y enjuiciamientos. Si bien la oradora señaló las medidas adoptadas por el Gobierno, lo exhortó a actuar con urgencia y a intensificar sus esfuerzos para eliminar las peores formas de trabajo infantil. En particular, se deberían tomar medidas destinadas a lo siguiente: garantizar que los niños ya no sean contratados en trabajos que puedan perjudicar su salud, seguridad o principios morales, prestando atención especial a los que trabajan en minas, canteras y actividades de trabajo doméstico; combatir la prostitución infantil y el turismo sexual, lo cual incluye el enjuiciamiento y condena de las personas que reclutan, ofrecen o emplean niños con fines de prostitución, y garantizar la rehabilitación y reintegración de los niños de la calle en la sociedad, con inclusión de la creación, y mejor orientación, de programas de matriculación escolar y proyectos de formación.

**El miembro gubernamental de Suiza** se refirió a los comentarios de la Comisión de Expertos y subrayó la gravedad de la problemática del trabajo infantil y, en particular, de la prostitución y el turismo sexual que constituyen delitos que deben ser objeto de procedimientos penales. Esta problemática es responsabilidad de todos: los gobiernos, los interlocutores sociales y la industria del turismo. Aproximadamente 2 millones de niños son víctimas de la explotación sexual por parte de turistas. Desde hace muchos años Suiza lucha contra esta explotación e inició una campaña de sensibilización «No desviar la mirada», destinada a proteger a los niños en los lugares turísticos, sensibilizar a los viajeros e incitarlos a cooperar en la lucha contra la explotación sexual de los niños, que, desde 2013, se ha extendido a otros países de Europa. Además, el Gobierno también apoya iniciativas tales como el Código de conducta para la protección de los niños contra la explotación sexual en el turismo y la industria de viajes, que constituye un instrumento voluntario de responsabilidad social de las empresas destinado a la industria del turismo. Suiza alienta al Gobierno de Madagascar a promover el Código de conducta.

**La miembro trabajadora de Italia** recordó que un número muy elevado de niños en edad escolar está ocupado en las peores formas de trabajo infantil. UNICEF informó que el 47 por ciento de los niños menores de 5 años sufren desnutrición crónica y que la prostitución infantil alcanzó niveles alarmantes que afectaron a todo el país. El trabajo infantil ha proliferado en el contexto nacional de pobreza generalizada, dando lugar a un aumento de la explotación sexual infantil y del turismo sexual infantil, dejando detrás a una generación de niñas quebrantadas. Si bien el Gobierno adoptó, en diciembre de 2014, una legislación actualizada contra la trata, que amplió el campo de aplicación de la legislación anterior para abarcar a la explotación sexual, el tráfico de trabajadores, el trabajo forzoso, la mendicidad forzosa y la servidumbre por deudas, el número de enjuiciamientos y de condenas sigue siendo sumamente bajo, dando lugar a una situación muy cercana a la impunidad

generalizada. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) destacó la incapacidad del Gobierno para asegurar un Estado de derecho. Instó al Gobierno a que garantizara de inmediato la investigación y el procesamiento de aquéllos que reclutan, utilizan, ofrecen o emplean niños para la prostitución y a que impusiera sanciones que constituyeran una disuasión eficaz. Se requiere un cambio radical en la actitud del Gobierno hacia el asunto, no sólo para abordar los visibles efectos negativos de los problemas estructurales, sino también para combatir sus causas profundas. El Gobierno debería dar inicio a acciones concretas para: adoptar un programa nacional dirigido a evaluar los daños en la salud física y mental de los niños que trabajan, aplicar una política activa para sensibilizar sobre los riesgos y los efectos negativos del trabajo infantil, y brindar un acceso a la enseñanza a todos los niños en edad escolar. Concluyó haciendo un llamamiento al Gobierno para que, sin retrasos, se proteja el derecho de los niños a un futuro en el que puedan vivir en paz y seguridad.

**La miembro gubernamental del Canadá** recordó que varias instancias de las Naciones Unidas expresaron su profunda preocupación por el aumento del turismo sexual infantil, las medidas insuficientes y los niveles alarmantes que alcanza la prostitución infantil. Instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para garantizar que se investigue a las personas sospechosas de reclutar, utilizar, ofrecer o emplear niños y se realicen enjuiciamientos enérgicos, además de imponer sanciones que sirvan como un elemento eficaz de disuasión. Asimismo, tomó nota con preocupación de la situación de los niños que trabajan en minas y canteras y del número creciente de los niños de la calle. Se debería instar al Gobierno a tomar las medidas necesarias, conforme a lo recomendado por la Comisión de Expertos, para eliminar las peores formas de trabajo infantil.

**La miembro trabajadora de Francia** subrayó que al ratificar el Convenio en 2001, Madagascar ha tomado conciencia de la necesidad de proteger a su juventud. El Convenio tiene como objetivo la eliminación inmediata de las peores formas de trabajo infantil, es decir de las actividades que por su naturaleza o las condiciones en las cuales se realizan pueden perjudicar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. La Comisión de Expertos constata que el trabajo efectuado por los niños en el sector minero y en las canteras constituye una forma de esclavitud moderna. De esta manera, en la ciudad de Ilakaka, los niños están empleados en la extracción del zafiro y expuestos al riesgo de sofocación y de muerte durante los derrumbes accidentales de las galerías mineras. Se exponen al riesgo incrementado de enfermedades respiratorias, y las exposiciones a temperaturas elevadas y el transporte de cargas pesadas los fragilizan. Hay niños de apenas 7 años trabajando en las minas de oro de las regiones de Analamanga, Vakinankaratra y Anosy durante diez horas diarias por un salario de 14 dólares de los Estados Unidos por semana. La oradora se refirió a una encuesta de la OIT/IPEC según la cual de los más de 4 millones de trabajadores, 1,5 millones son niños. Uno de cada dos niños de edades comprendidas entre los 7 y los 17 años trabaja. Una gran parte de los niños trabaja en las minas en las que prevalece la tasa de mortalidad de niños que trabajan en minas más elevada del mundo. A este respecto, el Convenio recuerda la importancia de la educación para luchar contra las peores formas de trabajo infantil y especialmente del acceso a la enseñanza básica gratuita. Asimismo, el Estado debe ejercer un control adecuado para proteger a los niños que están en una situación de gran vulnerabilidad, a través de la inspección del trabajo. Cabe señalar que la mitad de los más de 120 controladores e inspectores del trabajo trabajan en la capital.

**El miembro trabajador del Togo** instó al Gobierno a intensificar sus esfuerzos para tomar medidas enérgicas que permitan disuadir a quienes explotan el trabajo infantil. El

Gobierno ha adoptado determinadas disposiciones y ha llevado a cabo acciones importantes para corregir la situación, como, por ejemplo, las siguientes: la sensibilización de 155 agentes de turismo sobre la explotación sexual comercial de los niños, la ejecución de un programa de escolarización y formación de los niños de la calle en el marco del Programa de Inversión Pública para las acciones sociales (PIP), la realización de una encuesta nacional sobre el empleo y el sector informal (ENEMPSI 2012), así como la preparación de un estudio básico sobre el trabajo infantil. El objetivo de retirar anualmente de las peores formas de trabajo a 40 niños de la calle no es suficiente en vista de la magnitud de la situación. De esta manera, según la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución de niños y la pornografía, alrededor de 4 500 niños viven en la calle, el 28 por ciento de los niños malgaches de 5 a 17 años de edad son económicamente activos, y el 81 por ciento de éstos realizan actividades peligrosas. Las medidas adoptadas por el Gobierno en el ámbito de la escolarización y la ayuda a las familias necesitadas tienen un alcance limitado, lo cual constituye un obstáculo para que los niños salgan de las peores formas de trabajo. Las familias pobres de las zonas rurales siguen enviando a sus hijos a las zonas urbanas para que trabajen en actividades domésticas y las niñas de 10 años de edad son obligadas a trabajar en condiciones de esclavitud. Para concluir, instó al Gobierno a luchar con eficacia contra las peores formas de trabajo infantil, incorporando a los interlocutores sociales y los padres a la búsqueda de soluciones duraderas.

**Un observador representante de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y el Sindicato General Marítimo de Madagascar (SYGMMA)** abordó el tema de los trabajos peligrosos en la industria pesquera como un sector en el que se dan las peores formas de trabajo infantil. Como observó la Comisión de Expertos, entre todos los niños que trabajan en el país, el 88 por ciento lo hace en la agricultura y en la pesca. Si bien el marco legal nacional prevé la prohibición del trabajo infantil, no existen leyes que se relacionen de manera específica con el sector pesquero. El Convenio no define los trabajos peligrosos, aunque la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190) proporciona algunas indicaciones al respecto. La pesca se define como la captura de peces silvestres y abarca una variedad de tareas que van de los trabajos ligeros a los trabajos peligrosos. Sin embargo, estos trabajos no son para los niños, dado que labores como el trabajo de tripulación, las redes de arrastre, la pesca palangrera y el buceo, conllevan con frecuencia largas horas, temperaturas extremas y condiciones climáticas rigurosas. Reconociendo la colaboración del Gobierno con la OIT en el marco del IPEC, afirmó que tiene que hacerse más para abordar este asunto en el sector pesquero. La Guía para hacer frente al trabajo infantil en la pesca y la acuicultura de la OIT y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), sugirió un sistema de clasificación para la determinación de los trabajos peligrosos en este sector, y recomendó que las acciones contra el trabajo infantil deberían componerse de prevención (para abordar las causas profundas del fenómeno), retirada (para rescatar y rehabilitar a los niños ocupados en actividades pesqueras peligrosas) y protección. Hizo un llamamiento al Gobierno para que ratifique el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), que especifica la edad mínima para trabajar en este sector, y prevé la consulta con los interlocutores sociales sobre el alcance de las actividades y las condiciones de trabajo en este sector. El Gobierno debería acogerse a la asistencia técnica de la OIT, según procediera.

**El miembro gubernamental de Argelia** recordó que el trabajo infantil sigue siendo un problema crucial que afecta a Madagascar así como a otros muchos países. El Gobierno

presentó información sobre los esfuerzos realizados para luchar contra esta lacra y adoptó medidas favorables, entre las cuales se encuentran: el seguimiento del establecimiento de un esquema legislativo y regulatorio particular; la creación de estructuras institucionales, es decir, de un comité nacional y un comité regional de lucha contra el trabajo infantil; la determinación de los tipos de trabajos peligrosos, y la ejecución de programas especiales para eliminar el trabajo infantil, en particular en materia de trabajo doméstico, explotación sexual, trabajo infantil en las minas, las canteras, las salinas y la agricultura. Expresó la esperanza de que el Gobierno prosiga su labor de lucha contra el trabajo infantil, que constituye un fenómeno que apela a la conciencia de toda la comunidad internacional y requiere que los gobiernos concierten sus esfuerzos.

**El representante gubernamental** subrayó que su Gobierno es consciente de la gravedad de los problemas abordados por la Comisión. Tras cinco años de crisis política, económica y social, Madagascar tiene que redefinir su política. Los esfuerzos desplegados han resultado insuficientes y el país se presenta por primera vez ante esta Comisión. Los problemas se han agravado a causa del aumento de la pobreza. Para hacer frente a estos graves problemas, el Gobierno debe mostrar más empeño y lograr la adhesión de padres, población y de todos los responsables comunitarios para que comuniquen y denuncien estas violaciones. La falta de medios constituye el mayor obstáculo frente a la voluntad del Gobierno de tomar las medidas más rigurosas. Por ejemplo, los inspectores del trabajo no disponen de medios de locomoción y, en ciertos casos, dependen de los vehículos de los empleadores, lo cual socava el cumplimiento de sus funciones. El Comité nacional de lucha contra el trabajo infantil constituye también un importante instrumento del que se ha dotado el Gobierno. Sin embargo, dada la situación de pobreza y a pesar de que la educación es obligatoria y gratuita, los padres mandan a sus hijos a trabajar, y a veces incluso mandan a sus hijas menores a trabajar en la prostitución. El representante gubernamental habló de cierto número de medidas tales como la creación de actividades generadoras de ingresos, los programas de acción emprendidos en Nosy-be contra la explotación sexual infantil (ESEC), desarrollados con la OIT, y el marco jurídico de lucha contra la trata de personas. No obstante, existen dificultades en la aplicación de la legislación a causa de la falta de coordinación entre los diferentes ministerios afectados. Por otra parte, el Gobierno prevé ratificar próximamente el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188). El Gobierno va a continuar desarrollando todos los esfuerzos posibles para hacer frente a los problemas abordados y se transmitirá lo debatido en esta Comisión al Presidente de la República y al Primer Ministro.

**Los miembros trabajadores** declararon que la situación es catastrófica y que la crisis política ha agravado la situación en que se encuentran los niños. Se tiene la esperanza de salir de la crisis y el Gobierno debe tomar una iniciativa estructural para luchar contra las peores formas de trabajo infantil. Cada una de las peores formas de trabajo infantil que existe en Madagascar requiere una respuesta inmediata y eficaz. Así, el Gobierno debe tomar las medidas programáticas siguientes: elaborar un estudio sobre las peores formas de trabajo infantil y establecer un programa de seguimiento; mejorar el marco jurídico e institucional, en particular con vistas a ajustar la edad a la que termina la escolaridad obligatoria y la edad mínima de admisión en el empleo; redoblar los esfuerzos de lucha contra el turismo sexual; reforzar el acceso a las infraestructuras escolares, y llevar a cabo campañas de sensibilización dirigidas a los educadores sobre las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, convendría reforzar la cooperación internacional, tal y como prevé el Convenio, e intensificar los esfuerzos para ejecutar el Programa de duración determinada para la abolición de las peores formas de trabajo infantil. Gracias

a estas medidas, las autoridades deberán poder comunicar mejoras sustanciales rápidas. Por último, y dada la gravedad de la situación, los miembros trabajadores alentaron al Gobierno a solicitar la asistencia técnica de la Oficina y solicitaron se establezca un mecanismo internacional de seguimiento, así como un comité de seguimiento tripartito nacional.

**Los miembros empleadores** manifestaron que el presente es un buen caso para empezar las discusiones sobre los casos individuales. La Comisión de Aplicación de Normas aborda cuestiones controvertidas, por lo que a menudo el consenso resulta difícil o imposible de alcanzar. Sin embargo, en lo que respecta a este caso grave, que fue señalado por la Comisión de Expertos con una doble nota a pie de página, las intervenciones de todos los oradores, incluida la del representante gubernamental, coinciden de manera general en la identificación de los problemas en cuestión. El Gobierno no niega los problemas relativos a la aplicación del Convenio, sino que los reconoce plenamente. Aunque debe reconocerse que se han adoptado una serie de leyes sobre el trabajo infantil, aún no han tenido resultados. Como quedó dicho, en el caso en cuestión, el problema radica en la aplicación y en el control de su aplicación. Estos problemas están causados por diversos factores, como el escaso presupuesto disponible y la situación política. Asimismo, manifestaron que estaban de acuerdo con los miembros trabajadores sobre el camino a seguir. Señalaron que la asistencia técnica es un buen comienzo y que el Gobierno debe aumentar la financiación del Ministerio de Trabajo sobre todo para mejorar la eficacia de la inspección del trabajo y de los equipos de trabajo conjuntos que se han establecido. La recopilación de datos estadísticos sobre el seguimiento de las investigaciones y los juicios reviste una importancia esencial. El enjuiciamiento y la condena de quienes practican el turismo sexual deben ser elementos disuasorios. Sin duda, las medidas de sensibilización son parte de la solución, pero no la solución total. Es encomiable que el Gobierno ya haya adoptado medidas adecuadas, pero debe intensificar sus esfuerzos para mejorar la aplicación de las leyes.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental y la discusión que tuvo lugar a continuación sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.**

**La Comisión deploró la ausencia de progresos, e incluso el empeoramiento de la situación, en el país. La Comisión tomó nota de la actitud constructiva del Gobierno.**

**Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión instó al Gobierno a proporcionar una respuesta inmediata y eficaz para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil que comprenda:**

- **intensificar sus esfuerzos para velar por la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, en concreto la explotación sexual de niños con fines comerciales, el trabajo en las minas y canteras y el trabajo de niños en el sector informal y en zonas rurales que la administración del trabajo no es capaz de cubrir.**
- **mejorar el marco jurídico e institucional, incluso mediante una mejor adecuación entre la edad del fin de la escolarización obligatoria y la edad mínima para trabajar;**
- **recopilar y ofrecer sin demora informaciones y estadísticas sobre investigaciones, procesamientos y sanciones relacionados con las peores formas de trabajo infantil de acuerdo con los mecanismos nacionales de control del cumplimiento;**
- **recopilar y ofrecer sin demora informaciones y estadísticas sobre el fenómeno del trabajo infantil;**

- intensificar los esfuerzos de prevención del turismo sexual, en particular mediante una campaña, y reforzar las sanciones previstas para los casos de turismo sexual que impliquen a niños;
- tomar medidas tendientes a mejorar la capacidad de la inspección del trabajo, por ejemplo proporcionando recursos suficientes;
- aumentar la financiación del Programa de inversión pública para las acciones sociales (PIP) para rescatar a los niños de la situación en que se encuentran y llevar a cabo campañas de sensibilización;
- procurar con urgencia la asistencia técnica de la OIT para garantizar la plena conformidad con el Convenio en la legislación y en la práctica.  
Estas iniciativas deben formar parte de un programa de medidas más amplio en favor del empleo y del acceso a la educación.  
La supervisión se debe garantizar a través de un organismo nacional de seguimiento en el que participen los interlocutores sociales. Se invita al Gobierno a que envíe a la Comisión de Expertos una memoria sobre mejoras sustanciales y rápidas en su reunión de noviembre de 2016.

**Anexo I. Cuadro de las memorias debidas en 2015 sobre los convenios ratificados y recibidas desde la última reunión de la CEACR (hasta el 10 de junio de 2016)**

(artículos 22 y 35 de la Constitución)

*El cuadro publicado en el Informe de la Comisión de Expertos, página 611, debe ser puesto al día como sigue:*

*Nota: Las primeras memorias figuran entre paréntesis.  
Los números de los párrafos implican modificaciones en las listas de países mencionados*

**Angola** **22 memorias solicitadas**

---

*(Párrafo 29)*

- 19 memorias recibidas: Convenios núms. 1, 14, 29, 45, 68, 69, 73, 74, 81, 87, 89, 92, 100, 105, 106, 108, 111, 138, 182
- 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 88, 91, 107

**Bahamas** **7 memorias solicitadas**

---

*(Párrafo 29)*

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 45, 81, 88, 100, 111, 138, 182

**Bangladesh** **9 memorias solicitadas**

---

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 45, 81, 87, 96, 100, 107, 111, 149, 185

**Canadá** **7 memorias solicitadas**

---

*(Párrafo 25)*

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 88, 100, 108, 111, 162, (MLC), 187

**Checa, República** **20 memorias solicitadas**

---

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 13, 81, 88, 100, 111, 115, 120, 122, 129, 135, 136, 139, 148, 155, 159, 161, 167, 176, 181, 187

**Croacia** **27 memorias solicitadas**

---

*(Párrafo 25)*

- 2 memorias recibidas: Convenios núms. 185), (MLC)
- 25 memorias no recibidas: Convenios núms. 13, 14, 29, 45, 81, 87, 98, 100, 103, 105, 106, 111, 119, 122, 129, 132, 136, 138, 139, 148, 155, 159, 161, 162, 182

**Djibouti** **14 memorias solicitadas**

---

*(Párrafo 29)*

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 13, 29, 63, 81, 88, 96, 100, 111, 115, 120, 124, 138, 144, 182

**Francia** **17 memorias solicitadas**

---

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 13, 62, 81, 88, 96, 100, 111, 115, 120, 127, 129, 136, 139, 148, 159, 185, MLC

**Francia - Nueva Caledonia** **10 memorias solicitadas**

---

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 13, 81, 88, 100, 111, 115, 120, 127, 129, MLC

**Gabón** **9 memorias solicitadas**

---

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 13, 29, 45, 87, 96, 105, 138, 144, 182

**Irlanda** **31 memorias solicitadas**

---

*(Párrafos 24 y 29)*

- 15 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 62, 81, 87, 96, 98, 105, 108, 138, 139, 144, 155, 160, 176, 182
- 16 memorias no recibidas: Convenios núms. 8, 16, 22, 23, 53, 68, 69, 73, 74, 88, 92, 147, 159, 178, 179, 180

**Kazajstán** **9 memorias solicitadas**

---

*(Párrafo 29)*

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 100, 105, 111, 138, 144, 156, 182, 185

**Kirguistán** **28 memorias solicitadas**

---

- 22 memorias recibidas: Convenios núms. 16, 23, 29, 69, 73, 81, 92, 97, 105, 108, 111, 115, 119, 120, 133, 134, 138, 144, 147, 148, 159, 160
- 6 memorias no recibidas: Convenios núms. 45, 142, 150, 154, 182, 184

**Kiribati** **8 memorias solicitadas**

---

*(Párrafo 29)*

- 4 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 8 , 98, 138
- 4 memorias no recibidas: Convenios núms. 105, 182, 185, (MLC)

**Liberia** **10 memorias solicitadas**

---

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 81, 87, 98, 105, 108, 144, 150, 182, (MLC)

**Malasia** **8 memorias solicitadas**

---

- 7 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 8 , 98, 100, 138, 182, MLC
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 14

**Malasia - Sarawak** **3 memorias solicitadas**

---

- 2 memorias recibidas: Convenios núms. 14, 1
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 1

**Malawi** **11 memorias solicitadas**

---

- 9 memorias recibidas: Convenios núms 29, 81, 99, 105, 129, 138, 144, 149, 150
- 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 45, 182

**Nepal** **6 memorias solicitadas**

---

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 105, 138, 144, 169, 182

**Reino Unido** **8 memorias solicitadas**

---

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 87, 98, 100, 108, 122, 150, 160, MLC

**Reino Unido - Gibraltar** **6 memorias solicitadas**

---

- 5 memorias recibidas: Convenios núms. 87, 9 , 108, 150, 160
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. ML

**Reino Unido - Guernsey** **13 memorias solicitadas**

---

*(Párrafo 29)*

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 7, 8, 16, 22, 56, 63, 69, 74, 87, 98, 108, 122, 150

**Reino Unido - Jersey** **11 memorias solicitadas**

---

*(Párrafo 29)*

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 7, 8, 16, 22, 56, 69, 74, 87, 98, 108, 160

**Reino Unido - Montserrat****7 memorias solicitadas****(Párrafo 29)**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 8, 16, 58, 85, 87, 98, 108

**Rwanda****7 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 62, 87, 89, 98, 100, 111, 122

**Santo Tomé y Príncipe****12 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 87, 88, 98, 100, 111, 135, 144, 151, 154, 155, 159, (184)

**Suriname****4 memorias solicitadas****(Párrafo 29)**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 87, 98, 122, 150

**Tailandia****5 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 88, 100, 122, 159, 182

**Turquía****20 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 53, 55, 68, 69, 73, 81, 87, 92, 98, 108, 122, 133, 134, 135, 146, 151, 155, 161, 164, 166

**Uganda****14 memorias solicitadas**

- 13 memorias recibidas: Convenios núms. 12, 29, 45, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 144, 158, 159, 162
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 1

**Total general**

Se ha solicitado un total de 2 139 memorias (artículo 22),  
de las cuales se recibieron 1 617 (75,60 por ciento)

Se ha solicitado un total de 197 memorias (artículo 35),  
de las cuales se recibieron 179 (90,86 por ciento)



**Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados  
(artículo 22 de la Constitución)**

**Memorias recibidas hasta el 10 de junio de 2016**

Año de la reunión de la Comisión de Expertos	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha solicitada		Memorias recibidas para la reunión de la Comisión de Expertos		Memorias recibidas para la reunión de la Conferencia	
1932	447	-		406	90,8%	423	94,6%
1933	522	-		435	83,3%	453	86,7%
1934	601	-		508	84,5%	544	90,5%
1935	630	-		584	92,7%	620	98,4%
1936	662	-		577	87,2%	604	91,2%
1937	702	-		580	82,6%	634	90,3%
1938	748	-		616	82,4%	635	84,9%
1939	766	-		588	76,8%	-	
1944	583	-		251	43,1%	314	53,9%
1945	725	-		351	48,4%	523	72,2%
1946	731	-		370	50,6%	578	79,1%
1947	763	-		581	76,1%	666	87,3%
1948	799	-		521	65,2%	648	81,1%
1949	806	134	16,6%	666	82,6%	695	86,2%
1950	831	253	30,4%	597	71,8%	666	80,1%
1951	907	288	31,7%	507	77,7%	761	83,9%
1952	981	268	27,3%	743	75,7%	826	84,2%
1953	1026	212	20,6%	840	75,7%	917	89,3%
1954	1175	268	22,8%	1077	91,7%	1119	95,2%
1955	1234	283	22,9%	1063	86,1%	1170	94,8%
1956	1333	332	24,9%	1234	92,5%	1283	96,2%
1957	1418	210	14,7%	1295	91,3%	1349	95,1%
1958	1558	340	21,8%	1484	95,2%	1509	96,8%
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración, desde 1959 hasta 1976 sólo se han pedido memorias detalladas para ciertos convenios.							
1959	995	200	20,4%	864	86,8%	902	90,6%
1960	1100	256	23,2%	838	76,1%	963	87,4%
1961	1362	243	18,1%	1090	80,0%	1142	83,8%
1962	1309	200	15,5%	1059	80,9%	1121	85,6%
1963	1624	280	17,2%	1314	80,9%	1430	88,0%
1964	1495	213	14,2%	1268	84,8%	1356	90,7%
1965	1700	282	16,6%	1444	84,9%	1527	89,8%
1966	1562	245	16,3%	1330	85,1%	1395	89,3%
1967	1883	323	17,4%	1551	84,5%	1643	89,6%
1968	1647	281	17,1%	1409	85,5%	1470	89,1%
1969	1821	249	13,4%	1501	82,4%	1601	87,9%
1970	1894	360	18,9%	1463	77,0%	1549	81,6%
1971	1992	237	11,8%	1504	75,5%	1707	85,6%
1972	2025	297	14,6%	1572	77,6%	1753	86,5%
1973	2048	300	14,6%	1521	74,3%	1691	82,5%
1974	2189	370	16,5%	1854	84,6%	1958	89,4%
1975	2034	301	14,8%	1663	81,7%	1764	86,7%
1976	2200	292	13,2%	1831	83,0%	1914	87,0%

Año de la reunión de la Comisión de Expertos	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha solicitada	Memorias recibidas para la reunión de la Comisión de Expertos	Memorias recibidas para la reunión de la Conferencia
<b>De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1976), desde 1977 hasta 1994, las memorias detalladas fueron solicitadas según determinados criterios, a intervalos de uno, dos o cuatro años.</b>				
1977	1529	215 14,0%	1120 73,2%	1328 87,0%
1978	1701	251 14,7%	1289 75,7%	1391 81,7%
1979	1593	234 14,7%	1270 79,8%	1376 86,4%
1980	1581	168 10,6%	1302 82,2%	1437 90,8%
1981	1543	127 8,1%	1210 78,4%	1340 86,7%
1982	1695	332 19,4%	1382 81,4%	1493 88,0%
1983	1737	236 13,5%	1388 79,9%	1558 89,6%
1984	1669	189 11,3%	1286 77,0%	1412 84,6%
1985	1666	189 11,3%	1312 78,7%	1471 88,2%
1986	1752	207 11,8%	1388 79,2%	1529 87,3%
1987	1793	171 9,5%	1408 78,4%	1542 86,0%
1988	1636	149 9,0%	1230 75,9%	1384 84,4%
1989	1719	196 11,4%	1256 73,0%	1409 81,9%
1990	1958	192 9,8%	1409 71,9%	1639 83,7%
1991	2010	271 13,4%	1411 69,9%	1544 76,8%
1992	1824	313 17,1%	1194 65,4%	1384 75,8%
1993	1906	471 24,7%	1233 64,6%	1473 77,2%
1994	2290	370 16,1%	1573 68,7%	1879 82,0%
<b>De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1993), se solicitaron para 1995, a título excepcional, las memorias detalladas de sólo cinco convenios.</b>				
1995	1252	479 38,2%	824 65,8%	988 78,9%
<b>De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre 1993), en lo sucesivo, las memorias se solicitaron, según determinados criterios, a intervalos de uno, dos o cinco años.</b>				
1996	1806	362 20,5%	1145 63,3%	1413 78,2%
1997	1927	553 28,7%	1211 62,8%	1438 74,6%
1998	2036	463 22,7%	1264 62,1%	1455 71,4%
1999	2288	520 22,7%	1406 61,4%	1641 71,7%
2000	2550	740 29,0%	1798 70,5%	1952 76,6%
2001	2313	598 25,9%	1513 65,4%	1672 72,2%
2002	2368	600 25,3%	1529 64,5%	1701 71,8%
2003	2344	568 24,2%	1544 65,9%	1701 72,6%
2004	2569	659 25,6%	1645 64,0%	1852 72,1%
2005	2638	696 26,4%	1820 69,0%	2065 78,3%
2006	2586	745 28,8%	1719 66,5%	1949 75,4%
2007	2478	845 34,1%	1611 65,0%	1812 73,2%
2008	2515	811 32,2%	1768 70,2%	1962 78,0%
2009	2733	682 24,9%	1853 67,8%	2120 77,6%
2010	2745	861 31,4%	1866 67,9%	2122 77,3%
2011	2735	960 35,1%	1855 67,8%	2117 77,4%

Año de la reunión de la Comisión de Expertos	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha solicitada	Memorias recibidas para la reunión de la Comisión	Memorias recibidas para la reunión de la Conferencia
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (marzo 2011), las memorias se solicitan, según determinados criterios, a intervalos de uno, tres o cinco años.				
2012	2207	809 36,7%	1497 67,8%	1742 78,9%
2013	2176	740 34,1%	1578 72,5%	1755 80,6%
2014	2251	875 38,9%	1597 70,9%	1739 77,2%
2015	2139	829 38,8%	1482 69,3%	1617 75,6%

## ÍNDICE POR PAÍSES

### **Afganistán**

Primera parte: Informe General, párrafos 132, 133, 134, 153

Segunda parte: A

### **Angola**

Primera parte: Informe General, párrafo 129

Segunda parte: A

### **Armenia**

Primera parte: Informe General, párrafos 136, 154

Segunda parte: A

### **Azerbaiyán**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 153

Segunda parte: A

### **Bahrein**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 153

Segunda parte: A

### **Bangladesh**

Primera parte: Informe General, párrafo 141

Segunda parte: B núm. 87

### **Belarús**

Segunda parte: B núm. 29

### **Belice**

Primera parte: Informe General, párrafos 132, 134, 154

Segunda parte: A

### **Burundi**

Primera parte: Informe General, párrafos 132, 134, 136, 153

Segunda parte: A

### **Camboya**

Segunda parte: B núm. 87

### **Centroafricana, República**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 153

Segunda parte: A

### **Checa, República**

Segunda parte: B núm. 111

### **Comoras**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 134, 136, 154

Segunda parte: A

### **Congo**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 136, 153

Segunda parte: A

### **Croacia**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 153

Segunda parte: A

### **Côte d'Ivoire**

Primera parte: Informe General, párrafo 129

Segunda parte: A

### **Democrática del Congo, República**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 132, 134, 136

Segunda parte: A

### **Dominica**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 132, 134, 154

Segunda parte: A

### **Ecuador**

Segunda parte: B núm. 98

### **El Salvador**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 146

Segunda parte: A

Segunda parte: B núm. 87

### **Eritrea**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 154

Segunda parte: A

### **Filipinas**

Segunda parte: B núm. 87

### **Gambia**

Primera parte: Informe General, párrafos 132, 134, 154

Segunda parte: A

### **Ghana**

Primera parte: Informe General, párrafo 136

Segunda parte: A

### **Granada**

Primera parte: Informe General, párrafos 136, 154

Segunda parte: A

### **Guatemala**

Segunda parte: B núm. 87

### **Guinea**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 136

Segunda parte: A

### **Guinea-Bissau**

Primera parte: Informe General, párrafos 132, 134, 136, 154

Segunda parte: A

### **Guinea Ecuatorial**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 132, 133, 134, 136, 153

Segunda parte: A

### **Guyana**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 136, 154

Segunda parte: A

**Haití**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 132, 134, 136, 153

Segunda parte: A

**Honduras**

Segunda parte: B núm. 169

**Indonesia**

Segunda parte: B núm. 87

**Iraq**

Primera parte: Informe General, párrafo 129

Segunda parte: A

**Irlanda**

Segunda parte: B núm. 98

**Islas Marshall**

Primera parte: Informe General, párrafos 136, 154

Segunda parte: A

**Islas Salomón**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 134, 136, 154

Segunda parte: A

**Jamaica**

Primera parte: Informe General, párrafo 129

Segunda parte: A

**Kazajstán**

Primera parte: Informe General, párrafo 129

Segunda parte: A

Segunda parte: B núm. 87

**Kirguistán**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 134, 154

Segunda parte: A

**Kiribati**

Primera parte: Informe General, párrafos 133, 136, 153

Segunda parte: A

**Kuwait**

Primera parte: Informe General, párrafo 129

Segunda parte: A

**Lao, República Democrática Popular**

Primera parte: Informe General, párrafo 134

Segunda parte: A

**Liberia**

Primera parte: Informe General, párrafos 136, 154

Segunda parte: A

**Libia**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 136

Segunda parte: A

**Luxemburgo**

Primera parte: Informe General, párrafo 133

Segunda parte: A

**Líbano**

Primera parte: Informe General, párrafo 134

Segunda parte: A

**Madagascar**

Segunda parte: B núm. 182

**Malasia**

Segunda parte: B núm. 98

**Malawi**

Primera parte: Informe General, párrafos 136, 153

Segunda parte: A

**Malta**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 153

Segunda parte: A

**Mauricio**

Segunda parte: B núm. 98

**Mauritania**

Segunda parte: B núm. 29

**Montenegro**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 154

Segunda parte: A

**Mozambique**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 153

Segunda parte: A

**México**

Segunda parte: B núm. 87

**Nepal**

Primera parte: Informe General, párrafo 134

Segunda parte: A

**Nigeria**

Primera parte: Informe General, párrafo 136

Segunda parte: A

Segunda parte: B núm. 138

**Pakistán**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 153

Segunda parte: A

**Papua Nueva Guinea**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 134

Segunda parte: A

**Qatar**

Segunda parte: B núm. 111

**Reino Unido**

Segunda parte: B núm. 87

**Reino Unido – Anguilla**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 153

Segunda parte: A

**Rwanda**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 136

Segunda parte: A

**Saint Kitts y Nevis**

Primera parte: Informe General, párrafos 136, 154

Segunda parte: A

**San Marino**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 136, 153

Segunda parte: A

**Santa Lucía**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 132, 134, 136, 154

Segunda parte: A

**Santo Tomé y Príncipe**

Primera parte: Informe General, párrafos 136, 154

Segunda parte: A

**Sierra Leona**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 132, 134, 136, 154

Segunda parte: A

**Somalia**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 132, 136, 153

Segunda parte: A

**Sudán**

Primera parte: Informe General, párrafo 129

Segunda parte: A

**Swazilandia**

Segunda parte: B núm. 87

**Timor-Leste**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 153

Segunda parte: A

**Trinidad y Tabago**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 153

Segunda parte: A

**Turkmenistán**

Segunda parte: B núm. 105

**Tuvalu**

Primera parte: Informe General, párrafos 132, 133, 136, 154

Segunda parte: A

**Vanuatu**

Primera parte: Informe General, párrafos 129, 136, 154

Segunda parte: A

**Venezuela, República Bolivariana de**

Segunda parte: B núm. 122

**Yemen**

Primera parte: Informe General, párrafos 134, 136, 153

Segunda parte: A

**Zambia**

Primera parte: Informe General, párrafo 136

Segunda parte: A

**Zimbabwe**

Segunda parte: B núm. 98



Se ha impreso un número limitado de copias del presente documento para reducir al mínimo el impacto ambiental de las actividades de la OIT y contribuir a la neutralidad climática. Se ruega a los delegados y a los observadores que lleven consigo sus copias cuando asistan a las reuniones y que se abstengan de pedir copias adicionales. Todos los documentos de la CIT se pueden obtener en línea en la dirección [www.ilo.org](http://www.ilo.org).